



**Uniwersytet
SWPS**

UCZESTNICY POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO - STATUS I UPRAWNIENIA

Materiały pod redakcją
Hanny Paluszkiewicz i Beaty Różniak-Krzeszewskiej

Szkoła Policji w Pile
Uniwersytet SWPS

UCZESTNICZY
POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO
- STATUS I UPRAWNIENIA

XII SEMINARIUM PRAWNICZE
z cyklu
„ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA
W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH”

PIŁA 2023

Biblioteka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego

Nr 12

Redakcja:

prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz

insp. Beata Różniak-Krzeszewska

Recenzent:

dr hab. Mariusz Nawrocki, prof. US

Skład, korekta i projekt okładki:

Waldemar Hałuja

Materiały z XII Seminarium Prawniczego z cyklu
„Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”,
listopad 2022, organizowanego przez Szkołę Policji w Piła
oraz Katedrę Prawa Publicznego i Teorii Prawa
Uniwersytetu SWPS

ISBN

98-83-88360-98-5

978-83-62443-94-9

Copyright for this edition by Szkoła Policji w Piła
i Wydawnictwo Uniwersytet SWPS, Piła 2023

Nakład 100 egz.

Spis treści

Wprowadzenie	7
WIESŁAW KOZIELEWICZ Nadużycie prawa strony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów	10
HANNA PALUSZKIEWICZ Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego policjantów	21
RADOSŁAW GIĘTKOWSKI Komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia wydanego w sprawie dyscyplinarnej funkcjonariusza służby mundurowej	37
ANNA KORZENIEWSKA-LASOTA Status prawny rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy CBA	47
BARBARA JANUSZ-POHL Stosunki procesowe zachodzące pomiędzy uczestnikami postępowania dyscyplinarnego na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów	59
JERZY PAŚNIK Wybrane kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy w świetle ustawy o obronie Ojczyzny z 2022 r.	73
IRENEUSZ ADAMCZAK Pojęcie obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji	88
BEATA BARAN-WESOŁOWSKA Kolektywne organy w drugoinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji	98

MARTA JASIŃSKA	
Pozycja rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy w świetle ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny	104
PIOTR JÓŹWIAK	
Obrońca w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów	116
OLAF WŁODKOWSKI	
Gwarancje praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji (rozważania na tle poglądów doktryny oraz orzecznictwa WSA i NSA). Uwagi <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	131
PAWEŁ GACEK	
Wzajemne relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem administracyjnym dotyczącym stosunku służbowego funkcjonariusza Policji w kontekście posiadanych przez niego uprawnień jako strony tych postępowań	147
MICHAŁ WAWRZYŃCZAK	
Świadczenie jako osobowe źródła dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych	182
ROBERT KMIĘCIAK	
Uprawnienie rzecznika dyscyplinarnego do wykorzystania materiałów postępowania przygotowawczego w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych – zarys problematyki	194
ADAM ROSZAK	
Pokrzywdzony a bezpośrednio naruszenia dobra prawnego przez przewinienie dyscyplinarne w kontekście art. 134i ust. 1b ustawy o Policji	208
ANETA FRASER	
Obowiązek informacyjny organów dyscyplinarnych w świetle zasady sprawiedliwości proceduralnej	213

ADRIAN KACZMAREK	
Naruszenia praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym Policji - wybrane zagadnienia, przegląd orzecznictwa administracyjnego	226
Autorzy	247
Bibliografia	249

Wprowadzenie

Przekazywana do rąk Czytelnika publikacja jest wieloautorską monografią, poświęconą problematyce odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych. Stanowi ona pokłosie dyskusji naukowych prowadzonych podczas XII Seminarium Prawniczego zorganizowanego w dniach 22-23 listopada 2022 r. w Szkole Policji w Pile przy udziale Katedry Prawa Publicznego i Teorii Prawa SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego Oddział Zamiejskowy w Poznaniu.

Celem publikacji jest szeroka prezentacja omawianych podczas tego spotkania zagadnień, związanych tematycznie z zagadnieniem pozycji procesowej, statusu oraz gwarancji procesowych uczestników postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec funkcjonariuszy służb mundurowych. Podjęcie tej tematyki, wieloaspektowa refleksja nad kwestiami z nią związanymi, a także prezentacja dyskusji w postaci monografii naukowej dowodzą, jak złożona i istotna jest to problematyka.

Seminaria prawnicze organizowane w Szkole Policji w Pile mają już swoją ponad dziesięcioletnią historię, stanowiąc forum do wymiany poglądów i doświadczeń pomiędzy przedstawicielami nauki i praktyki zajmującymi się problematyką szeroko pojmowanego prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. Warto podkreślić, że wystąpienia podczas XII Seminarium oraz towarzysząca im dyskusja są pierwszym poważnym głosem środowiska naukowego oraz praktyków zajmujących się zagadnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych po ostatnich nowelizacjach aktów prawnych regulujących tę problematykę. Dorobek naukowy organizowanych w poprzednich latach seminariów miał wpływ na nowelizacje aktów prawnych obejmujących zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych. Z tych względów na uwagę zasługują zawarte w niniejszej monografii teksty, w których Autorzy zaprezentowali nowe rozwiązania normatywne, omawiali ich znaczenie i wpływ na kształtowanie się prawidłowych praktyk w obszarze prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w ujęciu *largissimo*, ale także – dostrzegając wady czy też niedostatki dotychczasowych unormowań, zgłaszali po raz kolejny liczne postulaty zarówno *de lege lata*, jak i *de lege ferenda* pod adresem prawodawcy.

Zbiór tekstów otwierają wypowiedzi o bardziej ogólnym charakterze, stanowiące wprowadzenie do omówionych w dalszej części monografii szczegółowych zagadnień.

W opracowaniu SSN Wiesława Kozielowicza, na tle ogólnie zarysowanej problematyki kręgu uczestników postępowania dyscyplinarnego w Policji została zaakcentowana kwestia możliwości nadużycia praw strony w toku takiego postępowania. Tekst prof. dr hab. Hanny Paluszkiewicz poświęcony został natomiast prezentacji podmiotów uczestniczących w szeroko pojmowanym postępowaniu dyscyplinarnym w nawiązaniu do ich ról i funkcji procesowych.

W dalszej części zamieszczone zostały opracowania związane z wybranymi uczestnikami postępowań dyscyplinarnych. Dr hab. Radosław Giętkowski, prof. UG zaprezentował zagadnienie udziału i roli komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia wydanego w sprawie dyscyplinarnej funkcjonariusza służby mundurowej, a dr hab. Anna Korzeniewska - Lasota, prof. AP omówiła status prawny rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy CBA.

Stosunki procesowe, jakie zachodzą pomiędzy uczestnikami postępowania dyscyplinarnego zaprezentowała w swoim tekście dr hab. Barbara Janusz-Pohl, prof. UAM. Dr Ireneusz Adamczak, prof. WSG doprecyzował pojęcie obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji, natomiast dr Olaf Włodkowski omówił gwarancje praw tego uczestnika postępowania prezentując je na tle poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. O naruszeniach praw obwinionego, również z odniesieniem się do orzecznictwa sądów administracyjnych wypowiedział się natomiast Adrian Kaczmarek. Pokrzywdzonymu jako uczestnikowi postępowania w kontekście legalnej definicji tego podmiotu poświęcony został tekst asp. szt. Adama Roszaka, podejmujący problem bezpośrednio naruszenia dobra prawnego przez zachowanie stanowiące przewinienie dyscyplinarne.

W opracowaniu dr hab. Beaty Baran-Wesołowskiej zaprezentowana została problematyka udziału organów kolektywnych w postępowaniu drugoinstancyjnym, prowadzonym w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji, natomiast dr Piotr Józwiak poświęcił swoje uwagi pozycji i roli obrońcy w takim postępowaniu.

Opracowania zawarte w monografii dotyczą również wybranych szczegółowych zagadnień z zakresu postępowania dyscyplinarnego. Na uwagę zasługuje tekst prok. Roberta Kmiecika dotyczący uprawnień rzecznika dyscyplinarnego do wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym materiałów z postępowania przygotowawczego, a także opracowanie Anety Fraser poświęcone obowiązkowi informacyjnym organów dyscyplinarnych.

Problematykę udziału i roli świadków jako osobowych źródeł dowodowych w postępowaniach dyscyplinarnych w służbach mundurowych omówił z kolei Michał Wawrzyńczak, natomiast nadkom. dr Paweł Gacek zwrócił uwagę na wzajemne relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem administracyjnym w kontekście stosunku służbowego policjanta.

Wprawdzie w większości zamieszczonych w monografii tekstów dominuje problematyka uczestników postępowania dyscyplinarnego policjantów, to jednak zauważyć należy także podejmowane w dyskusji wątki postępowań prowadzonych wobec innych funkcjonariuszy służb mundurowych. Zagadnieniom odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy poświęcili swoje opracowania adw. dr hab. Jerzy Paśnik i dr Marta Brzezińska, poddając analizie nowe uregulowania zawarte z ustawie o obronie ojczyzny z 2022 roku.

Przekazując tę publikację Czytelnikom, w imieniu Autorów oraz Organizatorów Seminarium Prawniczego, będącego pierwotnym forum prezentowanych przez nich poglądów, wyrażam przekonanie, że zamieszczone w niej teksty staną się nie tylko źródłem nowej, rzetelnej wiedzy o aktualnym stanie prawnym w obszarze prawa dyscyplinarnego służb mundurowych, ale także pobudzą do dalszej naukowej dyskusji nad celowością i zakresem ewentualnych zmian w kierunkach zgodnych ze zgłoszonymi postulatami.

Prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz

Nadużycie prawa strony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów

Zarówno w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jak i w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dominuje pogląd, że w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą orzekać specjalnie w tym celu tworzone organy administracyjne lub korporacyjne. Nie muszą one spełniać wszystkich wymagań, jakie stawiane są sądom, jednakże pod warunkiem, że ich rozstrzygnięcia mogą zostać poddane następczej faktycznej i prawnej kontroli sądowej.¹ W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zagwarantowana jest sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych wydawanych przez przełożonych dyscyplinarnych, a to w drodze wniesienia skargi do sądu administracyjnego (por. art. 138 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – dalej powoływana jako ustawa o Policji). W sprawach dyscyplinarnych służb mundurowych, w tym i odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, ustawodawca poddał ponadto kontroli kasacyjnej orzeczenia sądów administracyjnych, wydawane po rozpoznaniu skarg składanych od rozstrzygnięć kończących postępowania dyscyplinarne. Skargi kasacyjne rozpoznaje Naczelny Sąd Administracyjny.²

W doktrynie wskazuje się, że w postępowaniach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, z uwagi na pełnione w nich role, można wyróżnić organy dyscyplinarne, w tym przełożonych dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych, strony tego postępowania, w tym obwinionego i jego obrońcę (obrońców), osobowe źródła dowodowe (np. świadek, biegły), jak i organy ochrony prawnej działające na prawach strony (prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich).³

W ustawie o Policji nie ma definicji strony postępowania dyscyplinarnego. Na gruncie procedury karnej stroną określa się w znaczeniu materialnym

¹ Por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 16 lutego 1999 r., SK 11/19, z dnia 10 maja 2000 r., SK 21/99, czy wyrok ETPCz z dnia 29 kwietnia 1988 r. sprawa Belilos przeciwko Szwajcarii, skarga nr 10328/83.

² Por. W. Koziół, Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, w: W. Koziół, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016, s. 13-20.

³ B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, s. 76-105.

i procesowym. To pierwsze ujęcie zakłada, że zdolność stania się stroną przysługuje tylko temu, dla kogo z przestępstwa wypływają roszczenia prawnokarne, względnie temu, kto uczynił się karnie odpowiedzialnym.⁴ W myśl drugiej zaś koncepcji, za stronę uważa się osobę, która w procesie karnym dąży do osiągnięcia przeciwko innej osobie sędziowskiego orzeczenia o roszczeniu zaprzeczanym przez przeciwnika i która mocą własnej decyzji decyduje o formach i środkach procesowych. Zatem stronami są osoby, które we własnym imieniu wnoszą i popierają przed sądem oskarżenie (oskarżyciel: publiczny, prywatny i posiłkowy), oraz osoby, przeciw którym toczy się postępowanie (oskarżony) lub dochodzą roszczenia cywilnego.⁵ Warto przypomnieć uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 1931 r., II Pr 195/30, w której przyjęto, że w procesie karnym stroną materialną jest zawsze państwo, zaś stroną w znaczeniu formalnym, jest osoba fizyczna lub prawna. Oskarżyciel publiczny jest tylko organem strony, zaś w sprawach z oskarżenia prywatnego, formalną stroną jest oskarżyciel prywatny, który nie występuje w charakterze organu władzy.⁶

Przenosząc te ustalenia, co do pojęcia strony, na grunt postępowania dyscyplinarnego policjantów, można przyjąć, że stronami tego postępowania są:

- a) rzecznik dyscyplinarny wskazany w postanowieniu przełożonego dyscyplinarnego zgodnie z art. 134i ust. 4b pkt 6 ustawy o Policji; w myśl art. 135a ust. 2 ustawy o Policji, przełożony dyscyplinarny powołuje rzeczników dyscyplinarnych na okres 4 lat spośród policjantów w służbie stałej,
- b) obwiniony policjant; z art. 134i ust. 5 ustawy o Policji wynika, że policjanta co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego uważa się za obwinionego,
- c) pokrzywdzony,
- d) prokurator, który może skierować zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta, a następnie korzystając z unormowania art. 5 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze,⁷ włączyć się do udziału w postępowaniu dyscyplinarnym w związku z tym zawiadomieniem,
- e) Rzecznik Praw Obywatelskich, bezspornie na etapie sądowej kontroli wydanego orzeczenia dyscyplinarnego; w doktrynie pojawił się pogląd,

⁴ W. Daszkiewicz, *Proces karny. Część ogólna*, Poznań 1995, s. 168 – 171.

⁵ M. Siewierski, J. Tylman, M. Olszewski, *Postępowanie karne w zarysie*, Warszawa 1971, s. 81.

⁶ LEX 461077

⁷ Art. 5 ustawy o prokuraturze brzmi: „Prokurator może uczestniczyć na prawach strony lub uczestnika postępowania w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy władzy i administracji publicznej, sądy i trybunały, chyba że ustawy stanowią inaczej”.

że Rzecznik Praw Obywatelskich może też występować jako strona postępowania dyscyplinarnego, w sytuacji gdy istnieje zagrożenie wolności lub praw obywatelskich obwinionego policjanta albo osoby pokrzywdzonej przewinieniem.⁸

Zgodnie z treścią art. 135f ust. 4a ustawy o Policji, w toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony policjant ma prawo do ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat albo radca prawny. Obrońca nie jest stroną postępowania dyscyplinarnego. W istocie jest on przedstawicielem procesowym obwinionego, który podejmuje czynności w jego imieniu i na jego rzecz, ale tylko na korzyść obwinionego. Podkreślenia wymaga, że obrońca nie ma uprawnień do działania na niekorzyść obwinionego policjanta. Działania obrońcy podjęte na niekorzyść obwinionego nie mogą wywierać skutków przewidzianych przez przepisy prawa i należy je uznać za bezskuteczne. W art. 135f ust. 4 ustawy o Policji znajdujemy jasne stwierdzenie, że „obrońca nie może podejmować czynności na niekorzyść obwinionego”. Natomiast w sprawach cywilnych mocodawca ponosi negatywne konsekwencje działania ustanowionego przez siebie pełnomocnika procesowego.⁹ Przepis art. 135f ust 5 ustawy o Policji stanowi, że udział obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym nie wyłącza osobistego działania w nim obwinionego. W procedurze karnej obrońcy przysługują w zasadzie te same uprawnienia co oskarżonemu. Podnosi się, że kwestia wyboru strategii i taktyki obrończej pozostawiona być musi obrońcy i oskarżonemu. Podkreśla się w orzecznictwie sądowym, że podstawą należytego wykonywania funkcji obrońcy powinno być wzajemne zaufanie obrońcy i jego mandanta.¹⁰ Wskazuje się, że oskarżony ustanawiając obrońcę może zasadnie zakładać, że ten obrońca wykorzysta, w sposób zgodny z przepisami prawa, środki obrony procesowej. Dlatego, nie można żądać, aby oskarżony taki, sam i niezależnie od obrońcy, dokonywał czynności z zachowaniem stosownych terminów, a w razie uchybienia terminowi do ich przedsięwzięcia wykazał – dla przywrócenia mu tego terminu – leżące tylko po jego stronie, a przy tym niezależne od niego, powody opóźnienia i to z wyłączeniem możliwości powołania się na fakt uchybienia terminowi zawitemu do tej czynności przez jego obrońcę.¹¹

⁸ B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, s. 103 – 105.

⁹ Por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 1999 r., II UKN 678/99, OSNP 2001, nr 11, poz. 402.

¹⁰ R. Stefański, Obrona obligatoryjna w polskim procesie karnym, Warszawa 2012, s 281 – 298.

¹¹ Por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2008 r., V KK 448/07, LEX nr 467450.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Ten przepis sam nie nakłada nowych obowiązków na podlegających prawu RP, a podnosi jedynie, i tak istniejącą powszechną powinność przestrzegania prawa, do rangi obowiązku konstytucyjnego. Ustawa o Policji określa uprawnienia i obowiązki stron postępowania dyscyplinarnego policjantów. Niektóre z nich wynikają też ze stosowanych w tym postępowaniu przepisów k.p.k. W założeniu strony postępowania dyscyplinarnego policjantów mają obowiązek „ściśłego” przestrzegania prawa. Nadużycie zaś prawa oznacza zastosowanie danej instytucji prawnej sprzecznie z celem, dla którego została ona stworzona, sprzecznie z jej przeznaczeniem.¹² Zatem z nadużyciem prawa strony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, mamy do czynienia wówczas, gdy strona tego postępowania używa poprzez swoje działanie lub zaniechanie, wynikającego z przepisów prawa uprawnienia w sposób sprzeczny z celem (celami), dla którego zostało ono w tych przepisach przewidziane, zatem gdy pomimo formalnej zgodności pomiędzy dokonywaną czynnością prawną a treścią normy prawnej, z której uprawnienie do przeprowadzenia tej czynności się wywodzi, jej dokonanie w konkretnym wypadku należy uznać za sprzeczne z *ratio legis* tej normy.¹³

Istotą działalności rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny, jest działalność ukierunkowana na wykrycie i oskarżenie policjanta winnego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Realizuje on więc w konkretnym postępowaniu funkcję ścigania, która polega na czynnościach śledczych odnoszących się do zbierania materiału dowodowego i ustalania okoliczności sprawy.¹⁴ Rzecznik dyscyplinarny niewątpliwie może skutecznie działać tylko na podstawie prawa i w ramach przyznanych mu przez prawo kompetencji. Jak wyżej wskazano, rzeczników dyscyplinarnych powołują przełożeni dyscyplinarni na okres czterech lat spośród policjantów w służbie stałej. Przed upływem kadencji mogą zostać odwołani tylko w przypadkach określonych w art. 135b ustawy o Policji. Celem czynności podejmowanych przez rzecznika w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów jest ustalenie, czy według niego, zaistniało przewinienie dyscyplinarne, a jeżeli tak, to przedstawienie w sprawozdaniu stosownych wniosków

¹² M. Warchoń, Pojęcie „nadużycia prawa” w procesie karnym, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 11, s. 48 – 67.

¹³ Ł. Cora, Gradacja nadużycia prawa w procesie karnym (zarys teoretyczny), Studia Prawnicze, 2019, s. 120.

¹⁴ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2017 r., I OSK 1436/17, LEX nr 2974076.

w zakresie ukarania obwinionego lub propozycji odstąpienia od wymierzenia kary dyscyplinarnej. Możliwe jest także zaproponowanie przez rzecznika dyscyplinarnego, w złożonym sprawozdaniu, wydania orzeczenia uniewinniającego albo umorzenia postępowania (por. art. 135i ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji). Propozycje rzecznika zawarte w sprawozdaniu muszą być poprzedzone prawidłowym przeprowadzeniem postępowania dowodowego. Art 135g ust. 1 ustawy o Policji nakłada na rzecznika dyscyplinarnego obowiązek badania oraz uwzględniania okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Z treści tego przepisu wynika, że zakazane jest kierunkowe nastawienie rzecznika dyscyplinarnego do sprawy. Nie może on zatem zakładać określonego wniosku, który znajdzie się w jego sprawozdaniu, przed zakończeniem czynności dowodowych prowadzonych przez niego w tym postępowaniu dyscyplinarnym, czy precyzyjniej przed datą wydania przez niego postanowienia o zakończeniu czynności dowodowych, nie może antycypować treści swojego sprawozdania. Nie może też dać do zrozumienia obwinionemu, jego obrońcy czy pokrzywdzonemu, że ma już określoną wersję zdarzenia, które jest objęte prowadzonym przez niego postępowaniem. Respektowanie przez rzecznika dyscyplinarnego zasady obiektywizmu, o której przecież jest mowa w 135g ust. 1 ustawy o Policji, wymaga od niego, aby nawet w przypadku przyjęcia, dla siebie, z uwagi na potrzebę zaplanowania czynności dowodowych, wstępnej wersji zdarzenia objętego badaniem, był zawsze otwarty na inne, czasem mniej prawdopodobne, wersje. Rzecznik dyscyplinarny musi również zawsze pamiętać, że prowadzi czynności w sprawie przeciwko obwinionemu policjantowi, chronionego ustawową zasadą domniemania niewinności z art. 135g ust. 2 ustawy o Policji, która głosi, że obwinionego policjanta uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Również przepis ten, w zdaniu drugim, wprowadza, zasadę *in dubio pro reo*, będącą konsekwencją obowiązywania, w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, zasady domniemania niewinności. Na potrzeby postępowania dyscyplinarnego policjantów, praktycznie można przyjąć, że „niedające się usunąć wątpliwości” mają miejsce wtedy, gdy po wyczerpaniu wszystkich realnie dostępnych możliwości dowodowych, zasady logicznego rozumowania, doświadczenia życiowego lub nauki, nie pozwalają ustalić określonego faktu. Zasada ta nie ma natomiast zastosowania, gdy wątpliwości rzecznika dyscyplinarnego, są wynikiem niedokładnego przeprowadzenia czynności dowodowych. Wówczas, co oczywiste, rzecznik dyscyplinarny nie może zastosować się do tej zasady,

a powinien podjąć działania w celu uzupełnienia materiału dowodowego. Rygorystyczne przestrzeganie przez rzeczników dyscyplinarnych tych zasad, zależy, przede wszystkim, a może i wyłącznie, od przestrzegania przez nich samych, w swoim sumieniu, wysokich standardów postępowania. To między innymi wymóg zdystansowania się, podczas prowadzenia postępowania, od własnych upodobań, czy krążących w przestrzeni publicznej osądów o prowadzonej sprawie, nieuleganie presji własnych bądź społecznych uprzedzeń, zarówno do obwinionego, jak i pokrzywdzonego, czy samej sprawy, a także presji instytucjonalnej związanej z faktem, że pełnią służbę w zhierarchizowanej strukturze. Nadużycia rzecznika dyscyplinarnego w obszarze stosowania kluczowego dla postępowania dyscyplinarnego przepisu art. 135 g ustawy o Policji, niezmiernie rzadko zostaną ujawnione, najczęściej ich jedyną konsekwencją, będzie nieznośny wyrzut sumienia. Sumienie to uformowany osąd o moralnym dobru/złu zamierzonego przez człowieka jego własnego konkretnego aktu, którego sprawienie staje się dla niego źródłem wewnętrznej aprobaty bądź poczucia winy, własnego bycia dobrym lub złym człowiekiem. Sumienie to rodzaj mechanizmu uzgadniającego nasze działanie z uznanym przez nas za słuszny kodeksem norm moralnych. Niezawodność tego mechanizmu jest założona w ludzkich dyspozycjach wrodzonych: zdolności myślenia, wrażliwości emocjonalnej, instynkcie przetrwania. Sumienie ma charakter indywidualny, ponieważ angażuje świadomość każdego z nas oraz zakłada autorefleksję, w wyniku której porównujemy nasze postępowanie z wyznawanymi wzorcami. Sumienie jest najbardziej troskliwym „doradcą” człowieka, zawsze godnym zaufania i posłuchu, jest niejako „stróżem” wolności człowieka, który w konkretnej sytuacji projektuje własne bycie w obliczu wartości moralnych. Jest też źródłem pierwotnych sądów o życiu i świecie.¹⁵

Uprawnienia obwinionego policjanta określa art. 137f ust. 1 ustawy o Policji. W myśl tego przepisu obwiniony policjant ma prawo do:

- odmowy składania wyjaśnień,
- zgłaszania wniosków dowodowych, przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek lub fotokopii,
- ustanowienia obrońcy,
- wnoszenia do przełożonego dyscyplinarnego zażaleń, w przypadkach wskazanych w ustawie, na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego w terminie trzech dni od dnia doręczenia,

¹⁵ S. Gałęcki, Spór o sumienie – źródła i konsekwencje etyki Johana Henryego Newmana, Kraków 2012, s. 21 – 99.

- wnoszenia, w przypadkach wskazanych w ustawie, zażaleń od postanowień wydanych przez przełożonego dyscyplinarnego.

Jak wyżej podano, ustawa o Policji gwarantuje obwinionemu policjantowi tzw. prawo do milczenia, gdyż ma on prawo składać wyjaśnienia, może jednak bez podania powodów odmówić składania wyjaśnień, jak i odpowiedzi na poszczególne pytania. Jasną jest rzeczą, że prawo to jest jedną z form realizacji przysługującego obwinionemu policjantowi prawa do obrony, i skorzystanie z prawa do milczenia nie może być oceniane przez rzecznika dyscyplinarnego na niekorzyść obwinionego. W przeszłości w orzecznictwie adwokackich sądów dyscyplinarnych odmowa złożenia wyjaśnień przez obwinionego adwokata była traktowana jako okoliczność obciążająca przy wymiarze kary dyscyplinarnej, gdyż takie zachowanie adwokata, jak wywodzono, utrudnia prowadzenie postępowania dyscyplinarnego oraz narusza obowiązek poszanowania dla władzy korporacyjnej. Krytykując tę linię orzeczniczą, podnoszono, że z faktu, iż adwokat odmówił złożenia wyjaśnień w postępowaniu dyscyplinarnym nie można widzieć lekceważenia czy nieposzanowania władz adwokatury. „Bez wątpienia adwokat okazuje karygodny brak kurtuazji, nie reagując na otrzymane wezwania lub zapytania; jeżeli jednak oświadcza, że okoliczności przeszkadzają mu wyjaśnień udzielić, w niczym przez to należnemu władzom korporacji poszanowaniu nie uchybia. Powstaje pytanie, czy nie żądać wytłumaczenia i usprawiedliwienia odmowy. Lecz wytłumaczenie zbyt często wymagałoby przedstawienia właśnie faktów, o których adwokat nie chce mówić i czyniło wówczas samą odmowę wyjaśnień zgoła bezprzedmiotową”.¹⁶ Również złożenie przez obwinionego policjanta nieprawdziwych wyjaśnień nie może stanowić okoliczności obciążającej. Obwiniony policjant podając w wyjaśnieniach nieprawdziwe okoliczności sprawy, pamiętać jednak musi, że kłamstwo ma swoje granice tam gdzie rozpoczyna się ochrona innych osób i gdzie następuje wyjście poza wykonywanie prawa do obrony.¹⁷ Bezspornym bowiem jest, że prawo do obrony obwinionego policjanta w postępowaniu dyscyplinarnym, zapewniając mu swobodę wypowiedzi co do zarzuczonego mu przewinienia dyscyplinarnego i chroniąc go zarazem od ponoszenia odpowiedzialności karnej z powodu ich treści, nie legalizuje in-

¹⁶ M. Ettinger, Wyjaśnienia adwokata we własnej sprawie dyscyplinarnej, *Palestra* 1938, nr 8-9, s. 741 – 742.

¹⁷ Z. Sobolewski, Samooskarżanie w świetle prawa karnego (zasada *nemo se ipsum accusare tenetur*), Warszawa 1982, s. 79.

nych zachowań obwinionego o znamionach czynu zabronionego lub przewinienia dyscyplinarnego, choćby zmierzały one do uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej za zarzucane mu przewinienie dyscyplinarne. Obwiniony policjant może zatem ponosić np. odpowiedzialność karną za przestępstwa z art. 234 k.k. z art. 235 k.k. czy z art. 212 § 1 k.k. Niewątpliwie obwiniony policjant ma prawo, zarówno do sprawnego przeprowadzenia toczącego się wobec niego postępowania dyscyplinarnego, ale jednocześnie przysługuje mu prawo do uzyskania prawidłowego rozstrzygnięcia, odpowiadającego normom dyscyplinarnego prawa materialnego.¹⁸ Przysługujące obwinionemu policjantowi uprawnienie do zgłaszania wniosków dowodowych, w założeniu, ma służyć ustaleniu w sposób prawidłowy stanu faktycznego sprawy. Dowód bowiem przeprowadza się w celu ustalenia okoliczności (faktów). Wniosek dowodowy może również zmierzać do wykrycia lub oceny właściwego dowodu. Zgodnie z art. 135f ust. 7 pkt 4 ustawy o Policji rzecznik dyscyplinarny odmawia uwzględnienia wniosku dowodowego, który w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania. Trzeba pamiętać, że w zasadzie każdy wniosek dowodowy siłą rzeczy zmierza do przedłużenia postępowania dyscyplinarnego. Niewątpliwie, chociaż powołane unormowanie zawiera swoistą klauzulę „bezpieczeństwa,” gdyż pozwala odmówić uwzględnienia wniosku tylko, gdy „w sposób oczywisty” zmierza do przedłużenia postępowania dyscyplinarnego, nie jest to wystarczające zabezpieczenie przez ewentualnym nadużywaniem tego przepisu przez rzeczników dyscyplinarnych, w sytuacji gdy rzecznik dyscyplinarny - w swoim wewnętrznym przekonaniu – sprawę już „zamknął”, bo „dojrzała” ona do sporządzenia sprawozdania. Z drugiej strony analizując bliźniacze rozwiązanie zawarte w art. 170 § 1 pkt 5 k.p.k., podnosi się, że ryzyko nadużywania tego przepisu jest minimalne, nie można bowiem racjonalnie zakładać powszechnego korzystania „z drogi na skrót” w postępowaniu dowodowym. Wskazuje się, że oddalenie, w postępowaniu karnym, wniosku dowodowego na podstawie tej przesłanki, powinno dotyczyć specyficznej, obstrukcyjnej postawy strony, która czyni nieprawidłowy użytek z zagwarantowanych jej uprawnień.¹⁹ Podkreślić również należy, że na postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o odmówieniu uwzględnienia wniosku dowodowego na podstawie art. 135f ust. 7 pkt 4 ustawy o Policji, obwinionemu i jego

¹⁸ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK – A 2009, nr 2, poz. 9.

¹⁹ M. Wąsek – Wiaderek, Oddalenie wniosku dowodowego zmierzającego w sposób oczywisty do przedłużenia postępowania w polskiej procedurze karnej, w: L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Zb. Hołda (red.), W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska, Lublin 2005, s. 713 – 714.

obrońcy służy zażalenie do przełożonego dyscyplinarnego. Zatem te decyzje, na żądanie obwinionego i jego obrońcy, poddane są kontroli.

Stroną postępowania dyscyplinarnego policjantów jest też pokrzywdzony. Niektórzy dodają, że jest to strona „ułamna.” W art. 134i ust. 1b ustawy o Policji zdefiniowano tę stronę postępowania. Zgodnie z tym przepisem, pokrzywdzonym jest osoba, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone przez przewinienie dyscyplinarne. W obszarze prawa cywilnego dobro prawne to przedmiot stosunku cywilnoprawnego, tj. każdy obiekt, do którego odnosi się treść tego stosunku. Może mieć różną postać i charakter, najczęściej są to rzeczy, przedmioty materialne niebędące rzeczami (np. ciecze, gazy, zwierzęta w stanie wolnym), przedmioty niematerialne (dobra osobiste, energia, dobra materialne o charakterze intelektualnym), pieniądze i papiery wartościowe, zorganizowane kompleksy majątkowe (mienie, majątek, gospodarstwo rolne). W doktrynie prawa karnego nie udało się stworzyć jednej, w miarę przejrzystej, definicji dobra prawnego, a tym samym osiągnąć zgody co do faktycznej przydatności tego pojęcia jako wyznacznika treści i granic karnoprawnych regulacji. W obszarze prawa karnego za dobra prawne uznaje się: przedmioty, wartości stany, obiekty, idee, stosunki, funkcje, interesy, czy wyobrażenia.²⁰ Według profesora Władysława Woltera dobro prawne to „przedmioty realne lub idealne, z którymi związane są pewne wartości społeczne, wobec czego też znajdują się one pod ochroną prawną.”²¹ Ustalenie czy doszło do bezpośredniego naruszenia dobra prawnego danego podmiotu należy opierać na dokładnej analizie okoliczności każdego czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Kryterium bezpośredniości oznacza, że w relacji między czynem wyczerpującym znamiona przewinienia dyscyplinarnego a naruszeniem dobra prawnego danego podmiotu nie ma ogniw pośrednich, z czego wynika, iż do kręgu pokrzywdzonych można zaliczyć tylko ten podmiot, którego dobro prawne zostało naruszone wprost, a nie za pośrednictwem godzenia w inne dobro prawne.²² Nie ma przy tym znaczenia czy dobro prawne naruszone przez przewinienie dyscyplinarne jest głównym czy też ubocznym przedmiotem ochrony.²³ W doktrynie trafnie wskazuje się, że w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów uprawnienie do złożenia zażalenia

²⁰ B. Gruszecka, *Ochrona dobra prawnego na przedpolu jego naruszenia. Analiza karnistyczna*, Warszawa 2012, s. 24.

²¹ W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, Kraków 1933, s. 81 – 82.

²² Por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2010 r., IV KK 316/09, R – OSNKW 2010, poz. 645.

²³ I. Zielinko, *Bezpośredniość jako element definicji pokrzywdzonego w procesie karnym*, *Przełęcz Sądowy* 2014, nr 3, s. 96.

na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przysługuje osobie co do której istnieje uprawdopodobnione okolicznościami zdarzenia, że jej dobro prawne zostało przewinieniem dyscyplinarnym bezpośrednio naruszone.²⁴ Art. 134i ust.1 pkt 2 ustawy o Policji daje prawo pokrzywdzonemu do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego pokrzywdzony jest zawiadamiany przez przełożonego dyscyplinarnego lub Komendanta Głównego Policji o tym, a także o wyniku tego postępowania (por. art. 134i ust. 3 ustawy o Policji). Zgodnie z treścią art. 135 ust. 2 ustawy o Policji postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego doręcza się pokrzywdzonemu, jeżeli złożył on wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz na orzeczenie o umorzeniu tego postępowania pokrzywdzony może wnieść odpowiednio zażalenie lub odwołanie, w terminie siedmiu dni od dnia ich doręczenia. Pokrzywdzony może również złożyć zażalenie na postanowienie przełożonego dyscyplinarnego o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli takie postanowienie wydał minister właściwy do spraw wewnętrznych albo Komendant Główny Policji, to pokrzywdzony może się zwrócić do tych podmiotów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego, od wielu już lat, jednolicie, przyjmuje się, że wniesienie środka odwoławczego od orzeczenia, które jest z mocy ustawy niezaskarżalne nie może wywoływać skutków prawnych i inicjować postępowania o charakterze dwuinstancyjnym, zmierzającym do zbadania dopuszczalności wniesienia takiego środka przez pryzmat przepisów art. 429 k.p.k. i art. 430 k.p.k. Wypaczałoby to bowiem istotę postępowania odwoławczego.²⁵ W takiej sytuacji pismo określone przez stronę jako „zażalenie” należy pozostawić w aktach sprawy w trybie administracyjno – porządkowym, bez nadawania mu biegu procesowego.²⁶

²⁴ K. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, s. 93.

²⁵ por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 lipca 1994 r., sygn. akt II KO 52/94, OSNKW 1994, z. 9 – 10, poz. 62 i z dnia 31 marca 2005 r., sygn. akt IV KZ 9/05, OSNKW 2005, z. 4, poz. 38

²⁶ por. np. niepublikowane zarządzenia: przewodniczącego Wydziału VI z dnia 5 listopada 2009 r., sygn. akt VI KZ 3/09 oraz sygn. akt VI KZ 4/09, przewodniczącego Wydziału I z dnia 6 grudnia 2010 r., sygn. akt WZ 55/10, upoważnionych sędziów Sądu Najwyższego z dnia 8 listopada 2010 r., sygn. akt WZ 51/10 i z dnia 19 stycznia 2022 r., sygn. akt IV KZ 53/2.

Jeśli zaś chodzi o prokuratora i Rzecznika Praw Obywatelskich, to w przypadku podzielenia koncepcji, iż te organy w wyniku swojej inicjatywy, mogą stać się, w określonej sytuacji, stronami postępowania dyscyplinarnego policjantów, to próbując zakreślić obszary, w których teoretycznie mogłyby występować nadużycia ich uprawnień procesowych, to może to być nadużywanie inicjatywy w przedmiocie przeprowadzania dowodów lub zaskarżania zapadłych rozstrzygnięć.

Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego policjantów

Policjanci ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, o czym stanowi art. 132 ust. 1 ustawy o Policji (t.j. Dz.U. 2021, poz.1882 z późn. zm). Ustawa ta reguluje nie tylko zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej, wskazuje na kary dyscyplinarne, ale także określa przebieg procedury, której celem jest ustalenie podstaw faktycznych i prawnych pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz wydania w tym zakresie orzeczenia. Owa procedura nie ogranicza się wyłącznie do wąsko pojmowanego postępowania dyscyplinarnego jako procedury prawnej, w której następuje przeprowadzenie dowodów i wydanie końcowego orzeczenia. Postępowanie dyscyplinarne, o którym będzie mowa, postrzegane jest szerzej i obejmuje wszystkie czynności podejmowane w ramach upoważnienia ustawowego, przez określone w ustawie o Policji podmioty i zmierzające do wszczęcia postępowania w celu wyjaśnienia, a kolejno wydania orzeczenia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta za zarzucone mu przewinienie dyscyplinarne.

W takim układzie proceduralnym kwestia uczestników postępowania musi być także postrzegana znacznie szerzej, aniżeli można byłoby *prima vista* uważać. Poniższe uwagi koncentrować się będą na wskazaniu kręgu podmiotów zaliczanych do uczestników postępowania dyscyplinarnego na gruncie ustawy o Policji oraz zdefiniowaniu ich ról procesowych.

Uwagi wstępne

Proste wydałoby się pytanie, kto jest uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego policjantów, jest w istocie pytaniem o przyjęty przez prawodawcę **model proceduralny służący do ustalenia i pociągnięcia do odpowiedzialności** dyscyplinarnej policjanta za przypisane mu przewinienie dyscyplinarne. Jest to także pytanie o status procesowy podmiotów, które w tej procedurze uczestniczą, o rolę procesową jaką wypełniają, a także o ich gwarancje procesowe. Jest to również kwestia realizacji wyznaczonej im poprzez udział w tym postępowaniu funkcji procesowej.

Jak widać, problematyka uczestników postępowania w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów nie ogranicza się jedynie do wskazania ich kręgu i wymienienia ich ustawowo wskazanych praw czy też obowiązków. Dlatego postaram się nakreślić kilka zasadniczych pól, z których każde koncentruje inne problemy związane z uczestnictwem w postępowaniu tzw. dyscyplinarnym. Elementem spinającym szczegółowe rozważania dotyczące wybranej problematyki będzie wskazanie na podmioty, które prawodawca umiejscowił w danym polu (czy też ujmując kwestię szerzej i zgodnie z regułami praw proceduralnych), którym wyznaczył określoną rolę procesową na danym etapie postępowania.

Pierwszym zasadniczym polem rozważań, jest zakres temporalny, w jakim toczy się (tzn. zgodnie z ustawą rozpoczyna się i kończy się) postępowanie, stanowiące przedmiot uregulowania art. 132 i n. ustawy o Policji, a także jego struktura, tzn. jego kolejne etapy i stadia – od pierwszej czynności aż do ostatniej.

Kolejnym zagadnieniem jest ustalenie ról procesowych poszczególnych uczestników postępowania, w każdym ze wskazanych etapów postępowania.

Nie sposób przy tym ujęciu problematyki pominąć statusu i gwarancji procesowych, jakie przyznaje prawodawca każdemu podmiotowi uczestniczącemu w postępowaniu w wyznaczonej mu przez prawo (ustawę o Policji) roli procesowej, zatem ta kwestia będzie kolejną do omówienia kwestią.

Przechodząc do zasadniczych rozważań, należy wskazać, że przewidziana w ustawie o Policji procedura, mająca na celu pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sprawcę deliktu kwalifikowanego na gruncie tej ustawy i przepisów związkowych jako przewinienie dyscyplinarne jest procedurą państwową, realizowaną według wskazań prawodawcy i na warunkach przez prawo określonych. Jest to też procedura represyjna, bowiem jej przedmiotem jest wydanie orzeczenia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej (a zatem quasi karnej) za zachowanie stanowiące naruszenie zasad pełnienia służby czy też zachowanie naruszające zasady etyki zawodowej policjanta. Ten szczególny charakter procedury powoduje, że można poddając ją analizie czynić pewne odniesienia do procedury karnej, przynajmniej w sferze teoretycznej i aksjologicznej. Pozwala na to również przepis art. 135p ustawy o Policji nakazujący w sprawach nie uregulowanych i nie wyłączonych przez ten przepis, stosować odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego.

Na gruncie dogmatyki procesu karnego ukształtowało się kilka przydatnych, do szczegółowych rozważań o uczestnikach postępowania, pojęć¹. Pierwsze z nich, to właśnie wskazanie na sposób rozumienia pojęcia „uczestnik postępowania”. Otóż na gruncie karnoprosesowym uczestnikiem postępowania (karnego) jest każdy podmiot, który występuje w tym postępowaniu w roli procesowej wyznaczonej mu przez prawo karne procesowe. Do uczestników procesu karnego (a mogą być nimi nie tylko osoby fizyczne) należą zatem zarówno organy procesowe prowadzące (albo nadzorujące) postępowanie, strony procesowe i tzw. quasi – strony, pomocnicy organów procesowych oraz pomocnicy procesowi stron postępowania, a nadto cała grupa uczestników stanowiących tzw. osobowe źródła dowodowe – świadkowie, biegli. Ten krąg podmiotów występujących w roli choćby rzeczników interesu społecznego czy interesu publicznego jest szerszy, ale nie ma tu punktu stycznego z procedowaniem na podstawie ustawy o Policji.

1. Jak kształtuje się krąg uczestników postępowania dyscyplinarnego (*sensu largissimo*) policjantów?

Wyznaczenie tego kręgu nie jest wcale proste. Jak bowiem wskazano wyżej jest on związany z rolami procesowymi, jakie poszczególne podmioty mają zgodnie z ustawą pełnić, a nadto – ujmując już tę kwestię teoretycznie – z funkcjami procesowymi, które są w danym modelu postępowania realizowane. Te zaś zależą (choć jest tu pewne sprzężenie zwrotne) od przyjętego modelu postępowania.

W obecnym modelu postępowania karnego obowiązującym w Polsce, określanym jako model skargowy, względnie kontradiktoryjny z elementami inkwizycyjnymi realizowane są trzy funkcje procesowe, przypisane do trzech typów podmiotów. Są to: funkcja ścigania (oskarżania) realizowana przez organy ścigania i oskarżycieli (publicznego, posiłkowego, prywatnego), funkcja obrony realizowana przez oskarżonego (jego obrońcę) oraz funkcja rozstrzygania (orzekania) realizowana przez organ, któremu prawodawca powierzył imperium orzecznicze (w postępowaniu przygotowawczym jest to prokurator, a w postępowaniu jurysdykcyjnym – sąd).

¹ Szerzej K. Dudka, H. Paluszkiwicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2022, wyd. V, s. 47 i n.

Czy takie same funkcje procesowe są realizowane w postępowaniu toczącym się w sprawach dyscyplinarnych na podstawie przepisów ustawy o Policji?

W celu odpowiedzi na to pytanie trzeba zwrócić na pierwsze z wyznaczonych pól, a mianowicie ustalić zakres temporalny postępowania w sprawie o delikt dyscyplinarny policjanta.

Nawiązując do wspomnianego wyżej założenia o ujmowaniu dla potrzeb niniejszych rozważań postępowania przewidzianego do orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów w sposób najszerszy, należy podkreślić, że postępowanie dyscyplinarne *sensu largo* jest to na gruncie ustawy o Policji zespół czynności podejmowanych przez wskazane w ustawie podmioty w związku z ujawnieniem zachowania funkcjonariusza Policji, uznawanego – w myśl przepisów tej ustawy (art. 132 ustawy o Policji) za przewinienie dyscyplinarne. Takie postępowanie można byłoby nazwać postępowaniem w sprawie o przewinienie dyscyplinarne. Obejmuje ono wiele czynności proceduralnych, podejmowanych przez różne podmioty, którym ustawa poprzez przydzielenie im określonej roli procesowej nakazuje uznawać za uczestników tego postępowania. W ujęciu wąskim natomiast, postępowanie dyscyplinarne to etap postępowania w sprawie o przewinienie dyscyplinarne, wyznaczony ramami procesowymi w postaci określonych czynności procesowych. Są to – wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przez przełożonego dyscyplinarnego (art. 134i ust. 1a oraz ust. 2 ustawy o Policji) jako początek postępowania dyscyplinarnego oraz wydanie prawomocnego orzeczenia (uprawomocnienie się orzeczenia wskutek jego niezaskarżenia albo nieprawidłowego zaskarżenia por. art. 135o ustawy o Policji)², jako moment kończący postępowanie. W swoich rozważaniach pomijam kwestię wznowienia postępowania dyscyplinarnego oraz przebieg postępowania wznowionego.

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna się z dniem wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Od tej chwili policjanta, co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, uważa się za obwinionego (art. 134i ust. 5 ustawy o Policji). W postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego wymienia się m.in. przełożonego

² Art. 135o ustawy o Policji [Uprawomocnienie się orzeczenia]

1. Orzeczenie lub postanowienie staje się prawomocne:

1) z upływem terminu do wniesienia odwołania, wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia, jeżeli go nie wniesiono;

2) w dniu wydania orzeczenia lub postanowienia przez organ odwoławczy.

dyscyplinarnego wydającego postanowienie, dane służbowe i personalne obwinionego oraz wskazanie rzecznika dyscyplinarnego prowadzącego postępowanie (art. 134i ust. 6 ustawy o Policji). Takie ujęcie proceduralne momentu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego *sensu stricto* wskazuje, że w chwili wydania tego postanowienia wykreowani zostają wskazani uczestnicy postępowania – są to przełożony dyscyplinarny jako organ wszczynający postępowanie, rzecznik dyscyplinarny jako organ dokonujący czynności dowodowych w postępowaniu dyscyplinarnym i je prowadzący oraz obwiniony jako podmiot, przeciwko któremu to postępowanie jest skierowane. Odnosząc się do wyznaczonych przez ustawę ról procesowych tych uczestników postępowania dyscyplinarnego należy podkreślić, że mamy tu do czynienia z uczestnikami postępowania realizującymi funkcję ścigania (przełożony dyscyplinarny, rzecznik dyscyplinarny), funkcje obrony (obwiniony), a także funkcję orzekania, którą poprzez uprawnienie do wydania orzeczenia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej realizuje przełożony dyscyplinarny (por. art. 135j ustawy o Policji).

Przyznanie podmiotowi określonej prawem roli procesowej w postępowaniu dyscyplinarnym oznacza także równocześnie określenie jego statusu procesowego, a wraz z nim praw i obowiązków procesowych tego uczestnika oraz ich gwarancji (choć problematyka gwarancji procesowych odnosi się wyłącznie do uczestników postępowania występujących w roli strony tego postępowania).

2. Jak kształtuje się status procesowy przełożonego dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym *sensu stricto*?

Przełożony dyscyplinarny (a mogą nim być ściśle wskazane w ustawie podmioty – por. art. ustawy o Policji) jest organem procesowym. Można go tak zakwalifikować, ponieważ jest organem reprezentującym państwową służbę mundurową (Policję) powołanym do wszczęcia, prowadzenia i orzekania – w tym merytorycznego - w postępowaniu dyscyplinarnym. Jego pozycję procesową wyznacza zakres jego „imperium” rozumianego tu jako kompetencja do wydawania wiążących postanowień o wszczęciu postępowania, o odmowie wszczęcia, o zawieszeniu, umorzeniu postępowania, a także co najważniejsze – do wydawania orzeczenia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej, tj. uniewinnieniu, jeżeli przeprowadzone postępowanie nie potwierdziło zarzutów stawianych obwinionemu, albo uznania obwinionego winnym popełnienia czynu, za który obwiniony ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu mu

kary dyscyplinarnej, albo uznaniu winnym popełnienia czynu, za który obwiniony ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, i o odstąpieniu od wymierzenia mu kary dyscyplinarnej (por. art. 135j ust.1 pkt 1-3 ustawy o Policji). Ponadto przełożony dyscyplinarny ma wpływ na budowanie podstawy faktycznej wydanego orzeczenia, albowiem nie tylko wyznacza on do przeprowadzenia czynności wyjaśniających rzeczownika dyscyplinarnego, ale może uznać, że zgromadzony przez niego materiał dowodowy jest niewystarczający do orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej i nakazać rzecznikowi dalsze prowadzenie postępowania wyjaśniającego (może je przedłużyć o 30 dni – por. art. ustawy o Policji)³. Ma także kompetencję do zmiany w orzeczeniu opisu czynu lub jego kwalifikacji prawnej, choć może to nastąpić wyłącznie w granicach czynu zarzucanego obwinionemu i jego kwalifikacji prawnej (por. art. 135j ust. 1a ustawy o Policji). Decyduje także w orzeczeniu o karze dyscyplinarnej, może także odstąpić od jej wymierzenia,⁴ jeżeli stopień winy lub stopień szkodliwości przewinienia dyscyplinarnego dla służby nie jest znaczny, a właściwości i warunki osobiste policjanta oraz dotychczasowy przebieg jego służby uzasadniają przypuszczenie, że pomimo odstąpienia od ukarania będzie on przestrzegał dyscypliny służbowej oraz zasad etyki zawodowej (por. art. 135j ust. 5 ustawy o Policji). Jeśli jednak przełożony dyscyplinarny, o którym mowa w art. 133 ust. 2 i 3 ustawy o Policji, uzna, że należy wymierzyć karę dyscyplinarną, do której wymierzenia nie jest uprawniony, wniosek w tej sprawie wraz z aktami postępowania dyscyplinarnego przesyła przełożonemu dyscyplinarnemu uprawnionemu do wymierzenia tej kary. Ma bowiem obowiązek badania swojej właściwości co do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego i podejmowanych w jego toku czynności, w tym orzeczniczych. Przełożony dyscyplinarny, który wydał orzeczenie lub postanowienie w pierwszej instancji, w przypadku wniesienia odwołania lub zażalenia niezwłocznie przekazuje je wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu wraz z aktami postępowania, aktami osobowymi obwinionego oraz ze swoim stanowiskiem, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia, w którym otrzymał

³ (...)3. Jeżeli przełożony dyscyplinarny uzna, że w przekazanych mu aktach postępowania dyscyplinarnego są istotne braki, w terminie 14 dni od dnia przekazania mu akt wydaje postanowienie o uchyleniu postanowienia o zakończeniu czynności dowodowych i zwraca sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu usunięcia stwierdzonych braków w materiale dowodowym.

⁴ Przełożony dyscyplinarny może odstąpić od ukarania, jeżeli stopień winy lub stopień szkodliwości przewinienia dyscyplinarnego dla służby nie jest znaczny, a właściwości i warunki osobiste policjanta oraz dotychczasowy przebieg służby uzasadniają przypuszczenie, że pomimo odstąpienia od ukarania będzie on przestrzegał dyscypliny służbowej oraz zasad etyki zawodowej.

odwołanie lub zażalenie. Ma zatem także obowiązek wypowiedzenia się w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego, na potrzeby postępowania drugoinstancyjnego – w stanowisku (która jest swego rodzaju opinią) przygotowanym dla wyższego przełożonego dyscyplinarnego.

Zakres procesowych kompetencji przełożonego dyscyplinarnego obejmuje wyznaczenie do konkretnej sprawy funkcjonariusza, który będzie w tym postępowaniu pełnił rolę rzecznika dyscyplinarnego. Ustawa określa, jaki status służbowy powinien mieć rzecznik wyznaczony przez przełożonego dyscyplinarnego do danego postępowania⁵.

3. Rzecznik dyscyplinarny w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów

Rzecznik dyscyplinarny prowadzi postępowanie dyscyplinarne oraz ma kompetencje do dokonywania czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 134i ust. 4 ustawy o Policji. Rzecznik dyscyplinarny, za zgodą przełożonego dyscyplinarnego, może skorzystać z pomocy innego rzecznika dyscyplinarnego przy przeprowadzaniu czynności dowodowych. Nie ma zatem wątpliwości, że zasadniczym zadaniem rzecznika dyscyplinarnego jest zebranie materiału dowodowego pozwalającego na skierowanie wniosku do przełożonego dyscyplinarnego o ukaranie obwinionego oraz przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.

Art. 135e ustawy o Policji określa zakres kompetencji rzecznika dyscyplinarnego, stanowiąc, że zbiera on materiał dowodowy i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy. Prawodawca doprecyzowuje, że w szczególności do zadań rzecznika należy przesłuchanie świadków, obwinionego i pokrzywdzonego, przeprowadzanie oględzin, konfrontacji, okazania oraz dokonywanie odtworzenia przebiegu stanowiących przedmiot rozpoznania zdarzeń lub ich fragmentów. Z czynności tych rzecznik sporządza protokoły, natomiast inne czynności podejmowane w toku postępowania dokumentuje w formie notatek

⁵ (...) wyznacza rzecznika dyscyplinarnego w stopniu:

- 1) co najmniej młodszego aspiranta, jeżeli postępowanie ma dotyczyć policjanta posiadającego stopień w korpusie szeregowych, podoficerów lub aspirantów;
- 2) co najmniej podkomisarza, jeżeli postępowanie ma dotyczyć policjanta posiadającego stopień podkomisarza, komisarza lub nadkomisarza albo policjanta ze stopniem, o którym mowa w pkt 1;
- 3) o najmniej podinspektora, jeżeli postępowanie ma dotyczyć policjanta posiadającego stopień podinspektora lub wyższy albo policjanta ze stopniem, o którym mowa w pkt 2.

służbowych⁶. Ważnym uprawnieniem z punktu widzenia dokonywania ustaleń faktycznych jest możliwość zlecenia przez rzecznika dyscyplinarnego przeprowadzenie odpowiednich badań. Ustawa o Policji nie precyzuje, o jakie badania chodzi, wydaje się jednak uprawnione uznanie, że może to być także postanowienia o przeprowadzeniu dowodu z opinii biegłego. Rzecznik dyscyplinarny w toku postępowania wydaje postanowienia, jeżeli ich wydanie nie jest zastrzeżone do właściwości przełożonego dyscyplinarnego. Takie uprawnienie wskazuje na jego pozycję procesową jako organu postępowania dyscyplinarnego. Już na tym etapie badania statusu uczestników postępowania dyscyplinarnego przewidzianego ustawą o Policji wyraźnie widoczne jest, że prawodawca przewiduje w tym postępowaniu dwa podmioty w roli organu procesowego, z tym, że jeden z nich (rzecznik dyscyplinarny) ma za zadanie zebrać dowody pozwalające na wydanie orzeczenia w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej, a drugi, tj. przełożony dyscyplinarny ma o tej odpowiedzialności rozstrzygać w drodze orzeczenia dyscyplinarnego.

Rzecznik dyscyplinarny kończąc czynności dowodowe ma obowiązek zapoznać obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego (które *notabene* sam prowadzi), wydać postanowienie o zakończeniu czynności dowodowych oraz sporządzić (w terminie kolejnych 7 dni) sprawozdanie. Owo sprawozdanie ma cechy skargi, choć wydaje się, że z uwagi na model postępowania dyscyplinarnego policjantów takie porównanie musi być ostrożne. W sprawozdaniu bowiem, oprócz takich cech, jakie zwykle przypisujemy skardze zasadniczej, inicjującej postępowanie przed organem orzekającym, czyli wskazaniem obwinionego, zarzucanego mu przewinienia dyscyplinarnego wraz z opisem stanu faktycznego ustalonego na podstawie zebranych dowodów (jest to odpowiednik uzasadnienia skargi), musi być wskazany przełożony dyscyplinarny, który wydał postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego oraz zawarte wnioski rzecznika dotyczące orzeczenia o odpowiedzialności dyscyplinarnej bądź umorzenia postępowania, które to orzeczenie może wydać tylko przełożony dyscyplinarny⁷. Interesujące jest to, że prawodawca używa określenia „stanowisko”

⁶ (...) 2. Z czynności innych niż wymienione w ust. 1 sporządza się protokół, jeżeli przepis szczególnie tego wymaga albo przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny uzna to za potrzebne. W pozostałych przypadkach można ograniczyć się do sporządzenia notatki urzędowej.

⁷ (...) 7. Rzecznik dyscyplinarny, po zapoznaniu obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego, wydaje postanowienie o zakończeniu czynności dowodowych oraz w terminie 7 dni od dnia zakończenia czynności dowodowych sporządza sprawozdanie, które:

1) wskazuje prowadzącego postępowanie i przełożonego dyscyplinarnego, który wydał postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego;

dla dwóch odmiennych sytuacji prawnych – gdy przewiduje je jako opinię / informację o stanie sprawy przygotowaną przez przełożonego dyscyplinarnego dla wyższego przełożonego (przy zaskarżeniu orzeczenia) oraz gdy takie stanowisko przygotowuje i przedstawia jako efekt przeprowadzonych czynności dowodowych rzecznik dyscyplinarny, kierując je do przełożonego dyscyplinarnego jako organu orzekającego o odpowiedzialności. Z uwagi na usytuowanie wzajemne obu tych organów procesowych i sposób ich powoływania oraz rolę, jaką im jako uczestnikom postępowania dyscyplinarnego przypisuje prawodawca nie można tu czynić porównań do oskarżyciela i sądu w postępowaniu karnym. Jest to bowiem inny model proceduralny, w którym w roli realizatora funkcji ścigania i orzekania prawodawca usytuował dwa podmioty – przełożonego dyscyplinarnego i rzecznika dyscyplinarnego. Ich aktywność procesowa jest skierowana wobec obwinionego – czyli policjanta co do którego istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego⁸. Każdy z tych uczestników postępowania jest uprawniony do wydawania w określonym ustawą o Policji zakresie, rozstrzygnięć, czyli podejmowania czynności o charakterze imperatywnym. Podstawę tych rozstrzygnięć stanowią ustalenia faktyczne (art. 134ha ustawy o Policji), a przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny mają kształtować swoje przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych przez nich swobodnie, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny rozstrzygają przy tym samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie są związani rozstrzygnięciem sądu lub innego organu, poza sytuacją prawomocnego rozstrzygnięcia sądu kształtującego prawo lub stosunek prawny, które są wiążące i wykluczają tzw. samodzielność jurysdykcyjną tych organów.

2) wskazuje obwinionego oraz określa zarzucane mu przewinienie dyscyplinarne, z opisem stanu faktycznego ustalonym na podstawie zebranych dowodów;

3) przedstawia wnioski dotyczące uniewinnienia, odstąpienia od ukarania lub wymierzenia kary albo umorzenia postępowania.

⁸ (...) 9a. Rzecznik dyscyplinarny, w razie ustalenia na podstawie zebranego materiału dowodowego, że obwinionemu należy zarzucić czyn, który nie był objęty uprzednio wydanym postanowieniem, lub że zachodzi potrzeba istotnej zmiany opisu czynu lub jego kwalifikacji prawnej, występuje do przełożonego dyscyplinarnego z wnioskiem o zmianę lub uzupełnienie zarzutów.

10. Jeżeli zebrany materiał dowodowy to uzasadnia, przełożony dyscyplinarny wydaje postanowienie o zmianie lub uzupełnieniu zarzutów.

4. Obwiniony

Skoro wszczęcie postępowania dyscyplinarnego kreuje role procesowe i uczestników, którzy role te wypełniają, to kolejnym uczestnikiem, któremu należy poświęcić uwagę jest obwiniony – podmiot o cechach strony procesowej biernej. Jak wyżej wskazano, obwinionym jest policjant, wobec którego wszczęto postępowanie dyscyplinarne. W postanowieniu o wszczęciu konieczne jest wskazanie czynu, którego popełnienie zarzuca się obwinionemu, a także wskazanie, że czyn ten (zachowanie się) ma znamiona deliktu (przewinienia dyscyplinarnego, jest bowiem naruszeniem zasad służby bądź też zasad etycznych obowiązujących policjantów. Ustawa o Policji dość wnikliwie określa status procesowy obwinionego, albowiem szczegółowo wskazuje na uprawnienia obwinionego, zapewniając mu tym samym określone gwarancje procesowe. Podstawowym prawem obwinionego jest prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym. Ma ono zarówno swój aspekt materialny, na co wskazuje treść art. 135f ust. 1 pkt 1-3, 5, 7; jak i aspekt formalny wyrażający się w prawie do posiadania obrońcy, którym może być adwokat, radca prawny, ale także inny funkcjonariusz Policji (art. 135 f ust. 1 pkt 4a ustawy o Policji). W ramach obrony materialnej obwiniony może korzystać z prawa do odmowy składania wyjaśnień, zgłaszania wniosków dowodowych, zaskarżania odmowy uwzględnienia wniosku dowodowego przez rzecznika albo przełożonego dyscyplinarnego, prawa do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek lub fotokopii; prawo do wnoszenia środków zaskarżenia (zażalenia) na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego postanowienia (wnoszone są do przełożonego dyscyplinarnego, a od postanowień wydanych przez przełożonego dyscyplinarnego zażalenie przysługuje do wyższego przełożonego dyscyplinarnego).

Niezwykle ważnym wyznacznikiem pozycji procesowej obwinionego jako strony biernej postępowania dyscyplinarnego jest wprowadzenie w tym postępowaniu zasady domniemania niewinności oraz zasady (reguły) *in dubio pro reo*⁹. Przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać

⁹ Ustawa o Policji - art. 135g 1. Przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego.

2. Obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego.

oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego, a obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Niedające się usunąć wątpliwości ustawa o Policji nakazuje rozstrzygać na korzyść obwinionego. Dodatkową gwarancją procesową obwinionego jest nakaz bezstronności kierowany do organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne, dostrzeżalny w sformułowaniu „*przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego*”. To ważna gwarancja procesowa, wskazująca, że prawo obwinionego do obrony przed stawianym mu zarzutem dyscyplinarnym może być rzeczywiście realizowane i nie pozostaje wyłącznie w sferze deklaracji prawodawcy.

Do uprawnień procesowych obwinionego, mających znaczenie dla przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz jego rozstrzygnięcia jest możliwość skorzystania z tzw. dobrowolnego poddania się karze dyscyplinarnej. Ta konstrukcja procesowa jest ciekawym przykładem konsensualizmu w postępowaniu dyscyplinarnym albowiem skorzystanie z możliwości wydania orzeczenia o odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta jest uzależnione od kilku czynników, przy czym jednym z nich jest wyrażenie przez policjanta na piśmie zgody na poddanie się karze dyscyplinarnej bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Trzeba wyraźnie podkreślić, że prawodawca przewiduje tu dwie sytuacje, unormowane w jednym przepisie art. 135fa ustawy o Policji. W ust. 1 przewidziana jest sytuacja, w której może dojść do wydania przez przełożonego dyscyplinarnego orzeczenia o ukaraniu karą dyscyplinarną bez wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, a zatem mamy tu do czynienia z sytuacją postrzegania postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej w tym najszerszym znaczeniu, a zatem poza *stricte* wyznaczonymi ramami postępowania dyscyplinarnego. Takie ukaranie może nastąpić, jeżeli okoliczności popełnionego czynu i wina policjanta nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia mu kary dyscyplinarnej surowszej niż nagana, a policjant po złożeniu wyjaśnień na piśmie, wyrazi w formie pisemnej zgodę na poddanie się karze dyscyplinarnej bez przeprowadzenia wobec niego procedury postępowania dyscyplinarnego.

Druga sytuacja ma natomiast miejsce w toku trwającego postępowania dyscyplinarnego, kiedy do czasu zakończenia pierwszego przesłuchania w charakterze obwinionego obwiniony złoży wniosek o dobrowolne poddanie się karze dyscyplinarnej, który może zostać uwzględniony przez przełożonego dyscy-

plinarne w sytuacji, gdy okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i wina obwinionego nie budzą wątpliwości, a charakter popełnionego przewinienia uzasadnia wymierzenie kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 134 pkt 1 lub 2 ustawy o Policji. W przypadku, gdy przełożony dyscyplinarny uzna te przesłanki za spełnione wyda orzeczenie o ukaraniu. Jest ono zaskarżalne do przełożonego dyscyplinarnego, który orzeczenie wydał. Rozpoznając takie odwołanie przełożony dyscyplinarny uchyla swoje orzeczenie o ukaraniu, kontynuuje postępowanie dyscyplinarne i wydaje orzeczenie (o którym mowa w art. 135j ust. 1, od którego przysługuje odwołanie w trybie art. 135k).

5. Inni uczestnicy postępowania dyscyplinarnego policjantów

W postępowaniu dyscyplinarnym mogą pojawić się także inni uczestnicy poza wskazanymi wyżej. Warto w tej grupie wymienić pomocników procesowych, przy czym zasadniczym zadaniem tej grupy uczestników postępowania jest wspieranie tego uczestnika, wypełniającego określoną przez ustawę rolę procesową. Tradycyjnie do grupy pomocników organów procesowych zalicza się protokolantów, tłumaczy, techników etc. Do grupy uczestników w roli pomocnika procesowego na gruncie przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów zaliczyć należy przedstawiciela zakładowej organizacji związkowej. W przypadku zamiaru wymierzenia kary wydalenia ze służby w Policji przełożony dyscyplinarny, przed wydaniem orzeczenia dyscyplinarnego, wzywa obwinionego do raportu w celu wysłuchania go. W raporcie uczestniczy rzecznik dyscyplinarny. O terminie raportu należy zawiadomić wskazaną przez obwinionego, w terminie 3 dni od dnia doręczenia wezwania w sprawie, zakładową organizację związkową. Przedstawiciel zakładowej organizacji związkowej będący policjantem może uczestniczyć w raporcie, chyba że obwiniony nie wyrazi na to zgody. Obwinionemu oraz zakładowej organizacji związkowej, w przypadku, gdy obwiniony wyraził zgodę na udział jej przedstawiciela w raporcie, doręcza się sprawozdanie w terminie umożliwiającym zapoznanie się z nim przed raportem.

Natomiast w toku postępowania odwoławczego może zostać powołana komisja – jako ciało kolegialne o składzie osobowym przewidzianym przez ustawę, a której zadaniem jest wsparcie wyższego przełożonego dyscyplinarnego w ocenie zaskarżonego przez obwinionego orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przez przełożonego dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 135m ustawy o Poli-

cji wyższy przełożony dyscyplinarny w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania może, a w określonych sytuacjach ma obowiązek powołać komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia (w przypadku odwołania od orzeczenia o ukaraniu karą, o której mowa w art. 134 pkt 4-7, wyższy przełożony dyscyplinarny jest obowiązany powołać komisję).

Komisja składa się z trzech oficerów w służbie stałej, z których dwóch wyznacza wyższy przełożony dyscyplinarny, a jednego wskazana przez obwinionego zakładowa organizacja związkowa. Ma ona kompetencję do wysłuchania rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego oraz jego obrońcy (ust. 6), może zażądać od wyższego przełożonego dyscyplinarnego o uzupełnienie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego (ust.8), a także sporządza sprawozdanie z przeprowadzonych przez siebie czynności oraz wniosek, w którym przedstawia wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu propozycję sposobu załatwienia odwołania (art. 135n ustawy o Policji). O sposobie załatwienia odwołania ostatecznie decyduje wyższy przełożony dyscyplinarny jako organ powołany do kontroli instancyjnej wydanego orzeczenia o ukaraniu. Może on to orzeczenie podtrzymać w mocy powodując jego uprawomocnienie się, może je uchylić i wydać orzeczenie następcze – tzn. uniewinnić obwinionego, odstąpić od ukarania, względnie wymierzyć inną karę dyscyplinarną albo umorzyć postępowanie, albo uchylając to orzeczenie - umorzyć postępowanie dyscyplinarne pierwszej instancji, albo wydać orzeczenie kasatoryjne, tj. uchylić orzeczenie w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez przełożonego dyscyplinarnego, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części.

Omawiając pozycję pomocników procesowych, należy zwrócić uwagę na wspomnianego już wyżej obrońcę obwinionego. Jego udział w postępowaniu dyscyplinarnym jest wyrazem obowiązywania w tej procedurze prawa do obrony przed stawianym policjantowi zarzutem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Jest on jednak tylko pomocnikiem obwinionego, którego zadaniem jest wsparcie biernej strony postępowania w realizacji jego prawa do obrony. Warto wskazać, że obrońca (może nim być profesjonalny pomocnik procesowy, tj. adwokat, radca prawny, ale także inny policjant) ma samodzielne stanowisko w postępowaniu, nie jest pełnomocnikiem obwinionego, a obwiniony nie jest jego mocodawcą. Między tymi uczestnikami postępowania zawiązuje się stosunek obrończy, a obowiązkiem obrońcy jest działanie wyłącznie na korzyść obwinionego. Oznacza to, że żadne negatywne skutki wadliwych działań obrońcy nie mogą obciążać obwinionego (mowa o celowym działaniu obrońcy). Działanie

obrońcy nie wyłącza możliwości działania obwinionego, stąd twierdzenie o samoistnej pozycji obrońcy, który jest uprawniony do składania wniosków dowodowych, wnoszenia środków zaskarżenia, dostępu do akt postępowania i innych czynności, które przewiduje w ramach procesowej obrony ustawa. Warto zauważyć, że upoważnienie do obrony (błędnie nazwane w ustawie pełnomocnictwem) obejmuje z mocy prawa działania w całym postępowaniu dyscyplinarnym, nie wyłączając czynności po uprawomocnieniu się orzeczenia, jeżeli nie zawiera ono ograniczeń.

Podsumowując powyższe uwagi, nie sposób pominąć grupy uczestników postępowania dyscyplinarnego pełniących rolę osobowych źródeł dowodowych. Przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym zawarte w ustawie o Policji nie zawierają szczegółowych unormowań w tym zakresie. Jest to znak, że zastosowanie w tej kwestii będą miały odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Warto jednak zauważyć, że o ile w odniesieniu do biegłych, których powołanie w postępowaniu dyscyplinarnym należy do rzecznika dyscyplinarnego nie ma szczególnych unormowań na gruncie ustawy o Policji, o tyle w odniesieniu do świadków znajduje się norma zawarta w treści art. 135p ustawy o Policji, zgodnie z którym wyłączona jest możliwość nakładania kar porządkowych na uczestników postępowania (w tym na świadków, biegłych), a nadto do świadków nie stosuje się przepisu art. 184 k.p.k. O zwolnieniu od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytania osoby pozostającej z obwinionym w szczególnie bliskim stosunku osobistym rozstrzyga rzecznik dyscyplinarny. Na odmowę zwolnienia od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytania służy zażalenie w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia.

6. Pokrzywdzony jako uczestnik postępowania dyscyplinarnego

Na zakończenie należy jeszcze wspomnieć o pokrzywdzonym. Ustawa o Policji definiuje go jako osobę, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone przez przewinienie dyscyplinarne. Podejmując próbę usytuowania pokrzywdzonego w grupie uczestników postępowania dyscyplinarnego należy zauważyć, że nie jest on ani organem procesowym, ani też stroną tego postępowania. Poza oczywistą rolą źródła dowodowego, polegającą na możliwości wystąpienia pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym w charakterze świadka, którego status jest określony przepisami kodeksu postępowania kar-

nego stosowanymi odpowiednio (z wyłączeniami, o których była już mowa wyżej), która nie budzi wątpliwości, można rozpatrywać pokrzywdzonego jako uczestnika postępowania o statusie *quasi* strony. Nie ma tu zakazu kumulacji roli procesowej *quasi* strony i np. świadka, a przyznanie pokrzywdzonemu uprawnień do zaskarżania wskazanych w ustawie decyzji procesowych (postanowień rzecznika dyscyplinarnego, postanowień przełożonego dyscyplinarnego) świadczy o silniejszej pozycji tego uczestnika w przebiegu postępowania dyscyplinarnego aniżeli tylko pozycji źródła osobowego, którego podstawowym obowiązkiem jest stawienie się na wezwanie organu i złożenie zgodnego z prawdą zeznania.

Pokrzywdzony nie ma jednak w postępowaniu dyscyplinarnym, zwłaszcza rozumianym *sensu largo* zbyt mocnej pozycji jako uczestnik tej procedury. Pokrzywdzony zawiadamiając o przewinieniu dyscyplinarnym, nie staje się przez to uczestnikiem tego postępowania. Ma prawo do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jednak uprawnienie takie ma również inny zainteresowany organ lub instytucja. Pokrzywdzonemu doręcza się postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz o jego umorzeniu (jeśli zostało wszczęte) jednak wyłącznie wówczas, gdy złożył wniosek o wszczęcie postępowania, a z prawem do otrzymania tej decyzji (postanowienia) łączy się prawo do jej zaskarżenia w formie zażalenia lub odwołania (w terminie 7 dni od doręczenia mu postanowienia). Podobnie pokrzywdzony ma prawo do żalenia się na postanowienie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego, a nawet – w razie, gdy z uwagi na wydanie takiego postanowienia przez ministra ds. wewnętrznych bądź Komendanta Głównego Policji prawo do wniesienia zażalenia nie przysługuje, pokrzywdzony może zwrócić się do każdego z tych podmiotów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

Uwagi końcowe

Reasumując powyższe rozważania należy jeszcze raz zwrócić uwagę na powiązanie przyjętego modelu postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów z kręgiem podmiotów mających status uczestnika tego postępowania oraz zadane mu przez prawodawcę role procesowe. Krąg tych uczestników jest zmienny – zależy bowiem od etapu, w jakim czynności związane ze stosowaniem reakcji dyscyplinarnej wobec policjanta za jego zachowanie się wyczerpujące znamiona przewinienia dyscyplinarnego są dokonywane.

W niniejszym opracowaniu omówiono szerzej postępowanie dyscyplinarne *sensu stricto* wskazując na podmioty w nim uczestniczące w roli organów procesowych, stron i *quasi* stron, pomocników procesowych oraz osobowych źródeł dowodowych. Warto jednak pamiętać o czynnościach podejmowanych w szeroko pojętym postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych, do których zaliczam zarówno procedurę rozmowy dyscyplinującej przeprowadzonej z policjantem (jeszcze nie obwinionym) przez przełożonego dyscyplinarnego, w wyniku której następuje także swoista reakcja dyscyplinarna na popełniony delikt. W przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi przełożony dyscyplinarny może bowiem odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą. Rozmowę dyscyplinującą można przeprowadzić w terminie do 30 dni od dnia powzięcia przez przełożonego dyscyplinarnego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego. Rozmowa ta polega na wytknięciu policjantowi niewłaściwego postępowania oraz uprzedzeniu go o możliwości zastosowania innych środków dyscyplinujących, a także wszczęcia postępowania i wymierzenia kary dyscyplinarnej w przypadku ponownego popełnienia czynu, za który policjant ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

Podsumowując ten szkicowo nakreślony obraz uczestników postępowania w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, warto zauważyć związki pomiędzy modelem tego postępowania a kręgiem uczestników i wyznaczonymi im rolami procesowymi w tym postępowaniu. Bez dostrzeżenia tych wzajemnych powiązań proceduralnych nie sposób prawidłowo ocenić statusu i gwarancji procesowych poszczególnych uczestników tego postępowania, ani też zakresu ich działalności procesowej.

Komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia wydanego w sprawie dyscyplinarnej funkcjonariusza służby mundurowej

W polskim prawie dyscyplinarnym obowiązuje zasada, że organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych są kolegialne i noszą nazwę komisji lub sądów dyscyplinarnych. Wyjątkowe pod tym względem są regulacje odnoszące się do funkcjonariuszy służb mundurowych, w sprawach których zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji orzekają organy jednoosobowe – właściwi przełożeni dyscyplinarni (nie dotyczy to tylko strażaków, w stosunku do których ustawodawca przewidział orzekanie przez komisje dyscyplinarne¹). Rozwiązanie to uzasadnione jest szczególną pozycją przełożonych w służbach mundurowych. Powierzenie im orzecznictwa dyscyplinarnego wzmacnia ich autorytet, służąc zwiększeniu dyscypliny służbowej, która ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania tych służb, a jednocześnie zapewnia stosunkowo szybkie prowadzenie postępowań w sprawach dyscyplinarnych, co też pozytywnie przekłada się na utrzymywanie dyscypliny służbowej².

W postępowaniach dyscyplinarnych w niektórych służbach mundurowych, ale tylko w drugiej instancji, ustawodawca dopuścił jednak pewną namiastkę kolegialności w orzekaniu – w postaci komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia, aczkolwiek nie jest ona odpowiednikiem komisji dyscyplinarnej. Nie stanowi – jak komisja dyscyplinarna – organu orzeczniczego, a jedynie organ pomocniczy względem organu orzeczniczego, jakim jest właściwy przełożony dyscyplinarny (doradza mu co do sposobu rozpatrzenia odwołania od orzeczenia organu pierwszej instancji), a ponadto – inaczej niż komisja dyscyplinarna – nie jest organem stale działającym, zaś jej członkowie nie korzystają z przymiotu niezawisłości w zakresie orzekania³.

¹ Zob. art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1969.

² Por. Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 205 i 208; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 74.

³ Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 40, przyp. 111; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Warszawa 2016, s. 298; *eadem*, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych*, Warszawa 2021, s. 162; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2011, II SA/Bk 757/11, Legalis nr 481710.

Komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia może być uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w sprawach funkcjonariuszy wyłącznie takich służb, jak:

- Policja (art. 135m ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁴, dalej jako u.Pol.),
- Straż Graniczna (SG, art. 136bzc ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁵, dalej jako u.SG),
- Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA, art. 132 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r., o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym⁶, dalej jako u.CBA),
- Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego (SKW i SWW; art. 136 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁷, dalej jako u.SKWSWW),
- Służba Więzienna (SW, art. 255 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁸, dalej jako u.SW) i
- Służba Ochrony Państwa (SOP, art. 237 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁹, dalej jako u.SOP).

Komisja taka nie występuje natomiast w regulacjach prawnych dotyczących funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej i Sił Zbrojnych.

Powołanie omawianej komisji co do zasady jest fakultatywne i zależy od uznania przełożonego dyscyplinarnego. Trafnie podnosi w literaturze, że powołanie komisji jest szczególnie uzasadnione w sprawach zawiłych, wymagających głębokiej wiedzy co do funkcjonowania służby czy gdy w odwołaniu zostały podniesione zarzuty dotyczące błędów w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia¹⁰. W czterech służbach, takich jak Policja, SG, SW i SOP,

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1882 z późn. zm.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 z późn. zm.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1900.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1328.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1064 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 575 z późn. zm.

¹⁰ Zob. S. Hoc, P. Szustakiewicz, Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz, LEX/el. 2012, komentarz art. 132; B. Janusz-Pohl, Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów, [w:] W. Ko-

przełożony ma jednak obowiązek powołać komisję w przypadku wniesienia do niego odwołania od orzeczenia o ukaraniu karą wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub karą surowszą, a więc karami najbardziej dolegliwymi (art. 135m ust. 1 u.Pol., art. 136bzc ust. 1 u.SG, art. 255 ust. 1 u.SW, art. 237 ust. 1 u.SOP).

W doktrynie zgłaszane są postulaty poszerzenia zakresu przypadków, w których dochodzi do obligatoryjnego powołania komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia. B. Janusz-Pohl proponuje, by ustawa (ściśle rzecz biorąc u.Pol.) nakazywała powoływanie komisji także wówczas, gdy w środку odwoławczym podniesiono zarzut dotyczący błędu w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę rozstrzygnięcia¹¹. Jeszcze dalej idący wniosek *de lege ferenda* zgłosiła B. Baran, postulując, by we wszystkich służbach mundurowych w drugoinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym zawsze była powoływana komisja do zbadania orzeczenia, a nawet by komisje dyscyplinarne stały się organami orzecznictwa, i to w obu instancjach, zajmując miejsce funkcjonujących obecnie przełożonych dyscyplinarnych, czyli by rozwiązanie charakterystyczne dla Państwowej Straży Pożarnej było powszechnie stosowane w służbach mundurowych¹². Autorka podnosi przy tym, że wprowadzenie zasady kolegialności orzecznictwa zwiększyłoby jego bezstronność¹³ i obiektywizm oraz lepiej służyłoby trafności reakcji dyscyplinarnej i ochronie interesów obwinionego, a także podniosłoby autorytet wydawanych orzeczeń. We wcześniejszej publikacji, dotyczącej tylko jednej ze służb (konkretnie SW), B. Baran opowiadała się też za stworzeniem przez ustawodawcę podstawy prawnej do powoływania w postępowaniu pierwszoinstancyjnym komisji analogicznej do komisji mającej za zadanie zbadanie zaskarżonego orzeczenia, czyli działającej przy przełożonym dyscyplinarnym i pomagającej mu w wydaniu orzeczenia¹⁴.

Uważam jednak, że specyfika służb mundurowych związana ze szczególną rolą w ich funkcjonowaniu zwierzchnictwa służbowego i dyscypliny służbowej przemawia za pozostawieniem orzecznictwa dyscyplinarnego w gestii

zielewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016, s. 32; M. Rogalski, [w:] M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa o Służbie Ochrony Państwa, Komentarz*, Warszawa 2019, s. 390.

¹¹ Zob. B. Janusz-Pohl, *Ukształtowanie podstawy faktycznej...*, s. 32.

¹² Zob. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 162–163.

¹³ Bliżej na temat bezstronności w postępowaniach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, a w szczególności dochowania jej wymogu przez ustawodawcę, zob. M. Grzymisławska-Cybulska, *Bezstronność odwoławczych postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, [w:] W. Kozielewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze...*, s. 39–54.

¹⁴ Zob. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 297.

przełożonych służbowych. Odmienne rozwiązanie może być przyjęte w stosunku do strażaków, albowiem Państwowa Straż Pożarna różni się od pozostałych służb mundurowych tym, że nie jest formacją uzbrojoną, co przekłada się na trochę mniejsze znaczenie zwierzchnictwa służbowego w tej formacji. Wydaje się, że wprowadzenie przez ustawodawcę do procedur dyscyplinarnych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia jest optymalnym kompromisem między koniecznością zapewnienia silnej dyscypliny w tych służbach a potrzebą zagwarantowania rzetelności orzecznictwa dyscyplinarnego. Zgadzam się wszakże z tym, iż zakres sytuacji, w których przełożony dyscyplinarny ma obowiązek skorzystać z pomocy komisji, powinien być szerszy.

Za zasadną można uznać konstrukcję, że w pierwszej instancji orzeka przełożony dyscyplinarny bez powoływania komisji do zbadania sprawy. W ten sposób w krótkim czasie dochodzi do wydania orzeczenia przez przełożonego, który w hierarchii organizacyjnej służby znajduje się blisko względem obwinionego i który w związku z tym powinien cieszyć się u niego szczególnym autorytetem. Celowe jest natomiast, by w postępowaniu drugoinstancyjnym istniała możliwość powołania przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego w każdej służbie mundurowej komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia, a w pewnych przypadkach powołanie jej być obligatoryjne. Obligatoryjność wydaje się uzasadniona, gdy w pierwszej instancji zastosowano surową karę, jak zresztą stanowi ustawodawca w niektórych obowiązujących pragmatykach służbowych. Poza tym dobrym rozwiązaniem byłoby, moim zdaniem, wprowadzenie obligatoryjności w sytuacji, gdy o powołanie komisji zawnioskował odwołujący się od orzeczenia, o którym to uprawnieniu należałoby go wcześniej pouczyć. Rozwiązanie to zwiększyłoby ochronę praw obwinionego i skutkowałoby głębszym badaniem sprawy, gdy istnieją wątpliwości co do sposobu jej rozstrzygnięcia, zgłaszane przez strony postępowania.

De lege lata na powołanie komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia wyższy przełożony dyscyplinarny ma termin 7 dni od dnia wniesienia odwołania (art. 135m ust. 1 u.Pol., art. 136bzc ust. 1 u.SG, art. 132 ust. 1 u.CBA, art. 136 ust. 1 u.SKWSWW, art. 255 ust. 1 u.SW, art. 237 ust. 1 u.SOP). Trafnie wskazuje się w literaturze, że jest to termin instrukcyjny¹⁵ i że liczy się go nie od dnia

¹⁵ Zob. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 113; M.J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego dla policjantów*, Warszawa 2011, s. 130.

złożenia odwołania, ale wpłynięcia odwołania do wyższego przełożonego dyscyplinarnego¹⁶.

Komisja składa się z trzech funkcjonariuszy. Zasadą jest, że są to oficerowie w służbie stałej, wśród których dwaj są wyznaczani przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego, a jeden przez wskazaną przez obwinionego zakładową organizację związkową, z tym że nie każda ustawa dyscyplinarna formułuje wszystkie te wymogi (art. 135m ust. 2 u.Pol., art. 136bzc ust. 2 u.SG, art. 132 ust. 2 u.CBA, art. 136 ust. 2 u.SKWSWW, art. 255 ust. 2 u.SW, art. 237 ust. 2 u.SOP). Pożądane byłoby ujednoczenie przez ustawodawcę tego typu wymogów, zwłaszcza w odniesieniu do przedstawiciela związku zawodowego – oczywiście w tych służbach, których funkcjonariusze mogą się zrzeszać w związkach zawodowych¹⁷. Udział w pracach komisji przedstawiciela związku zawodowego wzmacnia bowiem ochronę interesów obwinionego, nie naruszając modelu postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych.

Dobłą praktyką jest powoływanie w skład komisji funkcjonariuszy dysponujących wiedzą teoretyczną i praktyczną z dziedziny, której dotyczy postępowanie¹⁸, a w przypadku postępowania w sprawach funkcjonariuszy SW ustawodawca nawet wprost wymaga, by członkowie komisji posiadali wiedzę i doświadczenie zawodowe niezbędne do właściwego wykonywania swoich obowiązków. Dla prawidłowej realizacji swoich funkcji członkowie komisji muszą też dawać gwarancję swojej bezstronności. Stąd podlegają oni wyłączeniu od udziału w postępowaniu na zasadach przewidzianych dla przełożonych dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (art. 135m ust. 5 u.Pol., art. 136bzc ust. 5 u.SG, art. 132 ust. 3 u.CBA, art. 136 ust. 3 u.SKWSWW, art. 255 ust. 5 u.SW, art. 237 ust. 3 u.SOP). Aby wzmocnić obiektywizm członków komisji, można by jeszcze postulować dodanie w ustawach dyscyplinarnych sformułowania, że są oni niezależni w zakresie wykonywania swoich obowiązków. Zapobiegałoby to wywieraniu na nich jakichkolwiek nacisków, choćby tylko pośrednich.

Większość pragmatyk służbowych stanowi, że spośród członków komisji wyższy przełożony dyscyplinarny wyznacza przewodniczącego (art. 135m ust. 4 u.Pol., art. 136bzc ust. 4 u.SG, art. 255 ust. 4 u.SW, art. 237 ust. 2 u.SOP). Należy przyjąć, że w służbach, w stosunku do których ustawodawca tego nie przesądza

¹⁶ Zob. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 113; F. Radoniewicz, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba Więzienna. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 603; *idem*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 719.

¹⁷ Por. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 163.

¹⁸ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 113.

(tzn. w CBA, SKW i SWW), zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami funkcjonowania organów kolegialnych, komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia też ma swojego przewodniczącego. Wskazywać powinien go decydujący o składzie komisji wyższy przełożony dyscyplinarny. Przemawia za tym również analogia do pozostałych służb.

Analizowana komisja nosi nazwę komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia. Nie powinno jednak rodzić wątpliwości to, że jej czynności nie mogą się ograniczać do zbadania samego orzeczenia. Nie da się stwierdzić prawidłowości orzeczenia bez zbadania akt sprawy, na podstawie których to orzeczenie zostało wydane. Ponadto trzeba mieć na uwadze to, że komisja powoływana jest w związku z wniesieniem odwołania, w którym zawarte są zarzuty względem orzeczenia. Przedmiotem działań komisji są zatem całe akta postępowania, ze szczególnym uwzględnieniem orzeczenia dyscyplinarnego i odwołania od niego¹⁹.

Jeśli chodzi o czynności, które może podejmować komisja, wszystkie ustawy przewidujące jej powoływanie wskazują, że może ona wysłuchać rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcę, przy czym ich niestawienie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, pod warunkiem że zostali prawidłowo zawiadomieni (art. 135m ust. 6 i 7 u.Pol., art. 136bzc ust. 6 i 7 u.SG, art. 132 ust. 4 i 5 u.CBA, art. 136 ust. 4 i 5 u.SKWSWW, art. 255 ust. 6 i 7 u.SW, art. 237 ust. 4 i 5 u.SOP). Katalog osób, które komisja może wysłuchać, ma charakter zamknięty, co oznacza, że nie ma podstaw prawnych do wysłuchiwanie osób spoza tego katalogu²⁰. Wysłuchanie wspomnianych osób jest jedynie uprawnieniem komisji, a nie obowiązkiem, ale zasadą powinno być korzystanie przez komisję z tego uprawnienia²¹, zwłaszcza w stosunku do obwinionego lub jego obrońcy – z jednej strony po to, by jak najlepiej spełnić zadanie zbadania sprawy, a z drugiej, by w jakiejś mierze zrównoważyć ukształtowanie sytuacji prawnej obwinionego w sposób mniej korzystny niż w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych poza służbami mundurowymi (w szczególności, w przeciwieństwie do tych ostatnich, w postępowaniach w służbach mundurowych obwiniony co do zasady nie ma możliwości wypowiedzenia się przed organem orzekającym). Do wysłuchania może przy tym dojść nie tylko z urzędu,

¹⁹ Por. *ibidem*, s. 115; M.J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego...*, s. 132; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 298 i 301; *eadem*, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 162.

²⁰ Por. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 299.

²¹ Por. *ibidem*, s. 300.

lecz również na wniosek podmiotu, który może być wysłuchany, aczkolwiek komisja nie jest takim wnioskiem związana²².

W związku z tym, że ustawodawca posługuje się terminem „wysłuchanie”, a nie „przesłuchanie”, należy uznać, że omawiana czynność nie ma charakteru sformalizowanej czynności dowodowej²³, choć może ona mieć pewne znaczenie dowodowe²⁴, a zawsze ma znaczenie dla stanowiska, które zajmuje komisja. Z tego powodu powinna być ona odpowiednio udokumentowana. Skoro nie jest to czynność dowodowa, ustawa nie wymaga w stosunku do niej formy protokołu; wystarczająca jest notatka służbowa²⁵. Konstatację tę potwierdza treść dwóch rozporządzeń Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji: z dnia 16 września 2021 r. w sprawie obiegu i wzorów dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w Służbie Obrony Państwa²⁶ i z dnia 28 września 2021 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów²⁷, które to rozporządzenia zawierają wzór notatki urzędowej z wysłuchania rzecznika dyscyplinarnego / obwinionego / obrońcy przez komisję (odpowiednio w załączniku nr 43 i załączniku nr 41). W rzeczywistości wzory te przypominają jednak bardziej protokół niż notatkę urzędową, przewidując np. wymóg złożenia podpisu przez osobę wysłuchiwaną i wszystkich członków komisji. Wydaje się, że wystarczający byłby podpis samego przewodniczącego komisji. Nawet protokoły rozprawy przed komisją dyscyplinarną (w organizacjach, w których takie komisje funkcjonują) nie są podpisywane przez wszystkich członków składu orzekającego, a tylko przez przewodniczącego składu, i nie są też podpisywane przez osoby przesłuchiwane, a tym bardziej osoby jedynie wypowiadające się podczas rozprawy.

Dodać trzeba, że w ślad za B. Baran termin „wysłuchanie” można interpretować w sposób elastyczny, stosując wykładnię funkcjonalną²⁸. Dosłowne rozumienie tego terminu oznacza przyjęcie oświadczenia ustnego i z pewnością

²² Por. S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, komentarz do art. 132.

²³ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 114; M.J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego...*, s. 131; F. Radoniewicz, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba więzienna...*, s. 604; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 299; F. Radoniewicz, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji...*, s. 720.

²⁴ Por. B. Janusz-Pohl, *Ukształtowanie postawy faktycznej...*, s. 31 (Autorka pisze, że oświadczenia wysłuchiwanym „mają walor dowodowy”).

²⁵ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 114; F. Radoniewicz, [w:] M. Mazuryk, M. Zoń (red.), *Służba więzienna...*, s. 604; *idem*, [w:] K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji...*, s. 720.

²⁶ Dz.U. poz. 1786.

²⁷ Dz.U. poz. 1778.

²⁸ Por. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 299.

komisja powinna dążyć do tego, by – zgodnie z preferencją ustawodawcy – oświadczenie to miało taką formę, ale w wyjątkowych sytuacjach, gdy złożenie oświadczenia ustnego napotyka na trudne do przezwyciężenia przeszkody, można by dopuścić pisemną formę oświadczenia. Istotą jest przecież nie tyle forma oświadczenia, ile jego treść.

Komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia nie ma kompetencji do samodzielnego przeprowadzania dowodów. Może jednak wystąpić do wyższego przełożonego dyscyplinarnego o uzupełnienie materiału dowodowego (art. 135m ust. 8 u.Pol., art. 136bzc ust. 8 u.SG, art. 132 ust. 6 u.CBA, art. 136 ust. 6 u.SKWSWW, art. 255 ust. 8 u.SW, art. 237 ust. 6 u.SOP). Jak zauważa B. Janusz-Pohl, wystąpienie to może być konsekwencją złożenia wniosku dowodowego przez stronę postępowania lub obrońcę podczas wysłuchania przed komisją, którego to wniosku komisja nie ma możliwości uwzględnić²⁹, jakkolwiek nie jest też takim wnioskiem związana. *Notabene*, wyższy przełożony dyscyplinarny również nie jest związany wystąpieniem komisji³⁰.

Swoje działania komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia kończy sporządzeniem sprawozdania z przeprowadzonych czynności wraz z wnioskiem dotyczącym sposobu załatwienia odwołania, które to sprawozdanie przedstawia wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu w terminie 21 dni od dnia jej powołania (art. 135n ust. 1 i 2 u.Pol., art. 136bzd u.SG, art. 133 ust. 1 i 2 u.CBA, art. 137 ust. 1 i 2 u.SKWSWW, art. 256 ust. 1 i 2 u.SW, art. 238 ust. 1 i 2 u.SOP). Termin ten jest terminem instrukcyjnym³¹. Przez wniosek dotyczący sposobu załatwienia odwołania należy rozumieć rekomendację komisji co do wyboru jednego z przewidzianych przez ustawodawcę rodzajów orzeczeń drugoinstancyjnych (przykładowo u.Pol. wymienia te rodzaje w art. 135n ust. 4). Na tym tle pojawia się problem, w jaki sposób komisja dochodzi do wypracowania tej rekomendacji czy szerzej – w jaki sposób komisja przyjmuje sprawozdanie. Przepisy ustaw dyscyplinarnych milczą na ten temat, a zawarte w nich odesłania do regulacji Kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.) nie obejmują swoim za-

²⁹ Zob. B. Janusz-Pohl, *Ukształtowanie podstawy faktycznej...*, s. 31.

³⁰ Częściowo odmiennie B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 300. Autorka twierdzi, że uwzględniając zasadę prawdy obiektywnej, należy przyjąć, iż wyższy przełożony dyscyplinarny jest związany wystąpieniem komisji, jeśli uzupełnienie materiału dowodowego jest potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia. Ocena, czy zachodzi taka potrzeba, pozostaje wszakże w gestii przełożonego dyscyplinarnego.

³¹ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 115; M.J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego...*, s. 132; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 302.

kresem tej kwestii. B. Baran stoi na stanowisku, że zastosowanie znajduje tu charakterystyczna dla demokratycznego państwa prawnego zasada większości, przy czym nie widzi przeszkód prawnych, by przegłosowany członek komisji zamieścił w sprawozdaniu swoiste *votum separatum*³². Praktyka potwierdza zresztą, że takie zdania odrębne czasem się zdarzają³³. Generalnie podzielając pogląd B. Baran, zaproponowałbym jednak dalej idące rozwiązanie.

Jeśli w regulacjach prawnych jest luka, otwiera się droga do wypełnienia jej przez stosowanie zbliżonych unormowań *per analogiam*. Sprawozdanie komisji z wnioskiem dotyczącym sposobu załatwienia odwołania przypomina pod pewnymi względami orzeczenie wydawane w wyniku wniesienia odwołania, jest *sui generis* projektem takiego orzeczenia. Można zatem, w moim przekonaniu, analogicznie stosować do tego sprawozdania przepisy rozdziału 12 k.p.k., dotyczącego narady i głosowania nad orzeczeniem. Przepisy te ustanawiają nie tylko zasadę większości głosów (art. 111 § 1) i możliwość zgłoszenia zdania odrębnego (art. 114 § 1), ale także wymóg tajności przebiegu narady i głosowania (art. 108 § 1), sposób zbierania głosów chroniący głosujących przed uleganiem wpływom pozostałych członków składu orzekającego (art. 109 § 1) oraz sposób ustalania większości, gdy zdania tak się podzielą, że żadne z nich większości nie uzyska (art. 111 § 2 i art. 112), a wszystko to ma niebagatelne znaczenie dla prawidłowego zakończenia prac omawianej komisji.

Przepisy dyscyplinarne nie zawierają też żadnych wskazań co do elementów składowych sprawozdania komisji poza zaznaczeniem, że sprawozdanie powinno być razem z wnioskiem dotyczącym sposobu załatwienia odwołania. Mając na uwadze to, że przedmiotowa komisja jest powołana do zbadania zaskarżonego orzeczenia i ma pomóc wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu rozpoznać odwołanie, jak również to, że sprawozdanie komisji jest sporządzane z przeprowadzonych czynności, uważam, że poza wspomnianym wnioskiem w sprawozdaniu należy zamieścić: informację o składzie komisji, rodzajach przeprowadzonych czynności oraz ustalenia faktyczne i prawne dotyczące zaskarżonego orzeczenia w kontekście wniesionego od niego odwołania³⁴, stanowiące swego rodzaju uzasadnienie wniosku co do sposobu załatwienia odwołania. Na podstawie stosowanego w drodze analogii art. 113 k.p.k. w sprawozdaniu muszą się jeszcze znaleźć podpisy wszystkich członków komisji.

³² Zob. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 301; *eadem*, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 324.

³³ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 114.

³⁴ Częściowo por. *ibidem*, s. 115; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 301; *eadem*, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 324.

W odniesieniu do charakteru prawnego sprawozdania należy zauważyć, że żaden przepis nie nakazuje wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu wydać orzeczenia zbieżnego z rekomendacją komisji. Stanowisko komisji nie jest zatem dla przełożonego wiążące³⁵. Słusznie się jednak wskazuje, że jeśli przełożony podejmuje rozstrzygnięcie od niego odmienne, powinien, odnosząc się do sprawozdania komisji, uzasadnić swoją decyzję³⁶.

Reasumując, komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia wydanego w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych należy uznać za istotny instrument łagodzący rygory przyjętego w tych służbach modelu postępowania gabinetowego i jednoosobowego orzekania, ale jej potencjał nie został jeszcze do końca dostrzeżony przez ustawodawcę, co mogą zmienić zgłoszone powyżej postulaty.

³⁵ Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 115; M.J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego...*, s. 132; B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 302; M. Dzimińska-Mosio, *Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji*, [w:] *Systemowe ujęcie bezpieczeństwa wewnętrznego*, t. 1, M. Fałdowski, D. Mocarska (red.), *Problematyka prawno-społeczna*, Szczytno 2018, s. 792; M. Rogalski, [w:] M. Rogalski, P. Szustakiewicz, P. Złamańczuk, *Ustawa...*, s. 391; B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 324–325; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 14 grudnia 2011 r., II SA/Bk 757/11.

³⁶ Zob. S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa...*, komentarz do art. 133, teza nr 2; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 r., I OSK 1749/11, *Legalis* nr 473776.

Status prawny rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy CBA

W postępowaniach dyscyplinarnych rzecznik dyscyplinarny jest co do zasady organem dyscyplinarnym realizującym funkcję ścigania¹. Jego działalność jest przede wszystkim ukierunkowana na wykrycie, a następnie oskarżenie osoby winnej popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Zakłada się, że ma to być organ kadencyjny, specjalnie powołany do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych, posiadający wiedzę teoretyczną i doświadczenie, które umożliwią prowadzenie tego typu postępowania w sposób szybki i profesjonalny².

Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego została uregulowana w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (dalej: ustawa o CBA)³. Jest to regulacja kompleksowa, określająca wszystkie zasadnicze kwestie proceduralne, w szczególności status organów dyscyplinarnych. Regulację ustawową uzupełnia rozporządzenie⁴ 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 Antykorupcyjnego⁵. Ponadto posiłkowo, w myśl art. 135 ust. 1 ustawy o CBA, w zakresie nieuregulo-

¹ Por. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 395.

² Zob. wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.

³ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1900).

⁴ Rozporządzenie określa szczegółowy tryb wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy CBA, w tym obieg dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym, prostowanie błędów pisarskich, rachunkowych i innych oczywistych omyłek oraz wzory postanowień i innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu dyscyplinarnym.

⁵ Dz. U. z 2006 r. nr 203, poz. 1495.

wanym w tej ustawie, do postępowania dyscyplinarnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego⁶ dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych oraz zatrzymania i doprowadzenia świadków⁷.

Analiza statusu prawnego rzecznika dyscyplinarnego funkcjonariuszy CBA zostanie przeprowadzona przez pryzmat przepisów określających mechanizmy powoływania i odwoływania rzecznika dyscyplinarnego oraz przysługujący rzecznikowi katalog uprawnień i obowiązków.

1. Powoływanie i odwoływanie rzecznika

O sposobie powoływania i wymogach formalnych, jakie winien posiadać kandydat na rzecznika, ustawodawca przesądza w art. 122 ust. 2 ustawy o CBA. Zgodnie z tym przepisem to szef CBA wyznacza⁸ w każdej jednostce organizacyjnej CBA rzeczników dyscyplinarnych. Jest to decyzja jednostronna, podejmowana na wniosek przełożonych dyscyplinarnych⁹.

Rzecznicy powoływani są na 4 lata, a ich kadencja nie jest limitowana. Ustawodawca milczy bowiem na temat liczby kadencji, jaką dana osoba może być rzecznikiem, co w efekcie oznacza, że rzecznik może sprawować tę funkcję przez dłuższy okres.

Skromne są wymogi, jakie ustawodawca wskazuje względem rzecznika dyscyplinarnego. Może nim zasadniczo zostać każdy funkcjonariusz CBA pozostający w służbie stałej. Poza tym zastrzeżeniem brakuje jakichkolwiek innych

⁶ Zob. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

⁷ W postępowaniu dyscyplinarnym do świadków nie stosuje się art. 184 k.p.k., tj. przepisów o przesłankach, sposobie ustanowienia oraz przesłuchania świadka anonimowego.

⁸ Dla porównania można wskazać, że ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020, poz. 1610), obowiązującą od dnia 1 października 2020 r., wyraz „wyznacza” zastąpiono w odniesieniu do rzecznika dyscyplinarnego wyrazem „powołuje”. Szkoda, że ustawodawca nie dokonał tej zmiany również w ustawie o CBA, albowiem wyraz „powołuje” podnosi rangę rzecznika.

⁹ Niewątpliwie winna być to decyzja przemyślana, zarówno przez szefa CBA jak i po stronie wnioskujących o powołanie przełożonych dyscyplinarnych. Przy podejmowaniu decyzji o powołaniu danej osoby na rzecznika dyscyplinarnego decydenci winni wziąć pod uwagę nie tylko przesłanki formalne, ale również predyspozycje osobiste i moralno-etyczne kandydata. – Por. S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 70. Zob. też W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Wyd. IV, LEX/el. 2021, art. 135(a).

wymogów formułowanych pod adresem osób piastujących funkcję rzecznika, chociażby takich, które są przewidziane w niektórych pragmatykach dyscyplinarnych innych formacji policyjnych (mundurowych), jak np. posiadanie odpowiedniego cenzusu służbowego¹⁰ czy niekaralności¹¹, co *de lege ferenda* byłoby wskazane. Pożądane byłoby również posiadanie przez rzecznika wykształcenia prawniczego, „nieskazitelnego” charakteru oraz autorytetu wśród innych funkcjonariuszy.

Istotnym faktorem rzutującym na status rzecznika dyscyplinarnego jest to, czy i w jaki sposób można go odwołać przed upływem kadencji. W myśl art. 122 ust. 3 ustawy o CBA rzecznika dyscyplinarnego odwołuje się w dwóch przypadkach: zaistnienia okoliczności, które stanowią podstawę zwolnienia funkcjonariusza ze służby w CBA lub prawomocnego ukarania karą dyscyplinarną.

W pierwszym przypadku – w zakresie podstaw zwolnienia ze służby w CBA – następuje odesłanie do norm ogólnych z art. 64 ustawy o CBA, który w ust. 1 wymienia przesłanki zwolnienia obligatoryjnego¹², w ust. 2 – zwolnienia fakultatywnego¹³, a w ust. 3¹⁴ – określa obligatoryjne zwolnienie ze służby na

¹⁰ Np. w art. 135a ustawy o Policji (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 z późn. zm.), czy art. 136bg ust. 3 ustawy o Straży Granicznej (Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1061 z późn. zm.).

¹¹ Zob. § 22 ust. 3 pkt 3 i 4 rozporządzenia o ABW – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. poz. 1225).

¹² W myśl art. 64 ust. 1 ustawy o CBA obligatoryjnymi przesłankami zwolnienia funkcjonariusza CBA ze służby są: orzeczenie trwałej niezdolności do służby przez komisję lekarską; nieprzydatność do służby, stwierdzona w opinii służbowej w okresie służby przygotowawczej; wymierzenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby; utrata obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa; podanie nieprawdy w oświadczeniu majątkowym stwierdzone w drodze postępowania dyscyplinarnego; skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe; objęcie kierowniczego stanowiska państwowego albo objęcie funkcji z wyboru w organach samorządu terytorialnego.

¹³ Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o CBA funkcjonariusza można zwolnić ze służby w przypadku: niewywiązywania się z obowiązków służbowych w okresie odbywania służby stałej, stwierdzonego w dwóch kolejnych opiniach; tymczasowego aresztowania; skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo inne niż określone w ust. 1 pkt 6; nabycia prawa do emerytury w pełnym wymiarze, określonego w przepisach odrębnych; wniesienia aktu oskarżenia w przypadku umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego; niezłożenia w terminie oświadczenia majątkowego; dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na badania, o których mowa w art. 63 ust. 1a, lub niepoddania się im, albo w przypadku dwukrotnego nieusprawiedliwionego niestawienia się na obserwację w podmiocie leczniczym, w przypadku wyrażenia zgody przez funkcjonariusza, chyba że skierowanie do komisji lekarskiej nastąpiło na wniosek funkcjonariusza; odmowy poddania się badaniu, o którym mowa w art. 63 ust. 2; upływu 12 miesięcy od dnia zaprzestania służby z powodu choroby; popełnienia przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, w sytuacji gdy okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości.

¹⁴ W myśl Art. 64 ust. 3: „Funkcjonariusza zwalnia się ze służby w terminie do 3 miesięcy od dnia pisemnego zgłoszenia przez niego wystąpienia ze służby”.

wniosek zainteresowanego¹⁵.

Podkreślić należy, że dla dalszego pełnienia funkcji rzecznika, nie ma znaczenia czy rozwiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem ma charakter obligatoryjny czy fakultatywny. Już samo zaistnienie którejkolwiek z okoliczności stanowiącej przyczynę zwolnienia ze służby¹⁶ w CBA, daje podstawę do odwołania z funkcji rzecznika dyscyplinarnego. Natomiast zakończenie służby definitywnie kończy możliwość pełnienia funkcji rzecznika, ponieważ odpada podstawowy element warunkujący zdolność do pełnienia przez daną osobę funkcji rzecznika dyscyplinarnego.

Warto zaakcentować, że decyzja o zwolnieniu ze służby ma charakter konstytutywny¹⁷. Data ta winna być zatem precyzyjnie określona w decyzji o zwolnieniu, gdyż od tej daty liczone są skutki prawne zwolnienia. Jeśli jednak funkcjonariusz złoży w terminie odwołanie, wstrzymuje ono wykonanie decyzji i w konsekwencji zwolnienie ze służby uzyskuje moc prawną dopiero od dnia wydania decyzji odwoławczej albo od wydania postanowienia kończącego sprawę w inny sposób¹⁸.

W drugim, przewidzianym przez ustawodawcę przypadku odwołania rzecznika dyscyplinarnego z funkcji – prawomocnego ukarania rzecznika karą dyscyplinarną – dla dalszego pełnienia funkcji rzecznika nie ma znaczenia rodzaj wymierzonej kary dyscyplinarnej. W myśl art. 122 ust. 3 pkt 2 ustawy o CBA prawomocne orzeczenie jakiegokolwiek kary dyscyplinarnej¹⁹, nawet tej najłagodniejszej w postaci nagany, jest obligatoryjną podstawą do odwołania z funkcji.

¹⁵ Obligatoryjne zwolnienie ze służby jest konsekwencją zgłoszenia przez funkcjonariusza piśmennego wystąpienia ze służby w CBA. Por. Wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2010 r., II SA/Wa 591/10, LEX nr 755360.

¹⁶ Odwołanie rzecznika dyscyplinarnego może nastąpić już w momencie zaistnienia samych okoliczności uzasadniających zwolnienie ze służby w CBA, a nie jego faktycznego zwolnienia. Takie stanowisko wyrażano też na tle analogicznie brzmiącej przesłanki odwołania rzecznika dyscyplinarnego policjantów (art. 135b ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji). Zob. np. Z. Gądzik, w: Ł. Czebotar, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Z. Gądzik, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 135(b).

¹⁷ Por. wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., sygn. I OSK 297/08, LEX nr 544905.

¹⁸ Wyjątkowo decyzja o zwolnieniu może być wykonana przed wydaniem orzeczenia przez organ drugiej instancji, gdy wystąpiła jedna z dwóch przesłanek określonych w art. 130 § 3 k.p.a., tj. decyzji organu pierwszej instancji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności albo decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy prawa. – Zob. tak np. S. Hoc, P. Szustakiewicz, w: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, art. 64.

¹⁹ Ustawodawca przewidział następujące kary dyscyplinarne: 1) nagana, 2) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, 3) wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, 4) wydalenie ze służby (art. 113 ustawy o CBA).

Wymierzenie którejkolwiek z kar dyscyplinarnych stawia bowiem pod znakiem zapytania co najmniej moralno-etyczną kompetencję do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych oraz bezstronność i wiarygodność rzecznika. W sytuacji zatem prawomocnego ukarania rzecznika karą dyscyplinarną, należy wydać decyzję o odwołaniu z funkcji.

Podsumowując warto podkreślić, że zawarte w art. 122 ust. 3 ustawy o CBA przesłanki stanowiące podstawę do odwołania rzecznika z funkcji stanowią katalog zamknięty. Wymienione jako *numerus clausus* nie mogą być interpretowane rozszerzająco, a podstawą odwołania rzecznika z pełnionej funkcji nie może być inna przesłanka, niż wprost wskazana w art. 122 ust. 3 ustawy o CBA. Tym bardziej, że ustawodawca nie przewidział ani fakultatywnych przesłanek odwołania rzecznika z funkcji, ani nawet możliwości jego odwołania na wniosek zainteresowanego²⁰. Stąd też za słuszne należy uznać wyrażone w doktrynie stanowisko, że zaistnienie chociażby jednej z dwóch wskazanych wyżej podstaw zobowiązuje szefa CBA do niezwłocznego odwołania rzecznika z funkcji. Podstawą takiej decyzji nie może być natomiast brak zadowolenia przełożonego z prowadzonych przez rzecznika postępowań²¹. Tego rodzaju ograniczenia w zakresie możliwości odwołania rzecznika w trakcie trwania kadencji wzmacniają jego pozycję. Gwarantują rzecznikowi pewien zakres niezależności w ramach piastowanej funkcji.

2. Wyłączenie rzecznika

Bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na określenie statusu rzecznika dyscyplinarnego jest dopuszczalność jego wyłączenia. Ma ona kluczowe

²⁰ Takie stanowisko wyrażano również na tle analogicznego rozwiązania funkcjonującego w ustawie o Policji. Zob. np. A. Bajerski, *Status prawny rzecznika dyscyplinarnego policjantów*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, pod red. P. Józwiaka i W. S. Majchrowicza, Piła 2011, s. 95-96. Od 1 października 2020 r., w odniesieniu do rzecznika dyscyplinarnego w Policji, ustawodawca taką możliwość *expressis verbis* przewidział ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 1610). Nowelizacją dodano do art. 135 b ust. 1 ustawy o Policji ust. 1a uprawniający przełożonego dyscyplinarnego do odwołania rzecznika dyscyplinarnego na jego uzasadniony wniosek.

²¹ S. Hoc, P. Szustakiewicz, w: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, art. 122.

znaczenie chociażby z punktu widzenia zapewniania gwarancji obiektywizmu²² i bezstronności w postępowaniu dyscyplinarnym²³.

W ramach tej instytucji ustawodawca przewidział w ustawie o CBA obligatoryjne i fakultatywne przesłanki wyłączenia rzecznika od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym. Te pierwsze *expressis verbis* precyzuje art. 122 ust. 5 ustawy o CBA, który nakazuje rzecznikowi dyscyplinarnemu wyłączenie się od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, jeżeli:

- 1) sprawa dotyczy go bezpośrednio;
- 2) jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym obwinionego lub osoby przez niego pokrzywdzonej w rozumieniu przepisów k.p.k.;
- 3) był świadkiem czynu;
- 4) między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.

Po pierwsze należy zauważyć, że powyższa regulacja dotycząca wyłączenia rzecznika obejmuje swym zakresem wszystkie etapy postępowania dyscyplinarnego: postępowanie wstępne²⁴, wyjaśniające²⁵, odwoławcze oraz po uprawnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego.

Po drugie, enumeratywne wyliczenie przesłanek przesadza, że jest to katalog zamknięty. W sytuacji, w której zaistnieją przesłanki obligatoryjnego wyłączenia rzecznik dyscyplinarny winien niezwłocznie powiadomić o ich wystąpieniu Szefa CBA. Brak takiego zawiadomienia, wydaje się być nie tylko uchycieniem służbowym, ale też przesłanką podważającą dokonane w sprawie czynności dyscyplinarne.

²² Szerzej na temat zasady obiektywizmu w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych zob. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, s. 257-271.

²³ Zob. wyrok NSA z dnia 14 lutego 2020 r., sygn. I OSK 1583/18, LEX nr 2809270. Por. I. Adamczyk, *Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów*, w: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 46-47.

²⁴ Celem postępowania wstępnego jest wyjaśnienie wątpliwości związanych z powyższymi informacjami na temat czynu funkcjonariusza.

²⁵ Postępowanie wyjaśniające przeprowadza się w razie wątpliwości co do popełnienia czynu dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo co do osoby sprawcy. Wszczyna się je, gdy zebrane dowody lub informacje wskazują na prawdopodobieństwo popełnienia przewinienia i wywołują u przełożonego dyscyplinarnego przekonanie, że przewinienie istotnie mogło zostać popełnione przez funkcjonariusza. Por. S. Hoc, P. Szustakiewicz, w: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, art. 120.

Przesłanki fakultatywnego wyłączenia rzecznika od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, wskazane w art. 122 ust. 6 ustawy o CBA w postaci określenia „z innych uzasadnionych przyczyn, można uznać za swego rodzaju „wentyl bezpieczeństwa”²⁶. Ta fakultatywna, niedookreślona przedmiotowo formuła, choć niewątpliwie potrzebna, winna być jednak wykorzystywana tylko w razie nieprzewidzianych w ustawie sytuacji, w których istnieje zagrożenie dla zasady obiektywizmu. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekając na tle ustawy o Policji, w której również przewidziano możliwość wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego z „innych uzasadnionych przyczyn”²⁷ wyłączenie na podstawie przesłanki fakultatywnej „ze swej istoty ma charakter oceny i powinien zmierzać do ustalenia, czy zgłoszone zarzuty wykazują tego rodzaju wątpliwości, iż nie będzie on prowadził postępowania w sposób rzetelny i obiektywny”²⁸.

Ustawodawca przewidział też możliwość wyłączenia rzecznika od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym na wniosek obwinionego lub jego obrońcy. Uprawnienie to przyznaje art. 122 ust. 8 ustawy o CBA, który przewiduje możliwość złożenia przez te podmioty wniosku o wyłączenie rzecznika dyscyplinarnego od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym. Należy zauważyć, że *a contrario* wniosku o wyłączenie nie może złożyć pokrzywdzony.

Decyzję o wyłączeniu rzecznika podejmuje Szef CBA w formie postanowienia, na które nie przysługuje środek zaskarżenia²⁹. Do czasu wydania tego postanowienia rzecznik dyscyplinarny podejmuje wyłącznie czynności niecierpiące zwłoki³⁰. Konsekwencją wydania postanowienia o wyłączeniu rzecznika dyscyplinarnego jest obowiązek wyznaczenia do dalszego prowadzenia postępowania innego rzecznika³¹.

²⁶ Art. 122 ust. 6 ustawy o CBA: „Rzecznika dyscyplinarnego lub przełożonego dyscyplinarnego można wyłączyć od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym także z innych uzasadnionych przyczyn”.

²⁷ Zob. art. 135c ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.): „Przełożonego dyscyplinarnego i rzecznika dyscyplinarnego można wyłączyć od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym także z innych uzasadnionych przyczyn”.

²⁸ Wyrok WSA z Warszawy z dnia 27 marca 2018 r., sygn. II SA/Wa 8/18, LEX nr 2482950.

²⁹ Zob. § 24 ust. 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. poz. 1225).

³⁰ Zob. art. 123 ust. 4 ustawy o CBA.

³¹ Art. 123 ust. 3 ustawy o CBA.

Ustawa o CBA nie przewiduje w odniesieniu do rzecznika instytucji jego tymczasowego zawieszenia³².

3. Zakres czynności rzecznika

Rzecznik dyscyplinarny prowadzi postępowanie dyscyplinarne, a także czynności wyjaśniające, jeżeli istnieją wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy. Istotą działalności rzecznika jest zatem działalność ukierunkowana na wykrycie i oskarżenie sprawcy przewinienia dyscyplinarnego.

Rzecznik dyscyplinarny jest podmiotem, który osobiście prowadzi czynności dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym. Tylko wyjątkowo, za zgodą Szefa CBA, może skorzystać z pomocy innego rzecznika dyscyplinarnego przy przeprowadzaniu czynności dowodowych³³. Tym samym ustawodawca przyznał pierwszeństwo zasadzie bezpośredniości przewidując od niej odstępstwa w przypadku konieczności przeprowadzenia czynności poza miejscowością, w której toczy się postępowanie dyscyplinarne. Wówczas bowiem przełożony dyscyplinarny może zwrócić się o przeprowadzenie takich czynności do kierownika jednostki organizacyjnej CBA właściwego według miejsca, w którym czynność ma być dokonana³⁴.

Rzecznik dyscyplinarny realizując funkcję ścigania, dokonuje czynności śledczych. Zbiera materiał dowodowy³⁵ i podejmuje czynności niezbędne do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy³⁶, w szczególności przesłuchuje

³² Taką możliwość przewidziano np. w ustawie o służbie więziennej. W myśl art. 244 ust. 3 tej ustawy „Przełożony dyscyplinarny zawiesza rzecznika dyscyplinarnego w sprawowaniu jego funkcji w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego lub karnego”. – Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1064 z późn. zm.). Szerzej zob. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy służby więziennej*, Warszawa 2016, s. 144-145.

³³ Zob. art. 122 ust. 4 ustawy o CBA.

³⁴ Zob. art. 124 ust. 8 ustawy o CBA. Por. wyrok WSA w Gliwicach z 30 października 2009 r., sygn. IV SA/GI 560/09, LEX nr 574086.

³⁵ Rzecznik dyscyplinarny rozstrzyga o uwzględnieniu wniosku dowodowego obwinionego. Na postanowienie w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku dowodowego przysługuje zażalenie.

³⁶ W myśl art. 129 ust. 3 ustawy o CBA: „Przełożony dyscyplinarny uchyla postanowienie, o którym mowa w art. 128 ust. 7, oraz przekazuje akta sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu do uzupełnienia, w przypadku stwierdzenia, że nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy”.

świadków³⁷, obwinionego³⁸, przyjmuje od niego wyjaśnienia, dokonuje oględzin. Może także zlecić przeprowadzenie odpowiednich badań. Z czynności tych sporządza protokoły³⁹.

Obowiązkiem rzecznika dyscyplinarnego jest dążenie do zachowania neutralności przy przeprowadzaniu czynności dowodowych, „wykrycia prawdy”, dokładnego, precyzyjnego ustalenia stanu faktycznego. Ma przy tym obowiązek badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Obowiązek ten wprost wynika z art. 126 ust. 1 ustawy o CBA statuując zasadę obiektywizmu oznaczającą brak kierunkowego nastawienia do prowadzonej sprawy.

W toku postępowania dowodowego na rzeczniku dyscyplinarnym spoczywa obowiązek rzetelnego zbadania sprawy. W tym celu rzecznik winien dokonać własnych ustaleń procesowych. Sądy administracyjne orzekając w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych konsekwentnie stoją na stanowisku, że nie jest dopuszczalna sytuacja, w której „główny ciężar dowodowy poza przyjęciem od skarżącego wyjaśnień, oparto na dowodach zgromadzonych w innym postępowaniu, np. w postępowaniu karnym⁴⁰.

Po przeprowadzeniu czynności dowodowych i uznaniu, że zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy, rzecznik dyscyplinarny, po zapoznaniu obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego⁴¹, wydaje postanowienie o zakończeniu czynności dowodowych oraz sporządza sprawozdanie, w którym m.in. wskazuje obwinionego, określa zarzucane mu przewinienie dyscyplinarne oraz przedstawia przełożonemu dyscyplinarnemu wnioski dotyczące uniewinnienia, odstąpienia od ukarania lub wymierzenia kary albo umorzenia postępowania⁴². Przełożony nie jest związany oceną zawartą w sprawozdaniu rzecznika⁴³. Jeżeli uzna, że nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności sprawy uchyla postanowienie rzecznika o zakończeniu czynności dowodowych

³⁷ Rzecznik dyscyplinarny postanowieniem odmawia zwolnienia od złożenia zeznań/odpowiedzi na pytania. Na odmowę służy zażalenie do przełożonego dyscyplinarnego.

³⁸ W myśl art. 135 ust. 2 rzecznik dyscyplinarny rozstrzyga o zwolnieniu od złożenia zeznania lub odpowiedzi na pytania osoby pozostającej z obwinionym w szczególnie bliskim stosunku osobistym.

³⁹ Zob. art. 124 ust. 1 ustawy o CBA.

⁴⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 września 2010 r., sygn. II SA/Wa 293/10, LEX nr 755303.

⁴¹ Z czynności tej rzecznik sporządza protokół. Zob. art. 128 ust. 1 i 3 ustawy o CBA.

⁴² Zob. art. 128 ust. 7 ustawy o CBA.

⁴³ W tym zakresie przełożony dyscyplinarny dysponuje swobodną oceną dowodów. Tak również zauważono na tle art. 135j ust. 1 ustawy o Policji (Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.). Zob. też wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2007 r., I OSK 994/06, LEX nr 344637.

i przekazuje akta sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu do uzupełnienia. Jeśli nie ma takich wątpliwości wydaje odpowiednie orzeczenie dyscyplinarne.

Co do zasady przełożony dyscyplinarny nie musi przed wydaniem orzeczenia wysłuchać obwinionego. Tylko w jednej sytuacji wysłuchanie jest konieczne i to przy obligatoryjnym udziale rzecznika. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy Szef CBA zamierza wymierzyć obwinionemu funkcjonariuszowi karę wydalenia ze służby⁴⁴.

3.1. Rola rzecznika w postępowaniu odwoławczym

W postępowaniu odwoławczym rozpoznanie sprawy następuje na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Udział w nim rzecznika dyscyplinarnego ograniczony jest do dwóch przypadków. Po pierwsze, w sytuacji, kiedy Szef CBA uzna za potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia uzupełnienie materiału dowodowego, zleca rzecznikowi dyscyplinarnemu prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne wykonanie określonych czynności dowodowych i wskazuje ich zakres. Z tak uzupełnionymi materiałami rzecznik dyscyplinarny zapoznaje obwinionego.

Po drugie, jeżeli Szef CBA powoła komisję do zbadania zaskarżonego orzeczenia⁴⁵, ta może wezwać na wysłuchanie rzecznika dyscyplinarnego⁴⁶. Wydaje się, że takie fakultatywne wysłuchanie rzecznika może nastąpić nie tylko z urzędu, ale również na wniosek wskazanych w art. 132 ust. 4 ustawy o CBA podmiotów, tj. na wniosek obwinionego lub jego obrońcy, a także samego rzecznika.

3.2. Wznowienie postępowania

Przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym znają tylko jeden sposób wzruszenia prawomocnego orzeczenia – wznowienie postępowania. Takie postępowanie wszczynane jest z urzędu lub na wniosek ukaranego, kiedy zaistnieje chociażby jedna z wymienionych enumeratywnie w art. 137 ust. 1 i 2 ustawy o CBA przesłanek:

⁴⁴ Zob. art. 129 ust. 9 ustawy o CBA.

⁴⁵ Uprawnienie Szefa CBA do powołania komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia ma charakter fakultatywny. Najczęściej Szef CBA powołuje komisję gdy sprawa ma charakter zawiły.

⁴⁶ Zob. art. 132 ust. 1 i 4 ustawy o CBA.

- dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe,
- zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego,
- orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia,
- orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie, które zostały następnie uchylone lub zmienione,
- prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴⁷.
- w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny, będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego.

I właśnie w przypadku ziszczenia się tej ostatniej przesłanki, kiedy to w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego wobec nieżyjącego już obwinionego, m.in. rzecznik dyscyplinarny może wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania dyscyplinarnego⁴⁸. Wniosek o wznowienie postępowania winien zostać złożony w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Podsumowanie

Postępowanie dyscyplinarne w CBA ma charakter inkwizycyjny, w którym podstawową rolę odgrywa przełożony dyscyplinarny. To on decyduje o wszczęciu postępowania, ocenia zebrany przez rzecznika dyscyplinarnego materiał dowodowy oraz wymierza karę⁴⁹. Stąd też status proceduralny rzecznika dyscyplinarnego jest złożony. Z jednej strony rzecznik dyscyplinarny prowadząc

⁴⁷ Dz. U. 2022 r., poz. 1124.

⁴⁸ Zob. art. 137 ust. 2 ustawy o CBA.

⁴⁹ Por. P. Szustakiewicz, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2013, nr 8, s. 235.

postępowanie wyjaśniające, zbierając dowody w toku postępowania, czy wykonując innego rodzaju przyznane mu ustawą czynności jest samodzielny i niezależny⁵⁰. Z drugiej jednak strony, rola (pozycja) rzecznika jest ograniczona uprawnieniami, które posiada w postępowaniu dyscyplinarnym przełożony dyscyplinarny.

Nie należy jednak tracić z pola widzenia, że ustawodawca stwarza pewne mechanizmy, które mają być gwarantami niezależności rzecznika, jak chociażby omówione rozwiązanie z art. 122 ust. 3 ustawy o CBA, zgodnie z którym można odwołać rzecznika przed upływem kadencji tylko w sytuacjach w nim przewidzianych.

Mając na uwadze rolę rzecznika w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy CBA, jego usytuowanie w relacjach z przełożonym dyscyplinarnym, ciężar wykonywanych przez niego zadań i oczekiwań co do rzetelnego, obiektywnego i sumiennego wykonywania czynności sprawdzających prawdziwość informacji na temat popełnionego przez funkcjonariusza CBA przewinienia, zasadnym wydaje się oczekiwanie, iż rzecznikiem dyscyplinarnym winna być osoba dysponująca nie tylko dużą wiedzą i doświadczeniem z zakresu specyfiki danej służby, przepisów prawa dyscyplinarnego ale również ciesząca się dużym autorytetem i zaufaniem wśród funkcjonariuszy CBA. Stąd też jako postulaty *de lege ferenda* proponuję bardziej szczegółowe określenie wymogów względem osób, które można powołać do pełnienia funkcji rzeczników dyscyplinarnych, np. poprzez dodanie kryterium posiadania wykształcenia prawniczego, przynajmniej kilkuletniego stażu w służbie CBA oraz nieskazitelnego charakteru.

Wzorem rozwiązań przewidzianych w ustawie o służbie więziennej celowe byłoby wprowadzanie w ustawie o CBA analogicznego rozwiązania w postaci możliwości zawieszenia rzecznika dyscyplinarnego w sprawowaniu funkcji w przypadku wszczęcia przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego lub karnego. *De lege ferenda* proponuję przyznanie rzecznikowi uprawnienia do rezygnacji z funkcji.

⁵⁰ Zob. S. Hoc, P. Szustakiewicz, w: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, art. 122. Por. K. Cegielska-Piłat, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 2015 nr 2, s. 131.

Stosunki procesowe zachodzące pomiędzy uczestnikami postępowania dyscyplinarnego na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów

Centralnym punktem rozważań seminarium, organizowanego przez Szkołę Policji w Pile w cyklu *Postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych* w 2022 r. są *uczestnicy postępowań dyscyplinarnych*. Tradycyjnie temat ten ujmuje się punktowo, a tym samym analiza obejmuje wyodrębnione role procesowe oraz status wybranych uczestników tych postępowań. Jednocześnie tak nacechowane podejście może z jednej strony koncentrować się na charakterystyce zdolności i legitymacji prawnej (procesowej) postrzeganej jako uprawnienie do wystąpienia w danej roli procesowej, z drugiej strony akcentować zakres kompetencyjny wybranych grup podmiotów, w większym stopniu kładąc nacisk na analizę zdolności (legitymacji) do działań prawnych. Niezależnie od doniosłości nakreślonych płaszczyzn badawczych, w niniejszym fragmencie wybrano inną optykę, którą nazwać można interakcyjną, obrazującą zależności zachodzące pomiędzy uczestnikami postępowań dyscyplinarnych. W naukach prawnych zależności te opisywane są jako stosunki prawne (procesowe).

Rozważania zaprezentowane w pracy podzielono na kilka mniejszych partii. W pierwszej kolejności scharakteryzowane zostaną pojęcia stosunków prawnych (procesowych) i stosunków faktycznych. Następnie implikacje obu typów na tok postępowania dyscyplinarnego. Szczegółowiej zbadane zostaną przy tym stosunki procesowe, w ramach których przyjętych zostało kilka typologii, które obrazują egzemplifikacje odnoszące się do wybranego typu postępowania dyscyplinarnego, tj. modelu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec policjantów¹. Rozważania zakończy analiza pojęcia „nadużycie stosunku procesowego” i wybrane postulaty *de lege ferenda*.

¹ Dalsze przykłady odnosić będą się do wybranych jednostek redakcyjnych ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 z późn. zm.).

1. Stosunki prawne (procesowe) i stosunki faktyczne oraz ich implikacje dla postępowania dyscyplinarnego

Przez stosunki faktyczne rozumiemy te relacje między podmiotami „uwikłanymi” w postępowanie dyscyplinarne, które zachodzą w obiektywnej rzeczywistości i mają jakiś (choćby pośredni i potencjalny) wpływ na tok postępowania dyscyplinarnego *sensu largo*. Stosunki faktyczne są niezależne od postępowań dyscyplinarnych, mogą powstawać przed zainicjowaniem postępowań, a także w ich toku. Oczywiście samo pojęcie deliktu dyscyplinarnego, ze względu na którego podejrzenie popełnienia prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne, również łączy się z pewną zmianą w obiektywnym świecie i jest w tym sensie zdarzeniem historycznym wobec zainicjowanego postępowania. Podobnie zatem jak przestępstwo czy wykroczenie, również delikt dyscyplinarny obejmuje zachowanie się sprawcy, którego skutki dotyczą obiektywnej rzeczywistości, a dopiero w dalszej konsekwencji - ze względu na normatywną jego konotację określoną przez system obowiązujących norm sankcjonowanych na gruncie danej dyscypliny (prawa karnego lub prawa dyscyplinarnego) - zachowanie to powoduje (czy też może powodować) określone konsekwencje prawne (m.in. zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego, jego przeprowadzenia, wobec udowodnienia stawianego zarzutu orzeczenie określonej sankcji prawnej)².

Inny przykład wpływu stosunków faktycznych na konwencjonalną rzeczywistość procesową ujawnia się w kontekście zasady obiektywizmu. W tym przypadku, możemy zaobserwować wpływ stosunków faktycznych na kształt postępowania dyscyplinarnego *in concreto*. I tak zgodnie z art. 135c. ustawy o Policji przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny podlegają wyłączeniu od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, jeżeli: 1) sprawa dotyczy go bezpośrednio; 2) jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym obwinionego lub osoby przez niego pokrzywdzonej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego; 3) był świadkiem czynu; 4) między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności. Przełożonego dyscyplinarnego i rzecznika dyscyplinarnego można wyłączyć od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym także

² Zob. B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Biblioteczka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego, nr 3, Piła 2013, s. 56-62.

z innych uzasadnionych przyczyn. Zarówno zatem w przypadku podstaw wyłączenia w ramach instytucji *actore inhabilis*, jak i w przypadku *actore suspectus*, podstawa ekskluzji odnosi się do stosunków powstałych poza postępowaniem karnym i obejmuje określone stany (np. pozostawanie w związku małżeńskim, bycie wstępnym lub zstępnym) lub zdarzenia (bycie świadkiem zdarzenia) będące elementem obiektywnej rzeczywistości. Oczywiście czasem i ta obiektywna rzeczywistość ma uwarunkowania normatywne, np. wynikające z uregulowań cywilnoprawnych, jak w przypadku aktu kreacyjnego dla instytucji małżeństwa; uwarunkowania te jednak nie są związane z postępowaniem represyjnym analizowanego typu i w tym sensie nie są z nim normatywnie połączone.

2. Typologia stosunków prawnych

Stosunki faktyczne przeciwstawić można stosunkom prawnym, których podtypem są kluczowe z perspektywy prowadzonych rozważań **stosunki procesowe relewantne w prawie dyscyplinarnym**. W celu uporządkowania materii przyjąć można następujące podziały stosunków procesowych:

Ze względu na kryterium zakresu odniesienia wyróżnić można:

- 1) stosunki związane z ukształtowaniem ustrojowo-organizacyjnym ich podmiotów;
- 2) stosunki związane ściśle z ukształtowaniem postępowania dyscyplinarnego.

Ze względu na sposób wyróżnienia wyodrębnić można natomiast:

- 1) stosunki procesowe w ujęciu opisowym;
- 2) stosunki procesowe w ujęciu dyrektywalnym.³

W kontekście pierwszej grupy, a więc wyodrębnienia stosunków procesowych ze względu na sposób ukształtowania stosunku opartego na podstawach ustrojowo-organizacyjnych, w kontekście analizowanej materii, na czołową pozycję wysuwa się stosunek prawny „przełożenia” służbowego. Co istotne stosunek ten ma charakter **zewnętrzny** z punktu widzenia ukształtowania postępo-

³ Zob. B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja czynności karnoprosesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 134 i n.

wania dyscyplinarnego. Konieczne jest także odróżnienie stosunku „przełożenia” służbowego (nadrzędności służbowej) od stosunku „przełożenia” dyscyplinarnego. Nie każdy bowiem przełożony służbowy jest przełożonym dyscyplinarnym. Ten ostatni podmiot został przez ustawodawcę wyodrębniony na mocy autonomicznej podstawy prawnej, a jego kompetencje ograniczają się do postępowania dyscyplinarnego. Tymczasem pojęcie „przełożenia” służbowego pozostaje **funkcjonalnie sprzężone** z pojęciem przedmiotu postępowania dyscyplinarnego, a ściśle z pojęciem deliktu, a także – już bardziej pośrednio – katalogiem kar orzekanych w postępowaniu dyscyplinarnym (np. w kontekście kary: wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe), czy kwestią proceduralną dotyczącą podmiotu zawiadamiającego o delikcie dyscyplinarnym.

I tak w odniesieniu do pojęcia deliktu dyscyplinarnego i relacji „przełożenia” służbowego, przypomnijmy, że zgodnie z art. 132. 1. ustawy o Policji *policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Przy czym delikt dyscyplinarny naruszenia 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.***

Status prawny (i *de facto imperium*) uprawnionych przełożonych służbowych jest zatem kluczowy z perspektywy odkodowania *in concreto* zakresu relacyjnego związania podległymi ich rozkazom i poleceniom policjantów. W danym przypadku **źródłem normotwórczym dla tych ostatnich są konkretyzowane w ramach rozkazów i poleceń treści oraz ich konkluzywność.** Ustawodawca podając przykłady naruszenia dyscypliny służbowej wskazuje w szczególności na odmowę wykonania lub niewykonanie rozkazu lub polecenia, z zastrzeżeniem przypadku określonego w art. 58 ust. 2, a nadto wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego policjanta, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę służbie, policjantowi lub innej osobie. Nie trudno zauważyć zatem, iż to od dyskrecjonalnej decyzji przełożonego służbowego w takich wypadkach zależeć będzie wstępne uznanie zachowania za delikt dyscyplinarny, to właśnie przełożony służbowy będzie decydował o reakcji prawnej na dokonane naruszenie, a zatem także o zainicjowaniu postępowania dyscyplinarnego w postaci złożenia stosownego zawiadomienia.

Druga grupa stosunków procesowych, wyodrębnionych ze względu na kryterium zakresu odniesienia, a ściślej obejmująca stosunki związane z tokiem

postępowania dyscyplinarnego, w istocie obejmuje te stosunki procesowe, które składają się na ukształtowanie adekwatnej reakcji prawnej wobec policjanta, który popełnił delikt dyscyplinarny. W ramach tej grupy wyróżnić można stosunki procesowe w ujęciu opisowym oraz stosunki procesowe w ujęciu dyrektywalnym.

Opisowa narracja co do stosunków prawnych jest tradycyjna dla procesualistów, co więcej nawet dla tych którzy wyraźnie eksponują normatywne (dyrektywalne) zakorzenienie stosunków procesowych. Prezentowane w piśmiennictwie ujęcia są bardzo zróżnicowane, zaznaczyć więc należy, że wykorzystany dla dalszej analizy podział jest próbą selekcji typów stosunków procesowych, które pozwolą na optymalne opisanie relacji zachodzących pomiędzy uczestnikami postępowań dyscyplinarnych. Prezentowane tu zestawienie do pewnego stopnia pokrywa się z tym przedstawionym przez Mariana Cieślaka, który zauważył, że analiza stosunków prawnych (procesowych) relewantnych z punktu widzenia toku procesu cechuje podejście analityczne, w ramach którego badane są właśnie poszczególne ogniwa tego procesu. Autor ten wskazywał, że stosunki procesowe powstają ze względu na obowiązywanie normy prawnej, a ściślej, że są to: „sytuacje prawne istniejące pomiędzy określonymi uczestnikami procesu a innymi uczestnikami ze względu na odpowiednie normy karno-procesowe”⁴, niemniej jednak istotę stosunków procesowych, przez wyodrębnienie ich treści charakterystycznej autor ten postrzegał raczej w sposób opisowy⁵. Stosunki procesowe powstają i rozwijają się wskutek powstawania faktów procesowych, a więc czynności i innych relewantnych zdarzeń, a nieodłącznym elementem stosunków procesowych są ciężary procesowe, co prowadzi do wyeksponowania owego wewnętrznego (treściowego) charakteru stosunków procesowych. Ów treściowy wymiar stosunków procesowych jest odbiciem interesów i celów do jakich dążą uczestnicy stosunków procesowych i pozwala na wyodrębnienie pięciu ich typów: stosunku współdziałania (determinowany wspólnością interesów), stosunku procesowej walki (oparty na przeciwstawności celów i interesów), stosunek niezależności i neutralności (brak interesów zbieżnych lub przeciwstawnych), stosunek nadrzędności i podrzędności oraz inne stosunki, np. stosunek obrończy.

⁴ M. Cieślak, *Polska procedura karna podstawowe założenia teoretyczne* [w:] Marian Cieślak - *Dzieła Wybrane*, tom II, Kraków 2011, s. 369.

⁵ M. Cieślak, *Polska procedura karna... loc.cit.*

Jak sygnalizowano, na gruncie powadzonej tu analizy zaproponowano nieco zmodyfikowaną, bowiem uwzględniającą specyfikę modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, typologię stosunków procesowych w ujęciu opisowym. Zauważmy, że w relacji do typologii Cieślaka, zawiera ona dodatkowo typ stosunku pomocniczości (akcesoryjności), ponadto silniej eksponowany jest stosunek nadrzędności i podrzędności. Typologia ta obejmuje stosunek:

- nadrzędności (w tym stosunek nadzorczy)/podrzędności,
- oparty na współdziałaniu,
- oparty na konkurencyjności (także w wariancie sporności),
- pomocniczości (akcesoryjności),
- indyferencji.

Opisowemu podejściu do analizy stosunków procesowych przeciwstawiane jest ujęcie dyrektywne, którego postawą jest odtworzona z tekstu prawnego struktura normatywna w postaci właściwej normy kompetencyjnej. W ramach dyrektywnego podejścia wyróżnia się stosunek typu:

- podległości kompetencji,
- konkretyzacji uprawnienia,
- zobowiązaniowego⁶.

Analizując powiązania pomiędzy normami kompetencyjnymi w procesie karnym zauważono, iż na gruncie prawa procesowego szczególne znaczenie ma to, że dokonanie określonej czynności konwencjonalnej, do której podmiot uzyskał kompetencję na mocy określonych przepisów jest dodatkowo warunkiem aktualizacji uprawnienia do dokonania czynności konwencjonalnych nienakazanych, czyli fakultatywnych innych podmiotów⁷. Sytuacja ta dotyczy zarówno organów procesowych, jak i stron procesowych, co pozostaje prostą konsekwencją przyjęcia założenia, iż **adresatami norm kompetencyjnych są wszyscy uczestnicy procesu karnego, a stosunek typu podległości kompetencji jest pochodną obowiązywania w systemie prawnym norm kompetencyjnych**⁸.

⁶ Typologia wyodrębniona przez B. Janusz-Pohl, *Formalizacja...* s. 134 i n.; B. Janusz-Pohl, *Definitions and Typologies of Lega Acts: Perspective of Conventionalisation and Formalisation*, Poznań, 2017, s. 115 i n.; B. Janusz-Pohl, *Czynności procesowe* [w:] P. Wiliński (red.), *Polski proces karny*, Warszawa 2022, *passim*.

⁷ B. Janusz-Pohl, *Formalizacja...* s. 134 i n.; B. Janusz-Pohl, *Definitions...*, s. 115 i n.; B. Janusz-Pohl, *Czynności procesowe...loc.cit.*

⁸ Szerzej: B. Janusz-Pohl, *Formalizacja...*, *loc.cit.*

Wskutek podejmowanych w procesie karnym czynności konwencjonalnych przez właściwe podmioty, konkretyzują się i aktualizują się prawa i obowiązki podmiotów procesu (adresatów norm kompetencyjnych), a zatem powstają stosunki typu podległości kompetencji oraz *quasi*-stosunki typu konkretyzacji uprawnienia. To właśnie każdorazowe aktualizacje obowiązków procesowych i (dodatkowe z punktu widzenia norm kompetencyjnych) konkretyzacje uprawnień uczestników procesu karnego odpowiadają za sekwencyjny, a więc uporządkowany w oznaczony czasie, linearny układ czynności karnoprocessowych. W ślad za Z. Ziemińskim⁹ przyjęto założenie, na mocy którego warunkiem powstania stosunku typu podległości kompetencji (oraz *quasi* stosunku typu konkretyzacji uprawnienia) nie jest ustrojowo-organizacyjna nadrzędność/podrzędność określonych podmiotów, lecz obowiązywanie w systemie prawa procesowego norm kompetencyjnych. Dokonanie przez określony podmiot w określonym trybie i formie czynności konwencjonalnej może być okolicznością, w wyniku której znajduje zastosowanie określona norma kompetencyjna konkretyzująca określone uprawnienia lub aktualizująca określone obowiązki.

Wyróżnić możemy stosunki typu podległości kompetencji oraz odrębne *quasi*-stosunki typu konkretyzacji uprawnienia zachodzące pomiędzy:

- a) organem postępowania a stroną procesową,
- b) stroną procesową a organem postępowania,
- c) organem procesu a innym uczestnikiem procesu niebędącym stroną,
- d) uczestnikiem procesu niebędącym ani organem, ani stroną oraz organem procesu,
- e) różnymi organami procesu,
- f) stroną procesu a uczestnikiem niebędącym organem i odwrotnie uczestnikiem niebędącym organem a stroną. Rzadko stosunek typu podległości kompetencji w tej konfiguracji jest nawiązywany bezpośrednio, tj. bez pośrednictwa organu procesowego,
- g) Szczególnym wariantem tak wyróżnianych stosunków typu podległości kompetencji będzie stosunek pomiędzy stronami postępowania.¹⁰

⁹ Z. Ziemiński, *O metodzie analizowania „stosunku prawnego”*, PiP 1967/2.

¹⁰ Na przykładach dotyczących procesu karnego zob. B. Janusz-Pohl, *Czynności...*, *loc. cit.*

3. Egzemplifikacje stosunków prawnych (procesowych) na tle postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów

Przechodząc do aplikacyjnej części rozważań, zauważyć należy, że omówienie przykładów stosunków procesowych w postępowaniu dyscyplinarnym na gruncie modelu postępowania dyscyplinarnego w Policji wymaga na wstępie określenia zakresu odniesienia, a więc podmiotów i ról procesowych, które relacje takie (stosunki procesowe) mogą tworzyć. I tak na uwagę zwraca bogata i bardzo zróżnicowana mozaika organów postępowania dyscyplinarnego obejmująca: rzecznika dyscyplinarnego, przełożonego dyscyplinarnego, wyższego przełożonego dyscyplinarnego, komisję, w tym organ dokonujący czynności rekwizycyjnej oraz sądy administracyjne w zakresie sprawowanej kontroli. Ponadto uczestnikami tego typu postępowania jest strona bierna: obwiniony i jego obrońca, a także przedstawiciel zakładowej organizacji zawodowej, pokrzywdzony, podmiot lub organizacja zawiadamiająca o delikcie, przełożony służbowy, świadek/biegły/tłumacz i akcesoryjnie: sądy powszechne, prokuratura. Nic więc dziwnego, że ten niejednolity kalejdoskop, z jednej strony nieinstytucjonalnych (prywatnych) uczestników z drugiej podmiotów instytucjonalnych (zinstytucjonalizowanych) tworzy bogate warianty stosunków procesowych. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania analiza przykładów stosunków procesowych odnosi się zwłaszcza do wskazania typów stosunków procesowych ujmowanych opisowo. Oczywiście nie ma żadnych przeszkód by przywoływać równie bogate układy stosunków procesowych ujmowanych dyrektywalnie. Chociaż, jak będzie jeszcze o tym mowa, stosunki wyróżniane dyrektywalnie nie pozwalają uwzględnić globalnego ukształtowania powiązań pomiędzy uczestnikami, lecz odnoszą się raczej do analizy punktowej i dotyczą relacji powstałej na mocy dokonanej przez jednego uczestnika postępowania czynności procesowej, która ma spotkać się z określoną reakcją na jej dokonanie ze strony innego uczestnika.

Antycypacyjnie wskazać można natomiast, że stosunki w ujęciu dyrektywalnym mogą być pomocne do analizy zagadnienia „nadużycia stosunku procesowego”, jako swego rodzaju pomost pomiędzy czynnościami procesowymi a podmiotami czynności te kreującymi. Pamiętając wówczas, że podstawą dla wyodrębnienia stosunków procesowych w sensie dyrektywalnym jest aktualizacja kompetencji określonego podmiotu, która generuje nakaz określonej reakcji po stronie innego podmiotu. O ile jednak dyrektywalna formuła stosunków procesowych bardzo dobrze oddaje sekwencyjność i linearność postępowania,

na które składają się sprzężenia zachodzące pomiędzy uczestnikami, ztraca ona ustrojowo-organizacyjne zależności pomiędzy nimi. Tymczasem te właśnie są rysem charakterystycznym inkwizycyjnie zorientowanego modelu ścigania w ramach modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji czy innych służbach mundurowych.

Najbardziej produktywnie dla analizowanego modelu postępowania, na podstawie opisowego typu stosunków, jest wyróżnienie trzech zasadniczych wariantów, a każdy z nich dotyczyć będzie grup podmiotów mających status uczestników postępowania dyscyplinarnego w Policji.

Wariant I, obejmujący wzajemne stosunki zachodzące pomiędzy organami postępowania dyscyplinarnego:

- Stosunek podrzędności (wariant nadzorczy): stosunek taki zachodzi pomiędzy rzecznikiem dyscyplinarnym a przełożonym dyscyplinarnym i wyższym przełożonym dyscyplinarnym (RD-PD/WPD);
- Stosunek podrzędności (wariant pomocniczości): stosunek taki zachodzi w postępowaniu odwoławczym pomiędzy komisją a wyższym przełożonym dyscyplinarnym;
- Stosunek współdziałania i stosunek pomocniczości: stosunki takie występują pomiędzy organami powszechnego wymiaru sprawiedliwości (sądami powszechnymi, prokuraturą) a organami postępowania dyscyplinarnego, zwłaszcza w kontekście dokonywania dowodowych czynności rekwizycyjnych czy innych czynności wskazanych w ustawie o Policji. Dodać można przy tym, że w przypadku stosunku współdziałania konieczny jest element bazowy w postaci równorzędności podmiotów kooperujących, w przypadku nierównorzędności podmiotów natomiast mamy do czynienia ze stosunkiem typu pomocniczości.

Wariant II stosunków procesowych dotyczy tych relacji, które zachodzą pomiędzy organami a uczestnikami postępowań dyscyplinarnych niebędących organami. W tej grupie wyróżnić możemy:

- Stosunek *quasi*-sporności, który zachodzi, np. pomiędzy obwinionym i rzecznikiem dyscyplinarnym, przełożonym dyscyplinarnym i wyższym przełożonym dyscyplinarnym (przy uwzględnieniu inkwizycyjnego rysu analizowanego modelu wyrażającym się w braku rozdziału funkcji procesowych rozstrzygnięcia i oskarżania);

- Stosunek podrzędności w wersji pośredniej, który zachodzi pomiędzy obwinionym oraz rzecznikiem dyscyplinarnym, przełożonym dyscyplinarnym i wyższym przełożonym dyscyplinarnym (przy czym kontekstem tego stosunku pozostaje również inkwizycyjność oraz oportunizm ścigania, a nadto dyspozycyjność przedmiotem postępowania PD).

Przykład: Art. 135fa. 1. Przełożony dyscyplinarny może wydać orzeczenie bez wszczynania postępowania dyscyplinarnego, jeżeli okoliczności popełnionego czynu i wina policjanta nie budzą wątpliwości oraz nie zachodzi potrzeba wymierzenia kary dyscyplinarnej surowszej niż nagana.

- Stosunek pomocniczości zachodzący w relacji organy i źródła dowodowe (poza obwinionym), a więc świadkowie, biegli, pokrzywdzeni;
- Stosunek pomocniczości obejmujący organy oraz podmioty zawiadamiające o delikcie dyscyplinarnym (w tym przełożonego służbowego oraz pokrzywdzonego).

Przykład: Art. 135 ust. 2. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego doręcza się pokrzywdzonemu, jeżeli złożył on wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz na orzeczenie o umorzeniu tego postępowania pokrzywdzony może wnieść odpowiednio zażalenie lub odwołanie, w terminie 7 dni od dnia ich doręczenia.

Nadmienić przy tym można, że klasyfikacja wybranych układów w niektórych przypadkach może budzić istotne wątpliwości. Tak np. w odniesieniu do zaszeregowania stosunku procesowego zachodzącego pomiędzy obwinionym a przedstawicielem zakładowej organizacji zawodowej, można mieć wątpliwość czy stosunek taki jest stosunkiem indyferencji czy współdziałania, a wszystko zależy od przyjętej perspektywy i programowanej roli zakładowej organizacji zawodowej w ramach postępowania dyscyplinarnego, co sprowadza się do odpowiedzi na pytanie czy podmiot taki ma wspierać funkcje rozstrzygania i zasadę obiektywizmu czy też raczej umacniać gwarancje procesowe oraz wspierać realizację prawa do obrony obwinionego.

Trzeci wariant stosunków procesowych obejmuje te zachodzące wzajemnie pomiędzy uczestnikami niebędącymi organami postępowania. Należą do nich:

- stosunek współdziałania: obwiniony-obrońca,

- stosunek sporności: obwiniony-pokrzywdzony/ z tym jednak zastrzeżeniem że relacja ta dotyczy wyłącznie inicjacji postępowania dyscyplinarnego/,
- stosunek współdziałania/indifferencji: obwiniony – pozostałe źródła dowodowe.

Podsumowując ten fragment rozważań zauważmy, że w analizowanym modelu postępowania dyscyplinarnego w aspekcie jakościowym występują różne typy stosunków procesowych. Jednocześnie dominujące – w aspekcie ilościowym – są jednak stosunki typu nadrzędności/podrzędności. Ich dominacja może prowadzić do sytuacji „nadużycia stosunku procesowego”. Zwiększenie ryzyka nadużycia stosunku procesowego potęguje dominacja stosunków typu nadrzędności w wariantcie nadzorczym w grupie stosunków organizacyjno-ustrojowych. Aby skonkretyzować to zagadnienie należy, choćby skrótowo zastanowić się nad instytucją nadużycia stosunku procesowego. Rozważania w tym zakresie mogą stanowić podstawę dla sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

4. Nadużycie stosunku procesowego

Choć w piśmiennictwie pojęcie nadużycie prawa jest ujmowane niejednolicie,¹¹ za najbardziej spójne uznać należy te koncepcje, które odnoszą się do struktur normatywnych, a więc z metodologicznego punktu widzenia oparte są na analizie dyrektywnej. Większość autorów uznaje (dość ogólnie), że nadużycie prawa procesowego będzie miało miejsce wtedy, gdy nastąpi wyjście poza określony normatywnie wzorzec zachowania, jednocześnie jednak nie wskazuje się jednoznacznej granicy pomiędzy nadużyciem prawa procesowego a przekroczeniem normy (z tego względu koncepcje te wymagają zorientowanego kazuistycznie omówienia, co do zasady nie są jednak nacechowane pragmatyzmem)¹². W ramach koncepcji nadużycia prawa procesowego można spotkać także takie,

¹¹ M. Wachoł, *Pojęcie „nadużycia prawa” w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 11/2007; B. Łukowiak, *Nadużycie prawa w procesie karnym*, „Problemy Prawa Karnego” 2020/4; N. Szymczyk-Urwentowicz, *Koncepcja nadużycia prawa procesowego a proces karny*, „Probacja” 2022/4.

¹² Zob. L. Leszczyński, *Nadużycie prawa – teoretyczny kontekst aksjologii luzu decyzyjnego* [w:] H. Izdebski, A. Stępkowski (red.), *Nadużycie prawa*, Warszawa 2003, s. 25; M. Matczak, *Nadużycie kompetencji. Zarys problemu*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 1, s. 18 i n.

które utożsamiają nadużycie prawa procesowego z naruszeniem celu danej normy¹³. Jednak z metodologicznego punktu widzenia przeciwstawianie celu normy jej treści jest nieuprawnione. W przypadku nadużycia prawa instrumentalizacja łączy się raczej z podbudowanym abuzywnie celem podmiotu stosującego prawo (czyniącego użytek z przyznanych mu kompetencji), nie zaś kwestią celu normy prawnej. Spotyka się także podejścia, w ramach których problem nadużycia prawa łączy się z wpływem zaistniałych w związku z nim uchybień na prawidłowość czynności karnoprosesowych¹⁴. Analizy te jednak koncentrują się przede wszystkim na opisie skutków prawnych nadużycia, nie zaś precyzyjnym opisie jego istoty. Jednocześnie wydaje się, że ten ostatni problem pozwala uporządkować koncepcja czynności konwencjonalnych w prawie.

Również ona wpisuje się w pryzmat analizy dyrektywnej. Punktem wyjścia jest więc założenie, że system prawa postrzegany jest jako zespół norm postępowania i innych wypowiedzi dyrektywnych, zwłaszcza reguł sensu dla czynności konwencjonalnych. Największą korzyścią z aplikacji wskazanej koncepcji jest możliwość precyzyjnego wskazania granicy pomiędzy „nadużyciem uprawnienia” i „przekroczeniem uprawnienia”. To ostatnie łączy się z sytuacją przekroczenia normy prawnej. Jeśli bowiem uznamy, że uprawnienie do dokonania określonej czynności procesowej jest wyznaczone przez wypowiedź dyrektywną - z normatywnego punktu widzenia dającą się sprowadzić do reguły konstytutywnej dla danej sformalizowanej czynności konwencjonalnej – to jednocześnie taka wypowiedź jest składnikiem normy kompetencyjnej. Przekroczenie uprawnienia jest więc – ujmując rzecz w pewnym uproszczeniu – przekroczeniem normy kompetencyjnej. W odróżnieniu od przekroczenia uprawnienia, nadużycie uprawnienia oznacza, iż choć formalnie uczyniono zadość określonej dyrektywie, jednak cel w jakim zrealizowano określone uprawnienie (tj. w istocie dokonano czynności procesowej) **wykracza poza cel wyznaczony przez typową treść takiej czynności. Przy czym wyraźnie zaznaczyć należy, iż cel dokonania czynności jest kategorią jednoznacznie odmienną od celu normy prawnej.** Podmiot instrumentalizujący uprawnienie¹⁵, tj. nadużywający uprawnienia, dokonuje zatem określonej sformalizowanej czynności konwencjonalnej

¹³ Zob. B. Łukowiak, *Nadużycie prawa w procesie karnym*, „Problemy Prawa Karnego” 2020/4, s. 151 i n.; P. Rescigno, *L'abuso del diritto*, Bolonia 1998, s. 20 i n..

¹⁴ Zob. Ł. Cora, *Gradacja nadużycia prawa w procesie karnym (zarys teoretyczny)*, „Studia Prawnicze” 2019/1, s. 120 i n.

¹⁵ Jednocześnie dodajmy, że każde nadużycie prawa procesowego należy traktować w kategorii instrumentalizacji prawa. W najogólniejszej formule instrumentalizacja może być postrzegana jako wykorzystywanie prawa jako instrumentu do realizacji określonych celów, cele te nie muszą

doniosłej prawnie w innym celu niż wpisany w istotę takiej czynności (przy czym może być to cel zgoła odmienny lub jedynie częściowo niepokrywający się z typowym i powiązany z treścią danej czynności celem)¹⁶.

W ramach szerszej formuły nadużycia prawa wyodrębnić można, obok nadużycia uprawnienia, także nadużycie stosunku procesowego. Punktem wyjścia dla analizy nadużycia stosunku procesowego jest dyrektywalne ujęcie stosunków procesowych, a więc postrzeganie stosunków procesowych w kontekście inicjujących je zdarzeń prawnych.

Przypomnijmy, że stosunki procesowe w ujęciu dyrektywalnym powstają ze względu na określone uwarunkowania normatywne. Stosunek typu podległości kompetencji i stosunek typu konkretyzacji uprawnienia to stosunki, jakie zachodzą między uczestnikami postępowań ze względu na obowiązujące normy kompetencyjne. W ramach poprzednika normy kompetencyjnie rozważane jest uprawnienie podmiotu A do dokonania określonej sformalizowanej czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie (w skrócie czynności procesowej), jej dokonanie aktualizuje nakaz zareagowania (odpowiedzi) na dokonanie takiej czynności przez drugi podmiot. Tę ostatnią sytuację reguluje następnik normy kompetencyjnej. Stosunki procesowe w ujęciu dyrektywalnym pozwalają więc uchwycić typy interakcji zachodzących pomiędzy uczestnikami postępowań nie ze względu na ich ustrojowo-organizacyjne powiązania, lecz ze względu na dynamikę dokonywanych czynności procesowych. **Nadużycie stosunku procesowego dotyczy więc sytuacji nadużycia uprawnienia przez uczestnika procesu karnego w kontekście dokonywanej czynności procesowej oraz reakcji na dokonaną czynność procesową innego uczestnika postępowania.** Oczywiście poza dyrektywalnym (osadzonym normatywnie) podejściem do analizy nadużycia stosunku procesowego, formuła nadużycia stosunku procesowego może być odnoszona także do ujęcia stosunków procesowych w ujęciu opisowym (jako formuły nadużycia prawa *sensu largo*), zwłaszcza wówczas, gdy analizowany

być negatywne w swych skutkach. Tym samym z tak ogólnie nakreślonej perspektywy instrumentalizacja może być zarówno zjawiskiem negatywnym wówczas, ale może także zostać uznana za zjawisko pozytywne, prowadzące do osiągnięcia celów społecznie akceptowalnych, w tym zgodnych z celami procesu - Zob. W. Gromski, *Zagadnienia instrumentalizacji prawa*, [w:] *Zagadnienia teorii i filozofii prawa. Instrumentalizacja prawa*, Wrocław 2000, s. 74 i n. L.M. Friedman, *The legal system. A social Science Perspective*, New York 1975, s. 209 i n.

¹⁶ Zob. B. Janusz-Pohl, *Formalizacja...*, s. 65 i n. wraz z cytowanym tam piśmiennictwem. Jednocześnie w kontekście analizy czynności procesowych dla dokładniejszego opisanego warstwy teleologicznej takiej czynności wyróżnić należy cel bezpośredni oraz cel finalny. Cel bezpośredni łączy się z substratem materialnym danej czynności konwencjonalnej, zaś cel finalny z cele danej czynności konwencjonalnej.

jest typ stosunku podrzędności/nadrzędności ustrojowo-organizacyjnej lub ściśle kompetencyjnej (przewaga kompetencji podmiotu o podobnej kwalifikacji ustrojowo-organizacyjnej). Takie opisowe ujęcie ma charakter uzupełniający i pozwala na uchwycenie zależności strukturalnych pomiędzy uczestnikami postępowania, nie może być postrzegane jako formuła nadużycia prawa w znaczeniu ścisłym. Nie zmienia to faktu, że w kontekście prowadzonych rozważań nadużycie stosunku procesowego odnieść należy jednak do obu poziomów.

Na bazie wyróżnionych wariantów stosunków procesowych zachodzących w postępowaniu dyscyplinarnym na gruncie ustawy o Policji zauważyć można, że relacje strukturalne pomiędzy uczestnikami tego postępowania istotnie rzutują na potencjalne nadużycia stosunków procesowych i to w obrębie wszystkich wyróżnionych wariantów. Zmniejszenie ryzyka instrumentalizacji prawa wymaga zmian na poziomie modelu postępowania. Mając w polu widzenia ograniczone ramy niniejszego opracowania w zakresie racjonalnie zbalansowanych postulatów *de lege ferenda* (a więc postulatów z jednej strony zakładających zachowanie dotychczasowego modelu, z drugiej zaś dokonanie pewnej projakościowej korekty) można zaproponować pewne modyfikacje dotyczące postępowania kontrolnego (odwoławczego), jako że kontrola administracyjna orzeczeń dyscyplinarnych nie jest wystarczająco „szczelna” dla przeciwdziałania instrumentalizacji. Działania takie w szczególności mogłyby zostać ukierunkowane na zwiększeniu znaczenia komisji w postępowaniu odwoławczym. Przy czym mogłyby one mieć trójaspektowy charakter. **Rozważyć należałoby, po pierwsze wprowadzenie komisji jako stałego organu kontrolnego w postępowaniu odwoławczym; po drugie, zasadne jest związanie (choćby zakresowe) treści decyzji wyższego przełożonego dyscyplinarnego rekomendacją komisji; po trzecie rozważyć należałoby wprowadzenie reguł w zakresie ukształtowania składu komisji, który konstytuowany mógłby być w oparciu o metodę losowania. W skład komisji obligatoryjnie wchodzić winien przedstawiciel pracowniczej organizacji zawodowej.**

Konkludując rozważania zawarte w niniejszym szkicu oraz starając się pragmatycznie podejść do omawianej tematyki, wskazać można, że badania w obrębie stosunków procesowych winny skłaniać ustawodawcę do niwelowania zagrożeń związanych z dominacją stosunków typu nadrzędności.

Wybrane kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy w świetle ustawy o obronie Ojczyzny z 2022 r.

Zagadnienia wstępne

Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy, w przeciwieństwie do funkcjonariuszy służb mundurowych, nie mówiąc już o zawodach prawniczych **nigdy** nie była przedmiotem nawet umiarkowanego zainteresowania doktryny.

Dowodem takiego stanu rzeczy jest co najmniej skromny dorobek wydawniczy, na który składają się dwie pozycje zwarte¹, odrębne rozdziały w kilku opracowaniach dot. prawa wojskowego² i kilkanaście publikacji przyczynkarskich. Nie bez znaczenia jest ponadto fakt, że co najmniej znacząca część autorów tych publikacji jest związana służbowo z siłami zbrojnymi, co – jak się wydaje – nie pozostaje bez określonego wpływu na sposób traktowania podejmowanych problemów.

Sytuacja taka tym bardziej może dziwić, albowiem kwestie dyscyplinarne żołnierzy były przedmiotem regulacji już w okresie cesarstwa rzymskiego,³ I Rzeczypospolitej⁴, nie mówiąc już o okresie międzywojennym, gdzie odpowie-

¹ Zob. M. Czuliński, S. Małecki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski: *Wojskowe przepisy dyscyplinarne wraz z komentarzem*. Cz. I: Przepisy o wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym, Warszawa 1999; Cz. II: Przepisy o zatrzymaniu i zawieszaniu w czynnościach służbowych żołnierzy, wykonywaniu oraz odbywaniu kar i środków dyscyplinarnych wraz z komentarzem, Warszawa 2000; M. Tokarski: *Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy w teorii i przepisach prawa*, Dęblin 2000.

² J. Paśnik: *Polskie prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 12-164; R. Galicki: *Podstawy prawne utrzymywania i umacniania dyscypliny wojskowej* (w:) M. Czuryk, M. Karpiuk: *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015, s. 55-68; F. Radoniewicz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy* (w:) W. Kitler, D. Nowak, M. Stepnowska: *Prawo wojskowe*, Warszawa 2017, s. 301-329.

³ Por. G. Kuleczka: *Studia nad rzymskim wojskowym prawem karnym*, Poznań 1974 *passim*.

⁴ Szerzej: St. Kutrzeba: *Polskie ustawy i artykuły wojskowe od XV do XVIII wieku*, Kraków 1937, *passim*.

działność dyscyplinarna została faktycznie wprowadzona przepisami wewnętrznymi już od lutego 1920 r.⁵ nie mówiąc już o rozwiązaniach obowiązujących od 1945 r.⁶

Zasadniczą zmianę w tym zakresie przyniosła ustawa o obronie Ojczyzny (dalej u.o.o.)⁷, która w porównaniu do dotychczas obowiązującej ustawy z 2009 r. w sposób istotny zmieniła zawarte w niej regulacje, a dotyczące zarówno samej istoty przewinienia dyscyplinarnego, jak i szeregu kwestii natury proceduralnej – szerzej w dalszej części pracy.

W uzasadnieniu tych zmian Ministerstwo Obrony Narodowej wskazywało na zamierzone i mające jakoby uwzględniać specyfikę działania Sił Zbrojnych upodobnienie postępowania do postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych, które miało wychodzić naprzeciw współczesnym zagrożeniom w dyscyplinie wojskowej i uwzględniać najczęściej popełniane przewinienia.

Praktyczna realizacja tych założeń - zdaniem projektodawców – przemałowała zatem nie tylko za uproszczeniem i przyspieszeniem samych postępowań, ale również za stworzeniem katalogu przewinień dyscyplinarnych, jak i innych zdarzeń pozasłużbowych, niebudzących wątpliwości i w rezultacie do zapewnienia możliwości wszczęcia i prowadzenia postępowania w każdym przypadku naruszenia dyscypliny.⁸

⁵ Zob. T. Szczygieł: *Wojskowe postępowanie karne w II Rzeczypospolitej*, Katowice 2017, s. 69-74).

⁶ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 sierpnia 1925 r. w sprawie wojskowych przepisów dyscyplinarnych (Dz. U. nr 91, poz. 638), dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 sierpnia 1939 r. - Przepisy dyscyplinarne dla Sił Zbrojnych (Dz. U. nr 75, poz. 504), dekret z dnia 26 czerwca 1945 r. Wojskowe przepisy dyscyplinarne (Dz.U. nr 37, poz. 219 z późn.zm.), ustawa z dnia 18 stycznia 1951 r. o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej (Dz.U. nr 6, poz. 55 z późn.zm.), ustawa z dnia 21 maja 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenia honoru i godności żołnierskiej (tekst jedn. Dz. U. nr 5 z 1992 r., poz. 17), ustawa z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej (tekst jedn. Dz. U. nr 42 z 2002 r., poz. 370), ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (tekst jedn. Dz. U z 2021 r., poz. 1489).

⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie ojczyzny (Dz.U. z 2022 r., poz. 655 z późn.zm.), dalej powoływana jako ustawa z 2022 r.

⁸ Sejm IX kadencji, druk nr 2052, uzasadnienie projektu, s. 33. W dalszej części uzasadnienia wyszczególniono 13 zmian zasad postępowania dyscyplinarnego a obowiązujących do chwili wejścia w życie ustawy o obronie ojczyzny. W tym kontekście nie sposób nie przypomnieć orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 7 marca 2000 r., sygn. K 26/98 (OTK ZU 2/00, poz. 57), w którym stwierdził zróżnicowanie statusu prawnego sił zbrojnych i służb mundurowych a w wyroku z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, (OTK-A 7/08, poz. 120) potwierdził to stanowisko w odniesieniu żołnierzy i funkcjonariuszy - szerzej J. Paśnik:

Biorąc pod uwagę zakres przyjętych w ustawie zmian oraz brak powołania przez projektodawcę w uzasadnieniu jakichkolwiek argumentów potwierdzających prawdziwość zawartych tam twierdzeń, to merytoryczne odniesienie się do całości zmian nie jest możliwe w ramach jednej publikacji przyczynkarskiej. Z tego też względu podjęto próbę ustosunkowania się jedynie do wybranych kwestii legislacji, w tym zwłaszcza określenia istoty przewinienia dyscyplinarnego i sposobu wskazania uczestników postępowania dyscyplinarnego, jakie w myśl obecnie obowiązujących unormowań można zarzucić żołnierzowi oraz przewidzianych sankcji, z jednoczesnym wskazaniem różnic w ujęciu danej kwestii w ustawie o dyscyplinie wojskowej (dalej u.d.w.) z 2009 r. Taki zabieg pozwoli na skonfrontowanie deklarowanych celów regulacji z rzeczywistymi, wynikającymi z postanowień ustawy o obronie ojczyzny.

Zagadnienia szczegółowe

Wprowadzenie

Obowiązujące aktualnie regulacje dyscyplinarne stanowią jedynie część ustawy o obronie ojczyzny (dział XIII), a zatytułowaną „Dyscyplina wojskowa”, a więc jest to odstępstwo od trwającej niemal 100 lat zasady unormowania tej kwestii odrębnym aktem rangi ustawowej – *vide* przyp. nr 6.

Zwraca również uwagę fakt, że o ile poprzednie ustawy dyscyplinarne ujmowały łącznie kwestię karania dyscyplinarnego, ale również wyróżniania jako środków oddziaływania na zachowania żołnierzy, o tyle ustawa z 2022 r. wprawdzie kwestię wyróżnień uwzględnia, ale jednocześnie zwraca uwagę dysproporcja w sposobie ujęcia obu zagadnień; odpowiedzialności dyscyplinarnej poświęcono 75 jednostek redakcyjnych, natomiast tylko 6 wyróżnieniom.

Zastanowienie musi ponadto budzić zawarta w art. 422 ustawy z 2022 r. delegacja dla Ministra Obrony Narodowej do wydawania w formie zarządzeń regulaminów, bez jakiegokolwiek skonkretyzowania zakresu.

Ze względu na usytuowanie przepisu można zasadnie domniemywać, że treść regulaminu odnosić się będzie do zagadnień dyscyplinarnych, co może prowadzić do konfliktów z postanowieniami przepisów powszechnie obowiązujących.

Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 września 2008 r., K 35/06, Administracja. Teoria- dydaktyka-praktyka nr 2 z 2009 r.

W uzasadnieniu projektu ustawy brak jest bezpośredniego odniesienia do przyczyn takiego rozwiązania, nie sposób też jako powód takiego ujęcia problematyki dyscypliny wojskowej przyjąć odwołania się projektodawców do realizacji idei kodyfikacji prawa wojskowego jako celu legislacji, bowiem ustawa o obronie ojczyzny z racji swojego zakresu i konstrukcji co najwyżej spełnia minimalne warunki konsolidacji.⁹

Biorąc z kolei pod uwagę, że siły zbrojne są strukturą wręcz skrajnie zhierarchizowaną i opartą na zasadzie posłuszeństwa,¹⁰ takie ujęcie – w świetle zawartych w uzasadnieniu projektu stwierdzeń o dążeniu upodobnienia zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy do rozwiązań mających zastosowanie wobec funkcjonariuszy służb mundurowych - dowodzi, że dokonana zmiana była zabiegiem celowym i zmierzającym do faktycznego zdeprecjonowania dotychczasowego sposobu ujmowania rangi dyscypliny wojskowej w siłach zbrojnych.

Dodatkowym potwierdzeniem prawdziwości tej tezy może być fakt, że ustawa o obronie Ojczyzny - w przeciwieństwie do wyliczonych w przyp. nr 6 ustaw - jest pierwszym aktem rangi ustawowej, który nie zawiera definicji pojęcia „dyscyplina wojskowa”, a jedynie w sposób nad wyraz ogólnikowy określa kryteria jej naruszenia – szerzej w dalszej części opracowania.

1. Istota odpowiedzialności dyscyplinarnej w ustawie z 2009 r. i w ustawie z 2022 r.

Ustawa o dyscyplinie wojskowej z 2009 r. definiowała w art. 3 dyscyplinę wojskową jako przestrzeganie przez żołnierza przepisów prawa dotyczących służby wojskowej i innych przepisów prawa przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną na zasadach i w trybie określonych w ustawie oraz wykonywanie rozkazów i decyzji wydanych w sprawach służbowych (pkt 1), natomiast przewinienie dyscyplinarne jako naruszenie tej dyscypliny w wyniku działania lub zaniechania, nie będące przestępstwem lub wykroczeniem albo przestępstwem lub wykroczeniem skarbowym (pkt 4).

⁹ Zob. J. Paśnik: Kilka refleksji w sprawie przebiegu postępowania legislacyjnego ustawy o obronie ojczyzny, *Przegl. Prawa Publ.* druk.

¹⁰ Zob. np. P. Tuleja: Komentarz do art. 26 (w:) tenże (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz.* Wyd. II, Lex /el 2021.

Ustawa z 2022 r. odeszła od tej tradycji, bowiem jest pierwszym aktem rangi ustawowej, który nie zawiera definicji pojęć „dyscyplina wojskowa” oraz „przewinienie dyscyplinarne”, a jedynie ogólnikowo określa kryteria jej naruszenia, co należy uznać za konsekwencję wskazanej w uzasadnieniu jej projektu koncepcji swoistego „upolicynienia” kwestii dyscyplinarnych w siłach zbrojnych.

Wyrazem takiego podejścia jest sposób określenia w art. 353 ustawy pojęcia naruszenia dyscypliny, zgodnie z którym jest nim zawinione zachowanie żołnierza, godzące w dobre imię lub interes sił zbrojnych, a także przekroczenia uprawnień albo niedopełnienia obowiązków, a zawartych w przepisach prawa, w tym rozkazów i poleceń uprawnionych przełożonych (ust. 1), które zostały przykładowo wymienione w ust. 2.

Wspomniany przepis – jak to wprost wynika z jego brzmienia – kreuje złożony zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej, którą tworzą naruszenia prawa (odpowiedzialność *sensu stricto*), a oprócz tego czyny godzące w dobre imię lub interes sił zbrojnych (odpowiedzialność *sensu largo*).

Odnosząc się do kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej w ścisłym tego słowa znaczeniu należy na wstępie stwierdzić, że ze sformułowania przepisu nie wynika czy chodzi o wszystkie przepisy obowiązującego prawa, czy tylko związane z pełnieniem służby wojskowej; za trafnością pierwszej alternatywy przemawia semantyczne rozumienie zwrotu „w tym”, użytego na początku ostatniego zdania, z kolei przeciwko jej trafności - istota wyliczonych czynów z ust. 2, które mają bezpośredni związek z pełnieniem służby wojskowej.

Odpowiedzi na tak sformułowane pytanie nie ułatwia również porównanie treści art. 353 ustawy o obronie ojczyzny z odpowiednimi regulacjami wcześniej obowiązujących ustaw o dyscyplinie wojskowej, które ograniczały przedmiotowy zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej do przepisów prawa, odnoszących się do służby wojskowej (art. 2 ust. 2 ustawy z 2009 r., art. 1 ust. 1 ustawy z 1963 r., art. 1 ustawy z 1951 r.) a tylko art. 1 zd. 4 dekretu z 1945 r. nie ustanawiał takich ograniczeń).

Powołane argumenty przemawiają zatem za przyjęciem poglądu, że w art. 353 ust. 1 ustawy jest mowa o wszelkich przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

Odrębnego potraktowania wymaga sposób ujęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierza za zachowania godzące w dobre imię lub interes sił zbrojnych i ich relacji z zasadami etyki oraz honoru i godności żołnierzy zawodowej,

które w myśl art. 345 ustawy o obronie ojczyzny mają być zawarte w uchwalonym przez organy przedstawicielskie żołnierzy zawodowych przyszłym Kodeksie Honorowym Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego.

Z semantycznego punktu widzenia dobre imię jest synonimem godności, przysługującym zarówno człowiekowi, jak i podmiotowi organizacyjnemu,¹¹ jednak w ujęciu cywilistycznym sprawa jest bardziej skomplikowana, bowiem w odniesieniu do podmiotów organizacyjnych uznawane jest za synonim „renomy” i stanowi zewnętrzny przejaw pojęcia czci, a więc opinii o kimś.¹²

Oznacza to zarazem, że przyczyną niekorzystnej opinii społeczeństwa o siłach zbrojnych może być określone i nieaprobowane społecznie zachowania żołnierza, dające podstawę do sformułowania takiej oceny i które tym samym naruszają honor i godność żołnierską, tj. wartości chronione przez postanowienia Kodeksu Honorowego Żołnierza Zawodowego Wojska Polskiego, obowiązującego od 2008 r. aż do uchwalenia ustawy z 2022 r.

Rodzi to zasadne pytania czy pojęcie honoru żołnierskiego tak dalece uległo zmianie, że niezbędnym się stało uchylene Kodeksu i stworzenie w jego miejsce nowej regulacji, a także - jaki będzie jej zakres i zupełność oraz stopień związania piastuna władzy dyscyplinarnej zawartymi w nowym kodeksie unormowaniami etycznymi.

Odnosząc się z kolei do kwestii interesu sił zbrojnych, należy na wstępie stwierdzić, że pojęcie to nie doczekało się zdefiniowania w dotychczasowym ustawodawstwie wojskowym, jak i w doktrynie, aczkolwiek wielokrotnie się do niego odwoływano.

Z kolei orzecznictwo identyfikowało niemal wyłącznie elementy składowe tego interesu, zaliczając do niego m.in. dyspozycyjność żołnierza,¹³ pełnienie służby wojskowej przez żołnierzy wykazujących poważny i zaangażowany stosunek do wykonywanych zadań,¹⁴ czy przerwanie uchylania się od służby wojskowej i stawiennictwo w jednostce jako okoliczność wpływającą na wymiar kary.¹⁵

¹¹ Zob. np. J. Szymczak: Słownik języka polskiego, tom pierwszy A-K, Warszawa 1978, s.

¹² Szerzej – np. K. Zygrzak: Ochrona dobrego imienia (renomy) jednostek samorządu terytorialnego na gruncie dóbr osobistych – uwagi na kanwie orzecznictwa, Sam.Ter. nr 10/19, s. 72 i n. oraz powołaną tam literaturę i orzecznictwo.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r., sygn. II SA/Wa 2109/20, Lex nr 3167984.

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II SA/Wa 1647/16, Lex nr 2304081.

¹⁵ Wyrok SN z dnia 16 marca 1978 r., sygn. Rw 92/78.

Próbując zatem skonkretyzować istotę pojęcia „interes sił zbrojnych” w ramach wykładni językowej nie sposób nie zauważyć, że ma ono charakter złożony, w którym znamię „interes” jest synonimem korzyści,¹⁶ a zwrot „siły zbrojne” to całe wojsko danego państwa,¹⁷ jednak sformułowany na tej podstawie wniosek, że pojęcie to oznacza korzyść, uzyskiwaną przez wojsko jako określona strukturę państwową co najwyżej tylko w części można uznać za trafny.

Wprawdzie wojsko jest elementem składowym aparatu państwowego, ale ma charakter wyłącznie pomocniczy, służący do zapewnienia bezpieczeństwa zewnętrznego państwa,¹⁸ a więc realizujący jeden z aspektów ważnego interesu państwa.¹⁹

W takim ujęciu interes sił zbrojnych należy widzieć jako całokształt okoliczności faktycznych, zarówno natury materialnej, jak i niematerialnej, a służących realizacji przez nie zadań konstytucyjnych i skonkretyzowanych przez władze państwa w przewidzianej prawem formie.

3. Strony postępowania dyscyplinarnego

A. Obwiniony

Porównanie treści odnośnych przepisów u.o.o. z u.d.w. dotyczących stron postępowania dyscyplinarnego tylko pozornie wykazuje ich jednolitość, która występuje jedynie w kontekście użytego słownictwa, bowiem:

a/ w obu aktach obwinionym, a więc osobą, której zarzucono popełnienie przewinienia dyscyplinarnego jest każdorazowego żołnierz, tj.

- w myśl postanowień u.d.w. żołnierz pełniący w tym czasie lub odbywający czynną służbę wojskową w formie zasadniczej służby wojskowej, służby przygotowawczej, okresowej służby wojskowej, terytorialnej służby wojskowej lub odbywający przeszkolenie wojskowe albo uczestniczący w ćwiczeniach wojskowych (art. 3 pkt 8 u.d.w. w zw. z art. 59 ust. 1 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 372

¹⁶ <https://sjp.pwn.pl/slowniki/interes.html>.

¹⁷ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/si%C5%82y%20zbrojne%20.html>.

¹⁸ Zob. np. W.J.Wołpiuk: Siły Zbrojne w regulacjach Konstytucji RP, Warszawa 1998, s. 12 i n., wyrok TK z dnia 9 września 1998 r., sygn. K 28/97, OTK 4/98, poz. 50.

¹⁹ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. II OSK 1795/19, Lex nr 3156015. Uzupełniając dołączyć należy, że konstatacja ta wynika wprost z treści art. 26 ust. 1 konstytucji, nakładającego na siły zbrojne obowiązek ochrony m.in. bezpieczeństwa państwa.

z późn. zm.) oraz powołany do stałej lub okresowej wojskowej służby zawodowej (art. 3 pkt 8 w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 536).

Niezależnie od powyższego żołnierze ponosili odpowiedzialność dyscyplinarną za naruszenie przepisów o wykonywaniu specjalności zawodowej, której przepisy przewidywały obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego, za naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni wojskowej i za czyny uchybiające godności studenta i doktoranta podczas studiów w uczelni wojskowej oraz uchybienie obowiązkom nauczyciela akademickiego lub godności zawodu nauczycielskiego (art. 19 u.d.w.).

Natomiast sędziowie wojskowi i prokuratorzy do spraw wojskowych odpowiedzialność dyscyplinarną ponosili za zasadach określonych odpowiednio w art. 37 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r., poz. 226 z późn. zm) – dalej jako p.u.s.w.²⁰ i w art. 137 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo prokuraturze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 1247) – dalej jako u.p.p.;

- osoba pełniąca czynną służbę wojskową w formie zasadniczej służby wojskowej, terytorialnej służby wojskowej, aktywnej rezerwy w dniach jej pełnienia i odbywania ćwiczeń w ramach pasywnej rezerwy, zawodowej służby wojskowej oraz służby w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny (art. 2 pkt 39 w zw. z art. 130 ust. 1 u.o.o.).

Utrzymano obowiązujące w u.d.w. zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy zawodowych, będących sędziami wojskowymi i prokuratorami do spraw wojskowych (art. 349 u.o.o.) oraz studentami uczelni wojskowych i nauczycielami akademickimi, a także wykonujących obowiązki zawodowe o specjalności nakładającej obowiązek przynależności do samorządu zawodowego (art. 350 u.o.o.).

Dokonane wyliczenie wskazuje, że obie ustawy w celu określenia kręgu obwinionych operują tą samą terminologią, ale o zróżnicowanym stopniu konkretyzacji, przy czym najszerszym zakresowo jest rodzajowe pojęcie „żołnierza”, które w tzw. słowniczku ustawy jest uszczegółowione przez wskazanie, że jest to wyłącznie żołnierz w czynnej służbie, a ponadto w ich obrębie wyróżnia się dodatkowe kategorie podmiotowe, charakteryzowane przez odesłanie do odrębnych uregulowań. Mają bowiem one w odniesieniu do kręgu żołnierzy pełniących służbę w jednostkach liniowych jedynie wymiar wpadkowy, bowiem

²⁰ Szerzej- M. Karpiuk: Przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wojskowych, *Studia Iuridica Lubliniensia*, vol. XXVI z 2017 r., s. 25-36.

w swej istocie odnoszą się do osób niebędących żołnierzami (osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, sędziowie i prokuratorzy, studenci, doktoranci i nauczyciele akademicy), a w dodatku unormowania te wobec żołnierzy nie mają charakteru zamkniętego.

Zwraca ponadto uwagę fakt, że unormowania dotyczące żołnierzy wykonujących zawody zaufania publicznego są niedookreślone, przepisy regulujące wykonywanie tych zawodów odpowiedzialność za ich naruszenie określają zarówno jako dyscyplinarną i zawodową, a w doktrynie brak jest jakichkolwiek publikacji podejmujących tę kwestię.

Podjmując zatem próbę wskazania o jakie to zawody zaufania chodzi oraz wskazania podstaw prawnych, należy jako punkt wyjścia do dalszych rozważań przyjąć wykaz specjalności wojskowych, wskazanych w rozporządzeniu wykonawczym do u.o.o.²¹

Z treści załącznika do tego aktu wynika, że w korpusie osobowym inżynierii wojskowej istnieje specjalność budowa dróg i mostów, wykonywana przez inżynierów budownictwa, ponoszących odrębną odpowiedzialność dyscyplinarną m.in. za naruszenie przy wykonywaniu czynności zawodowych obowiązujących przepisów oraz naruszenie zasad etyki zawodowej.²²

Do korpusu medycznego zostali zaliczeni żołnierze, będący lekarzami określonych specjalizacji i lekarzami dentystami,²³ lekarzami weterynarii,²⁴

²¹ Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 13 czerwca 2022 r. w sprawie korpusów osobowych, grup osobowych i specjalności wojskowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1333). Akt ten był powtórzeniem rozwiązań, zawartych w obowiązującym do chwili uchwalenia u.o.o. rozporządzeniu Ministra Obrony Narodowej z dnia 4 sierpnia 2021 r. w sprawie korpusów osobowych, grup osobowych i specjalności wojskowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 1609) a wydanego w wykonaniu delegacji z u.d.w.

²² Art. 45 w zw. z art. 41 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1117).i

²³ Art. 53 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1342).

²⁴ Art. 45 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko - weterynaryjnych (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 1140).

farmaceutami²⁵, pielęgniarkami²⁶, psychologami²⁷, diagnostami²⁸ i fizjoterapeutami²⁹, natomiast do korpusu sprawiedliwości i obsługi prawnej, poza sędziami i prokuratorami do spraw wojskowych zaliczono radców prawnych.³⁰

Niezależnie od powyższego załącznik do rozporządzenia w składzie korpusu sprawiedliwości uwzględnił asystentów sędziów oraz aplikantów i asesorów prokuratorskich, którzy nie podlegają odrębnej odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Jednocześnie jednak ani przepisy u.o.o., ani powołanego rozporządzenia wykonawczego nie przesądzają jednoznacznie czy wspomniane odesłanie do odrębnych uregulowań dyscyplinarnych ma charakter zupełny czy jedynie subsydiarny i w jakim zakresie.

Za pierwszą możliwością zdaje się przemawiać wykładnia językowa treść art. 349 u.o.o. a dot. podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów wojskowych (ust. 1) oraz prokuratorów ds. wojskowych (ust. 2), jednak sformułowanie na tej podstawie takiego właśnie wniosku budzi istotne wątpliwości, albowiem:

- przepis art. 137 § 2 pkt 6 p.u.s.w. jako jedną z przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego wojskowego wymienia naruszenie przezeń dyscypliny wojskowej oraz zasad honoru i godności żołnierskiej. Fakt, że wcześniej wyliczone przesłanki tej odpowiedzialności odnoszą się do naruszenia obowiązków *stricte* zawodowych zdaje się wskazywać, że przepisy dyscyplinarne u.o.o. w stosunku do regulacji p.u.s.w. mają charakter subsydiarny i tym samym należy oceniać przez pryzmat powinności sędziowskich, a więc odpowiednio;
- regulacje zawarte w u.p.p. nie różnicują statusu prokuratorów ds. wojskowych, będących żołnierzami zawodowymi od pozostałych prokuratorów,

²⁵ Art. 45 ustawy z dnia 19 kwietnia 2019 r. o izbach aptekarskich, (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 1850).

²⁶ Art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2021 r., poz. 628).

²⁷ Art. 20 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządu zawodowego psychologów (tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1026).

²⁸ Art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2162).

²⁹ Art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 168).

³⁰ Art. 64 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 1166).

nie zawierają również jakichkolwiek odniesień w kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej tej grupy prokuratorów. Biorąc z kolei pod uwagę dopuszczoną ustawowo możliwość prowadzenia spraw niezwiązanych z działalnością sił zbrojnych nasuwa się wniosek, że u.p.p. jest wyłączną podstawą prawną ich odpowiedzialności w sprawach dyscyplinarnych;

- przepisy dyscyplinarne dla żołnierzy wykonujących zawody zaufania publicznego przewidują ponoszenie odpowiedzialności również za zachowania, które nie mają żadnego związku z pełnieniem służby wojskowej, np. nieuiszczenie składki z tytułu przynależności do samorządu.

W identyczny sposób, jak to ma miejsce w odniesieniu do żołnierzy wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sędziów wojskowych i prokuratorów ds. wojskowych uregulowano w u.d.w. i u.o.o. kwestię zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny wojskowej przez żołnierzy, będących studentami, doktorantami uczelni wojskowych oraz nauczycielami akademickimi (odpowiednio – art. 19 pkt 2 i 3 u.d.w. w zb. z art. 221 ust. 1, art. 226 ust. 1 i art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz. U z 2017 r., poz. 2183 z późn. zm., dalej u.s.w. oraz art. 350 ust. 2 i 3 u.o.o. w zb. z art. 307 ust. 1, art. 322 ust. 1 i art. 275 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 574 z późn. zm.), dalej – u.p.s.w.

W tym kontekście nie sposób nie zwrócić uwagi na dwie kwestie natury ogólnej:

- odpowiedzialność dyscyplinarna studentów i doktorantów dotyczyła wyłącznie studiów na uczelni wojskowej i nadzorowanej przez Ministra Obrony Narodowej, tj. Akademii Sztuki Wojennej, Wojskowej Akademii Technicznej, Akademii Marynarki Wojennej, Akademii Wojsk Lądowych oraz Lotniczej Akademii Wojskowej (art. art. 433 ust. 1 pkt 1 u.p.s.w.). Oznacza to wyłączenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny wojskowej przez żołnierza, będącego studentem lub doktorantem każdej innej niż wojskowa uczelni wyższej, za czyny polegające na naruszeniu obowiązujących w takiej uczelni przepisów lub naruszenie godności studenta albo doktoranta;
- określony przez art. 114 p.u.s.w. krąg nauczycieli akademickich nie obejmował dyplomowanych bibliotekarzy oraz dyplomowanych pracowników dokumentacji i informacji naukowej, a określonych przez art. 108 pkt 4

u.s.w. Ponadto należy zwrócić uwagę, że obie te ustawy wprowadzały dodatkowo odpowiedzialność dyscyplinarną nauczyciela akademickiego za czyny, będące przewinieniami w rozumieniu innych przepisów (art. 139 ust. 2 u.s.w., art. 275 ust. 3 p.u.s.w.), a więc dodatkową odpowiedzialność takiego nauczyciela jako żołnierza.

- Unormowanie to rodzi wątpliwość czy nie narusza ono zasady *ne bis idem* a nadto czy zasadne jest ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej w myśl u.o.o. w sytuacji, gdy dane przewinienie nie ma jakiegokolwiek związku ze służbą wojskową.

B. Piastuni władzy dyscyplinarnej

Ustawa z 2009 r. w pierwszej kolejności definiowała pojęcie przełożonego (przełożony uprawniony do wyróżniania, wszczynania postępowań dyscyplinarnych, wydawania w I instancji orzeczeń oraz podejmowania innych czynności w sprawach dyscyplinarnych – art. 3 pkt 11), a następnie w art. 4 wymieniała następujące kategorie tych przełożonych, tj.

- a) Ministra Obrony Narodowej i Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych – w stosunku do wszystkich żołnierzy;
- b) sekretarza stanu, podsekretarza stanu oraz dyrektora generalnego w Ministerstwie Obrony Narodowej - w stosunku do podporządkowanych im żołnierzy;
- c) Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego - w stosunku do podporządkowanych mu żołnierzy;
- d) przełożonego zajmującego stanowisko służbowe zaszeregowane do stopnia etatowego kaprała (mata) lub wyższe - w stosunku do podporządkowanych mu żołnierzy;
- e) kierownika instytucji cywilnej - w stosunku do podporządkowanych mu żołnierzy³¹;

³¹ Zgodnie z art. 4 pkt 5 ustawy z 2009 r. w zw. z art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 536) instytucjami tymi były Służba Kontrwywiadu Wojskowego i Służba Wywiadu Wojskowego, Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu oraz jednostki prokuratury wojskowej.

- f) innych uprawnionych przełożonych, zajmujących stanowiska służbowe określone w rozporządzeniu, o którym mowa w art. 56 - w stosunku do podporządkowanych im żołnierzy;³²
- g) osobę, której powierzono pełnienie obowiązków na danym stanowisku służbowym czasowo albo w zastępstwie.

Z kolei przepis art. 358 ustawy z 2022 r. władzę dyscyplinarną ograniczył do wszczynania i rozstrzygania spraw dyscyplinarnych, a do jej piastunów zaliczył:

- a) Ministra Obrony Narodowej, właściwego wobec Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i wojsk, Komendanta Głównego Żandarmerii, Szefów Służb Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego, Dowódcy Garnizonu Warszawa, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz szefa instytucji krajowej, do której żołnierz został oddelegowany;
- b) Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, dowódców wojsk, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej, Dowódcę Garnizonu Warszawa, Szefa Inspektoratu Wsparcia Sił Zbrojnych, Szefów Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Wywiadu Wojskowego, szefa instytucji krajowej, do której żołnierz został oddelegowany, dowódcę polskiego kontyngentu wojskowego lub doraźnie sformowanego zgrupowania zadaniowego wydzielonego do realizacji zadań w kraju i poza jego granicami oraz dowódcę jednostki wojskowej – w stosunku do podporządkowanych im stale lub czasowo żołnierzy.

Identycznie, jak w ustawie z 2009 r. uprawnienia dyscyplinarne przyznano osobom pełniącym czasowo lub w zastępstwie obowiązki wyżej określonych podmiotów. Dokonane zestawienie wskazuje jednoznacznie, że mimo formalnego - w porównaniu do ustawy z 2009 r. - rozszerzenia kręgu przełożonych dyscyplinarnych (np. dowódca Garnizonu Warszawa czy dowódca kontyngentu wojskowego) w istocie nastąpiło jego ograniczenie od stanowiska dowódcy jed-

³² Wykładnia powołanego przepisu powołanej wyżej ustawy, a dotyczącego zasad i trybu podejmowania przez żołnierzy zawodowych dodatkowego zatrudnienia lub działalności gospodarczej wskazuje, że przełożonym tym był dowódca jednostki wojskowej, podporządkowanej przełożonemu takiego żołnierza (ust. 3b)

nostki wojskowego wzwyż, co każe wątpić w prawdziwość zawartych w uzasadnieniu projektu twierdzeń o dążeniu do przyspieszenia reakcji na stwierdzone przejawy naruszenia dyscypliny wojskowej.

4. Sankcje i środki zabezpieczające

Zestawienie sankcji przewidzianych w ustawie z 2009 r. i z 2022 r. wskazuje jedynie na pełną tożsamość regulacji w odniesieniu do środków dyscyplinarnych (odpowiednio – art. 33 ust. 1 i art. 373 ust. 1).

Jeżeli chodzi o kary dyscyplinarne, to oba akty zgodnie wymieniają jedynie kary upomnienia, nagany, kary pieniężne i ostrzeżenia o nieprzydatności na zajmowanym stanowisku (odpowiednio – art. 24 ust. 1 pkt 1-4 i art. 362 ust. 1 pkt 1-4).

Natomiast w odniesieniu do pozostałych kar ustawa z 2022 r.,

- przewiduje wprawdzie karę odwołania żołnierza z zajmowanego stanowiska, ale jednocześnie nakazuje jego wyznaczenie na inne stanowisko, czego nie przewiduje ustawa z 2009 r. (odpowiednio – art. 362 ust.1 pkt 5 i art. 24 ust. 1 pkt 5);
- ogranicza stosowanie kar ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby i usunięcia ze służby jedynie wobec żołnierzy pełniących dobrowolną służbę wojskową, a nie we wszystkich formach (odpowiednio – art. 362 ust. 1 pkt 6i-7 i art. 24 ust. 1 pkt 6-6).

Ponadto ustawa z 2022 r. w art. 374 ust. 1 skreśliła z zawartego w art. 36 ust. 1 ustawy z 2009 r. katalogu dyscyplinarnych środków zapobiegawczych zawieszenie żołnierza w czynnościach służbowych.

Wnioski końcowe

Poczynione wyżej wybrane tylko uwagi skłaniają do sformułowania wniosku o wprowadzeniu przez ustawę z 2022 r. daleko idących zmian w dotychczasowym sposobie ujęcia problematyki dyscypliny wojskowej, albowiem:

- a) przez ujęcie w ustawie z 2022 r. kwestii dyscypliny wojskowej jako tylko odrębnego jej działu po raz pierwszy od niemal 100 lat praktyki normowania problematyki dyscypliny wojskowej odstąpiono od zasady jej unormowania odrębnym aktem rangi ustawowej;

- b) przyjęte w ustawie rozwiązania co do istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy:
- poszerzają jej dotychczasowy zakres przez zaniechanie zdefiniowania pojęcia „dyscyplina wojskowa” i sformułowanie jedynie przykładowego katalogu przewinień dyscyplinarnych, z drugiej zaś przez zaliczenie do nich niedookreślonych czynów „godzących w dobre imię lub interes sił zbrojnych”;
 - odrzucają dotychczasową zasadę odrębnej od dyscyplinarnej odpowiedzialności żołnierza zawodowego za naruszenia godności i honoru żołnierza, a skodyfikowane w Kodeksie Honorowym z 2008 r., natomiast ustanawiają obowiązek uchwalenia nowego kodeksu, jednak bez określenia ani jego zakresu przedmiotowego, ani prawnego charakteru zasad etycznych, które akt ten ma zawierać;
 - ustanawiają dla Ministra Obrony Narodowej delegację do wydania w formie aktu wewnętrznego (zarządzenia) regulaminu, którego przedmiotem mogą być pozaustawowe regulacje dyscyplinarne;
- c) wprowadzają podwójną odpowiedzialność dyscyplinarną żołnierzy, którzy w ramach służby wojskowej albo wykonują zawody objęte odrębną odpowiedzialnością zawodową albo podlegają takiej odpowiedzialności z innego tytułu niż naruszenie zasad pełnienia służby wojskowej, a jednocześnie ograniczają faktycznie krąg podmiotów władzy dyscyplinarnej;
- d) zawarty w ustawie katalog kar dyscyplinarnych nie przewiduje możliwości wymierzenia żołnierzowi zawodowemu najsurowszych dotychczas kar, tj. ostrzeżenia o niepełnej przydatności do zawodowej służby wojskowej oraz usunięcia z tej służby. Z katalogu środków zabezpieczających usunięto instytucję zawieszenia w czynnościach służbowych.

Przedstawione wyżej wnioski zdają się wskazywać, że u podstaw *sui generis* „upolicynienia” zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy i zapewnienia narzędzi dla szybkiej reakcji za naruszenia dyscypliny legły w rzeczywistości inne deklarowane przez ustawodawcę cele, tj. rozszerzenie przedmiotowych granic tej odpowiedzialności połączone przyznaniem przełożonym dyscyplinarnym do dyskrejonalnego uprawnienia do faktycznej penalizacji zachowań, które w ich ocenie godzą w dobre imię lub interes sił zbrojnych.

Pojęcie obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji

Rozważania dotyczące pojęcia obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji wypada zacząć od oczywistego stwierdzenia, że obwiniony w tym postępowaniu jest uczestnikiem. Jako uczestnik natomiast jest osobą, która spełnia funkcję wyznaczoną jej przez prawo procesowe. Podobnie jak w postępowaniu karnym, tak i w postępowaniu dyscyplinarnym, obwiniony jest stroną tego postępowania¹. Jest zatem podmiotem, który posiada interes prawny w korzystnym dla niego rozstrzygnięciu o przedmiocie postępowania.

Zauważyć należy, że przepisy ustawy o Policji, które odnoszą się do odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej policjantów² wielokrotnie posługują się pojęciem „obwiniony”. Używają też pojęć „policjant”, „ukarany”. Nie stosują natomiast kategorii „podejrzany”, „oskarżony”, „skazany”, tak charakterystycznych dla procesu karnego. Co istotne jednak, definiują pojęcie obwinionego. Cechy podmiotu, którym jest obwiniony, myślowo odzwierciedlone zostały w treści przepisu art. 134i pkt 5 zdanie drugie, który stanowi, że za obwinionego uważa się policjanta, co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

Powyższe oznacza, iż za obwinionego poczytuje się wyłącznie osobę będącą funkcjonariuszem Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji służącej społeczeństwu i przeznaczonej do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do

¹ Stroną jest ten podmiot, w którego imieniu dochodzone jest roszczenie o ukaranie (*cuius res iudicium deducitur*), lub ten, przeciwko komu postępowanie wytoczono, czyli przeciwko komu ma być urzeczywistnione roszczenie dochodzone w procesie (*is contra quem res iudicium deducitur*). S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 281. Zob. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2013, s. 151-152, 178-183, 191, a także K. Marszał, S. Stachowiak, K. Zgryzek, *Proces karny*, pod red. K. Marszała, Katowice 2003, s. 134, 188- 198.

² Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990r., Rozdział 10 „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”, tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882,2333, 2447, 2488, z 2022 r. poz. 655, 1115, 1488, 1855, dalej określana jako u.pol.

Art. 134h pkt 1, 2, art. 134i pkt 1a, art. 134i pkt 5, pkt 6 / 3 i 4/, art. 135c pkt 1 /2,4/, art. 135e pkt 1, art. 135e pkt 7 /4/, 9a, art. 135f pkt 4, 5,6, 7, 9, 10, art. 135fa pkt 3, 6, 8, art. 135g pkt 1 i 2 , art. 135ha pkt 1, art. 135i pkt 1, 2, 4, 5, 6, 7, art. 135j pkt 1 / 2, 3,/, pkt 1a, pkt 2 / 3, 4/, pkt 7, 9, 10/, art. 135k pkt 1, 4, 5, art. 135m pkt 6, 7, art. 135n pkt 4 / 2/, art. 135r pkt 2, 6, art. 135s pkt 5 u. Pol.

utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego³. Ponadto, aby funkcjonariusz Policji stał się obwinionym, warunkiem niezbędnym jest wydanie co do niego postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Dniem, w którym postępowanie zostaje wszczęte, a funkcjonariusz staje się obwinionym, jest dzień, w którym przełożony wydaje postanowienie o wszczęciu tego postępowania (art. 134i ust. 5 zdanie drugie u.pol.). Nie jest natomiast tym dniem dzień doręczenia obwinionemu odpisu postanowienia o wszczęciu postępowania, którego to doręczenia należy dokonać niezwłocznie (art. 134i ust. 1 pkt 1a u.pol.).

Wszczęcie postępowania to nie tylko instytucja prawa karnego procesowego (art. 303, 325a, 325e k.p.k.), ale także zespół norm prawnych regulujących łącznie postępowanie dyscyplinarne (art. 134i u.pol.). Każde takie wszczęcie, jak sama nazwa wskazuje, otwiera postępowanie, staje się czymś materialnym, realnym, konkretnym. Urzeczywistnia się w postanowieniu o wszczęciu, które wydaje przełożony dyscyplinarzy z własnej inicjatywy, na wniosek bezpośredniego przełożonego policjanta, na polecenie wyższego przełożonego, na żądanie sądu lub prokuratora, albo wskutek złożenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 132 ust. 4d u.pol. (art. 134i ust. 1 pkt 1 lit. a-e u.pol.). To oznacza, że tego rodzaju wszczęcie postępowania przez przełożonego dyscyplinarnego, określonego w art. 133 u.pol., następuje w trybie obligatoryjnym. Może też jednak nastąpić, ale nie musi, także w trybie fakultatywnym, a to na wniosek innego zainteresowanego organu, instytucji lub pokrzywdzonego (art. 134i ust. 1 pkt 2 u.pol.)⁴. Zatem, niezależnie od wskazanego wyżej trybu każde postępowanie może być wszczęte wobec policjanta tylko wtedy, gdy zachodzi przypuszczenie popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (art. 132 ust. 1-4 u.pol.).

Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że przypuszczenie to musi być uzasadnione. Nie może to być dowolne podejrzenie niewłaściwego zachowania funkcjonariusza, niepotwierdzone żadnymi dowodami. Trudno bowiem przeoczyć, że tylko czyn wypełniający znamiona przewinienia dyscyplinarnego może być podstawą wszczęcia postępowania, przy czym musi on wyrażać się zawsze

³ Art. 1 ust. 1 u.pol.

⁴ Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015, s. 683.

w faktach możliwych do sprawdzenia i musi być bezwzględnie w sposób procesowy udokumentowany⁵. Stąd, tak ważna jest ostrożność / rozważa w podejmowaniu przez przełożonego dyscyplinarnego decyzji o wszczęciu postępowania (*cautela in initium*), tym większa, gdy zważy się, że w postanowieniu o wszczęciu postępowania stawia się funkcjonariuszowi Policji zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wraz z jego kwalifikacją prawną (*cautela in criminati*). Nie jest przeto pozbawiony racji pogląd, że w przeciwieństwie do procedury karnej postępowanie dyscyplinarne nie rozwija się od stopnia *uzasadnionego przypuszczenia* (art. 134i ust. 1 u.pol.) popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego do stopnia przekonania lub dostatecznego podejrzenia, że funkcjonariusz jest sprawcą czynu i że istnieją podstawy do wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów (art. 313 k.p.k. i art. 325g § 2 k.p.k.). W postępowaniu dyscyplinarnym bowiem, co jeszcze bardziej uwypukla się przy rozważaniach szczegółowych, a zwłaszcza przy analizie problematyki wszczęcia postępowania i jego stosunku do całego postępowania, nie ma klasycznej instytucji przedstawienia zarzutów. Ustawa o Policji nie posługuje się pojęciem *uzasadnione podejrzenie* popełnienia przewinienia. Mówi natomiast o *uzasadnionym przypuszczeniu*. To oznacza, że podstawą wszczęcia postępowania dyscyplinarnego jest wyłącznie przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, przy czym, co istotne, przypuszczenie to musi być uzasadnione (art. 134i ust. 1 u.pol.). Przyjmując pewne uproszczenie, należy stwierdzić, że treść obu pojęć *przypuszczenie* i *podejrzenie* jest podobna. Dlatego też przy interpretacji przesłanki *uzasadnione przypuszczenie*, jako podstawy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, nie wolno pominąć licznych uwag i wykładni występujących na gruncie prawa karnego procesowego, które odnoszą się do *uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa*⁶. Przykładowo, z wypowiedzi S. Stachowiaka, J. Bednarzaka, S. Kalinowskiego, W. Grzeszczyka, R. A. Stefańskiego, autorów zajmujących się problematyką wszczęcia postępowania karnego, a konkretnie podstawą wszczęcia tego postępowania, zdają się wypływać następujące wnioski: po pierwsze - podstawą wszczęcia postępowania karnego jest wyłącznie podejrzenie popełnienia przestępstwa, które tłumaczyć należy jako zespół danych, wynikających z informacji o popełnionym przestępstwie,

⁵ Ibidem.

⁶I. Adamczak, Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w Policji, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. II Seminarium z cyklu „ Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, Piła 2012, s. 51.

które obiektywnie uprawdopodobniają fakt popełnienia przestępstwa, a subiektywnie wywołują wysoki stopień podejrzenia co do zaistnienia tego faktu, przy czym podejrzenie takie musi być uzasadnione. Po drugie - podejrzenie, to znaczy wysokie prawdopodobieństwo, że miało miejsce naruszenie przepisów prawa karnego obliguje uprawniony organ procesowy do wydania postanowienia o wszczęciu postępowania⁷.

Zauważyć należy, że w podobnym tonie wypowiadają się autorzy opracowań odnoszących się do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i jego podstawy w służbach mundurowych. Na przykład, S. Maj pisze, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego musi być poparte uzasadnionym przypuszczeniem, że policjant popełnił przewinienie dyscyplinarne, a jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy), to przed wszczęciem postępowania należy przeprowadzić czynności wyjaśniające (art. 134i ust. 4 w zw. z art. 135a ust. 1 u.pol.). Istotą przeciw tych czynności jest sprawdzenie określonych faktów i sporządzenie z tego notatek urzędowych⁸.

W. Kotowski, omawiając podstawę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zwraca uwagę, że podstawą takiego wszczęcia nie mogą być dowolne przypuszczenia, lecz tylko uzasadnione podejrzenie popełnienia przewinienia przez określonego policjanta. Autor dodaje, że w sytuacji wystąpienia jednak cienia wątpliwości w tym zakresie, wszczęcie należy poprzedzić przeprowadzeniem czynności wyjaśniających, w toku których należy dołożyć wszelkiej staranności w zebraniu rzetelnego materiału dowodowego. Postępowanie to w istocie ma na celu ustalenie, czy zachodzą okoliczności uzasadniające odpowiedzialność dyscyplinarną policjanta⁹.

Z. Gądzik stanowi, że niezależnie od trybu (obligatoryjny, fakultatywny) postępowanie wszczynane jest jedynie w sytuacji, gdy zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego. Podkreśla, że nie chodzi w tym przypadku o samo dowolne podejrzenie niewłaściwego zachowania funkcjonariusza, niepotwierdzone żadnymi dowodami. Według Z. Gądzik - podstawą wszczęcia postępowania jest bowiem czyn wypełniający znamiona przewinienia dyscyplinarnego, który wyraża się w faktach możliwych do sprawdzenia i bezwzględnie w sposób procesowy udokumentowany.

⁷ Ibidem, s. 52-53.

⁸ Ibidem, s. 53-54.

⁹ Ibidem, s. 54.

Uzasadnione przypuszczenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego sprowadza się zatem do sytuacji, która zawiera taki zestaw okoliczności, jaki daje subiektywny osąd przełożonego dyscyplinarnego, że w rzeczywistości dany policjant dopuścił się zarzucanego czynu. Dalej, autorka wskazuje, że materiał dowodowy powinien być wystarczająco obszerny, aby tworzył zwartą, logiczną całość oraz by w oparciu o niego można było zbudować choćby jedną logiczną wersję zachowania policjanta¹⁰.

Nie uchodzi uwadze, że w tej wczesnej fazie postępowania dyscyplinarnego, jaka dotyczy wszczęcia tego postępowania, podstawę rozstrzygnięcia mogą stanowić wyłącznie ustalenia faktyczne (art. 134ha ust. 1 u.pol.). W oparciu o istniejący materiał dowodowy ustaleń takich dokonuje przełożony dyscyplinarny, zaś jego przekonanie kształtuje się na podstawie wszystkich istniejących dowodów, ocenionych swobodnie, z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania, wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego (art. 134ha ust. 2 u.pol.). Wynika to wprost z obowiązującej zasady swobodnej oceny dowodów, która jest obecnie zasadą obowiązującą w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów i przynależy do zasad naczelnych tego postępowania, albowiem dotyczy oceny zebranych, istniejących dowodów, co ma doniosłe znaczenie w postępowaniu.

Wspomniane wcześniej przekonanie przełożonego dyscyplinarnego, to inaczej sąd, to zdanie oparte na przeświadczeniu o prawdziwości lub fałszywości, to wyrobiony pogląd, przeświadczenie, opinia, że funkcjonariuszowi Policji należy postawić zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i wydać postanowienie o wszczęciu postępowania. Aby jednak orzeczenie takie było właściwe, to bezwzględnie musi być oparte na przeświadczeniu o jego słuszności, prawdziwości, ale nigdy nie na fałszywości. Z tego powodu zdecydowanie należy odrzucić wszelkie przekonanie chwiejne, płytkie, czy narzucone z zewnątrz. Rzecz w tym, że policjant, co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, zmienia swój status prawny i staje się obwinionym (art. 134i ust. 5 u.pol.). Trudno nie dostrzec, że aktualnie z uwagi na przepis art. 134 ha ust. 2 u.pol. nie ma wątpliwości, jakimi kryteriami winien kierować się przełożony dyscyplinarny czy rzecznik dyscyplinarny. Istotne jest, by dokonywana ocena materiału dowodowego była oceną fachową,

¹⁰ Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Ustawa o Policji. Komentarz, s. 683-684 wraz z przywołanymi tam wyrokami Naczelnego Sądu Administracyjnego i literaturą.

gruntowną, obiektywną. W praktyce ocena ta nie jest rzeczą łatwą. Trudno niekiedy wydać opinię o kimś, czymś, czy wypowiedzieć sąd o wartości czegoś lub kogoś. Można przecież postawić funkcjonariuszowi zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego i wydać postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, co spowoduje zmianę jego statusu na obwinionego, a później go uniewinnić. Zatem, można też obwinionego funkcjonariusza w oparciu o istniejący w sprawie materiał dowodowy ocenić bardzo surowo, ale można i pobłażliwie, rzetelnie, wnikliwie, pozytywnie, negatywnie, sprawiedliwie i niesprawiedliwie¹¹. Nieodzowne jest, aby zawsze mieć na uwadze, że umysł badawczy formułuje opinie w sposób jak gdyby próbny. Jest jednak skłonny zawsze je zrewidować, zmienić lub odrzucić, o ile wyjdą na światło dzienne nowe dowody. To nie takie ważne, że ludzie popełniają błędy, byleby tylko trwali w wiecznym poszukiwaniu prawdy, byleby prawdę tę kwestionowali, badali, akceptowali, odrzucali i modyfikowali, zachowując otwarte umysły¹². Chodzi o to, aby przełożony dyscyplinarny podejmował zawsze decyzje moralnie czyste o wszczęciu postępowania wobec funkcjonariusza Policji, aby miał świadomość, czerpaną nie skądinąd, a właśnie z faktów i dowodów co do pewności odnośnie wszczęcia postępowania, a następnie później co do pewności odnośnie winy obwinionego funkcjonariusza. Wtedy bowiem będzie dobry przedmiot działania, ale i cel czynu oraz jego okoliczności. Można powiedzieć, że w takiej sytuacji organ osiągnie wewnętrzną moralną pewność co do wszczęcia postępowania, nie pominie wartości swego werdyktu/ postanowienia i otworzy się na wartości, których doświadczenie jest przeżyciem o dużym ładunku emocjonalnym. Nigdy przecież nie można zapominać o tym, że w obszarze tego doświadczenia stoi człowiek, funkcjonariusz Policji, którego w imieniu społeczeństwa, grupy społecznej, do której z racji pełnionej funkcji przynależy, nie wolno ani krzywdzić, ani unieścić¹³.

W kontekście niniejszych rozważań eksponować zatem należy zadania postępowania dyscyplinarnego, którego celem podstawowym jest ustalenie, czy czyn, którego popełnienie zarzucono obwinionemu został popełniony i czy jest on jego sprawcą (art. 134i ust 5a 1 u.pol.). Rzeczą słuszną wydaje się, by mieć

¹¹ I. Adamczak, Zasada swobodnej oceny dowodów w znwelizowanym postępowaniu dyscyplinarnym w Policji...

¹² Zob. Irving Stone, Clarence Darrow for the defense, Warszawa 1971, s. 698.

¹³ Zob. I. Adamczak, Ocena dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] B. Janusz- Pohl i B. Różniak- Krzeszewska (red.), Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych, Pila 2020, s. 33- 34.

na uwadze powody, dla których nie wszczyna się postępowania dyscyplinarnego, wydając postanowienie o odmowie jego wszczęcia (art. 135 ust. 1 i 2 u.pol.).

Jak wskazano we wstępie, każde wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w Policji urzeczywistnia się w postanowieniu o wszczęciu, które wydaje przełożony dyscyplinarny. Postanowienie takie powinno zawierać: 1) oznaczenie przełożonego dyscyplinarnego, 2) datę wydania postanowienia, 3) stopień, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe obwinionego, 4) opis przewinienia dyscyplinarnego zarzuconego obwinionemu wraz z jego kwalifikacją prawną, 5) uzasadnienie faktyczne zarzuconego przewinienia dyscyplinarnego, 6) oznaczenie rzecznika dyscyplinarnego prowadzącego postępowanie, 7) podpis z podaniem stopnia, imienia i nazwiska przełożonego dyscyplinarnego, 8) pouczenie o uprawnieniach przysługujących obwinionemu w toku postępowania dyscyplinarnego, 9) datę otrzymania przez przełożonego dyscyplinarnego informacji uzasadniającej podejrzenie popełnienia przez policjanta zarzucanego mu czynu (art. 134i ust. 6 u.pol.).

W kontekście ziszczenia się wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nie da się zatem zaprzeczyć, że instytucja wszczęcia tego postępowania jest chronologicznie najwcześniejszym ogniwem w systemie gwarancji procesowych przysługujących obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym. Ma ona niebagatelne znaczenie, albowiem funkcjonariusz Policji, podobnie jak podejrzany w procesie karnym (art. 313 § 1 i 2 k.p.k. i art. 325g § 2 k.p.k.), stając się obwinionym, musi zostać poinformowany, jaki konkretnie stawia się mu zarzut, a także jakie jest uzasadnienie faktyczne zarzuconego przewinienia dyscyplinarnego. Nastąpi to także wówczas, gdy zebrany w toku postępowania dyscyplinarnego materiał dowodowy będzie uzasadniał potrzebę zmiany lub uzupełnienia przedstawionych obwinionemu wcześniej zarzutów (art. 135e ust. 10 u.pol.). Mimo tego, trudno przeoczyć, że obwinionego cały czas uważać należy za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem, a niedające się usunąć wątpliwości należy rozstrzygać zawsze na korzyść obwinionego (art. 135g ust. 2 u.pol.). Nadto, zarówno przełożony dyscyplinarny jak i rzecznik dyscyplinarny obowiązani są badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego (art. 135g ust. 1 u.pol.).

Wydaje się też rzeczą słuszną podkreślić, że instytucja wszczęcia postępowania wyznacza ściśle ramy postępowania dyscyplinarnego, a jednocześnie stanowi zaporę przeciwko pochopnemu stawianiu funkcjonariusza Policji w sy-

tuacji obwinionego, co do którego brak dostatecznych dowodów przemawiających za popełnieniem przez niego przewinienia dyscyplinarnego. Z drugiej strony uniemożliwia odsunięcie obwinionego od udziału w sprawie, pozbawienia go możliwości obrony przed zarzutem. Instytucja ta ponadto - zdaniem autora - zapobiega przewlekłości postępowania, które może wynikać stąd, że obwiniony bądź wcale nie wiedząc, bądź nie dość jasno orientując się i to przez dłuższy nieraz czas, co mu się zarzuca- nie jest w początkowej fazie postępowania przytoczyć argumentów i dowodów na swoją obronę.

Omawiane postanowienie rozpoczyna postępowanie przeciwko konkretnej osobie, funkcjonariuszowi Policji (*ad personam*). W toku zbierania dowodów organ prowadzący to postępowanie stwierdza, iż kierują się one przeciwko konkretnej osobie. Taka krystalizacja dowodów przeciwko konkretnej osobie następuje właśnie poprzez wydanie wspomnianego postanowienia. Do momentu, gdy postępowanie toczyło się bez oznaczenia osoby obwinionej, mamy do czynienia z postępowaniem anonimowym. Wydanie zaś postanowienia o wszczęciu postępowania jest w tym stadium punktem zwrotnym, gdyż inicjuje imienne postępowanie dyscyplinarne wobec funkcjonariusza Policji.

Wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego gwarantuje obwinionemu prawo do składania wyjaśnień, ale też prawo do ich odmowy, prawo zgłaszania wniosków dowodowych, przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek lub fotokopii, ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat albo radca prawny, a także wnoszenia do przełożonego dyscyplinarnego zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego (art. 135f ust. 1 pkt 1-3 i 4a-5 u.pol.).

Obwiniony jako strona w postępowaniu dyscyplinarnym ma zatem prawo korzystać z wszystkich wyżej wymienionych uprawnień procesowych, co zapewnia mu czynny, a nie bierny udział w tym postępowaniu. Jako uczestnik postępowania ma pozycję szczególną, ponieważ przedmiotem postępowania jest kwestia jego odpowiedzialności, przed którą może się bronić. Jeżeli składa wyjaśnienia jest nie tylko stroną, lecz nadto źródłem dowodu. Nie zatrzymując się nad trafnością określeń w postaci prawa do obrony i prawa do korzystania z pomocy obrońcy oraz odpowiednio do tego, gdy rozróżnia na obronę materialną i obronę formalną należy stwierdzić, że w kwestii obrony materialnej można wyróżnić trzy elementy. Pierwszy to zasadnicze reguły dotyczące ciężaru dowodu, oceny zebranego materiału dowodowego oraz zabezpieczenia, aby pewne posu-

nięcia obwinionego zmierzające do obrony jego interesów (złożenie środka zażalenia), nie mogły obrócić się przeciwko niemu. Drugi element to przepisy, które stoją na straży tego, aby obwiniony nie poniósł uszczerbku wskutek braku informacji o wysuniętych przeciwko niemu zarzutach, o środkach jakie może przedsięwziąć i o terminach, w których należy to uczynić. Trzeci element to uprawnienia, które przysługują obwinionemu do podejmowania określonych czynności w toku toczącego się postępowania¹⁴.

Analiza przepisów normujących instytucję wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w Policji pozwala stwierdzić, że instytucja ta spełnia następujące funkcje:

- 1) zabezpiecza przed dowolnym i pochopnym potraktowaniem funkcjonariusza Policji jako obwinionego w popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego,
- 2) nakłada na prowadzącego postępowanie dyscyplinarne obowiązek stałego zaznajamiania obwinionego z wysuniętymi przeciwko niemu zarzutami i tym samym,
- 3) umożliwia obwinionemu wzięcie udziału w toczącym się przeciwko niemu postępowaniu karnym, a w szczególności składanie wniosków i powoływanie dowodów, zabezpieczając w ten sposób prawo do obrony,
- 4) służy, dzięki zagwarantowaniu obwinionemu prawa do obrony, do wykrycia prawdy materialnej w sprawie,
- 5) wyznacza osobę, co do której rzecznik dyscyplinarny, po zapoznaniu obwinionego z aktami postępowania dyscyplinarnego, wydaje postanowienie o zakończeniu czynności dowodowych oraz w terminie 7 dni od zakończenia czynności dowodowych sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia między innymi wnioski dotyczące uniewinnienia, odstąpienia od ukarania lub wymierzenia kary albo umorzenia postępowania (art. 135i ust. 7 u.pol.),
- 6) ustala czyn bądź określa krąg czynów stanowiących przewinienie dyscyplinarne, które mogą być przedmiotem sprawozdania rzecznika dyscyplinarnego, prowadzącym do wydania przez przełożonego dyscyplinarnego na podstawie zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego orzeczenia o uniewinnieniu, albo o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu i o wymierzeniu kary dyscyplinarnej, albo

¹⁴ A. Gubiński, Prawo wykroczeń, Warszawa 1978, s. 405- 406.

o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu i o odstąpieniu od wymierzenia kary dyscyplinarnej, albo też o umorzeniu postępowania (art. 135j ust. 1 pkt 1-4 u.pol.), przy czym przełożony dyscyplinarny w orzeczeniu może jedynie zmienić tylko opis czynu lub jego kwalifikacje prawną wyłącznie w granicach czynu zarzucanego obwinionemu i jego kwalifikacji prawnej (art. 135j ust. 1a u.pol.). To oznacza, że przełożony dyscyplinarny nie może ani zmienić ani uzupełnić zarzutów bądź zarzutów postawionych wcześniej obwinionemu.

W perspektywie niniejszych rozważań wypada także wskazać, że obwiniony funkcjonariusz Policji jest bierną, defensywną stroną postępowania dyscyplinarnego. Jest osobą / funkcjonariuszem, przeciwko której skierowane jest żądanie rozstrzygnięcia kwestii prawnej zgodnie z jej interesem prawnym. Natomiast stroną czynną / ofensywną w tym postępowaniu jest przełożony dyscyplinarny jako podmiot, który występuje z takim żądaniem (art. 134i ust. 1 pkt 1 u.pol.). Pojęcie obwinionego zdaje się występować w dwóch znaczeniach: pierwszym, ścisłym, gdy nazwa „obwiniony” oznacza funkcjonariusza Policji, w stosunku do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (art. 134i ust. 1 pkt 1 i 1a u.pol.), drugim, szerszym, gdy pojęcie „obwiniony” oznacza osobę, co do której podjęto pewne czynności postępowania na przykład postępowania wyjaśniającego, które wskazują, że osoba ta traktowana jest jako faktycznie obwiniona, choć nie wydano jeszcze postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i nie przedstawiono jej zarzutów (art. 134i pkt 4 i 4a- 4g u.pol.).

Poczynione w niniejszym opracowaniu rozważania pokazują, że analiza nawet krótkiego, i na pierwszy rzut oka, jasnego przepisu, jakim jest art. 134i ust. 5 u.pol. może ujawniać szereg pytań i wątpliwości. Rzecz w tym, że w artykule odniesiono się przede wszystkim do niektórych, zwłaszcza tych, które stanowią fundament prawidłowego wszczęcia postępowania. Nie sposób zaprzeczyć, że dokonane w oparciu o istniejący materiał dowodowy ustalenia faktyczne jako podstawa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego rozstrzygają w tej wczesnej fazie postępowania o stanie prawnym funkcjonariusza Policji, który może, ale nie musi stać się obwinionym.

Kolektywne organy w drugoinstancyjnym postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji

W sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji obowiązuje służbowy (interioryzacyjny) model rozstrzygania tego rodzaju spraw. Orzecznictwo dyscyplinarne należy w nim do kognicji przełożonych dyscyplinarnych funkcjonujących w ramach wewnątrzformacyjnej struktury o charakterze zhierarchizowanym¹. Poza istotnymi zaletami, jak sprawność i szybkość rozpoznania sprawy, model ten niesie ze sobą pewne zagrożenia, w szczególności dla obiektywizmu i bezstronności orzeczeń. Swoistym remedium na tę bolączkę jest występowanie w ramach procedury organów o charakterze kolektywnym. W procedurze dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji jest tylko jeden taki organ. Otóż status taki ma komisja do zbadania zaskarżonego orzeczenia pierwszoinstancyjnego powoływana w trybie art. 135 m ustawy o Policji. W wymiarze ogólnoteoretycznym jest to ograniczony przejaw realizacji wyróżnionego przez R. S. Summersa² standardu partycypacji kolektywnej w procedurze dyscyplinarnej. Ze względu na fakt, iż dotychczas jej status prawny nie był bliżej analizowany w literaturze prawniczej pragnę w tym opracowaniu przedstawić problemy prawne związane z jej funkcjonowaniem.

Komisja jest powoływana przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego w trybie art. 135 m ust. 1 ustawy o Policji. Na tym tle nader ważkie znaczenie ma problem obligatoryjności jej powołania. W szczególności powstaje pytanie, czy musi to nastąpić w każdej sprawie, w której wniesiono odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego. Na tak sformułowany problem w mojej ocenie nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. W sprawach, w których orzeczono kary przewidziane w art. 134 pkt. 4-7 ustawy o Policji powołanie komisji jest obligatoryjne³. Ma ona swe bezpośrednie uzasadnienie w tekstualnym brzmieniu

¹ Por. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, s. 59.

² R.S. Summers, *Evaluating and Improving Legal Processes – a Plea for „Process Value”*, Cornell Law Review, November 1947, No. 1, s. 20-29.

³ Por. B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne...*, *op. cit.*, s. 160 oraz por. Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny*, LEX 2015, art. 134, oraz W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, LEX 2012, art. 134.

art. 135m ust. 1 ustawy o Policji, gdzie prawodawca nakłada na wyższego przełożonego dyscyplinarnego obowiązek powołania komisji. W przypadku pozostałych kar dyscyplinarnych powołanie komisji pozostawiono do jego swobodnego uznania. Rozwiązanie to należy przyjąć z aprobatą, ponieważ wprowadza ono w poważniejszych sprawach niezbędny pierwiastek kolektywizmu do policyjnego postępowania dyscyplinarnego. Zwłaszcza uczestnictwo w jej pracach funkcjonariusza delegowanego przez związki zawodowe może przyczynić się do bardziej wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, w szczególności, gdy przewinienie dyscyplinarne miało bezpośredni związek z działaniami podjętymi w celu ochrony praw i interesów socjalno-zawodowych funkcjonariuszy (np. funkcjonariusz organizował akcję protestacyjną).

Ustawowa obligatoryjność powołania przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia w sprawach, w których orzeczono kary przewidziane w art. 134 pkt 4-7 ustawy o Policji, nasuwa pytanie o konsekwencje prawne zaniechania wykonania tego obowiązku. W mojej ocenie mogą mieć one zróżnicowane następstwa w sferze normatywnej. Najpoważniejszym z nich wydaje się uchylenie przez sąd administracyjny orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w drugiej instancji, ze względu na naruszenie proceduralne rzutujące na wynik postępowania (np. orzeczoną karę). Z drugiej strony zaniechanie powołania komisji może być kwalifikowane jako przewinienie dyscyplinarne (art. 132 ust. 2 ustawy o Policji)⁴ wyższego przełożonego dyscyplinarnego uzasadniające wszczęcie procedury dyscyplinarnej.

Skład komisji tworzą oficerowie w służbie stałej⁵. Dwoch z nich wyznacza zgodnie z postanowieniami art. 135 m ust 2 ustawy o Policji wyższy przełożony dyscyplinarny, a jednego wskazana przez obwinionego organizacja związkowa. W warunkach pluralizmu związkowego w strukturach policyjnych, jaki wprowadzony został w 2019 roku, może to być każda organizacja związkowa zrzeszająca funkcjonariuszy Policji w danej jednostce. Nie musi być to związek, do którego należy obwiniony funkcjonariusz. O wyznaczeniu przedstawiciela związku zawodowego⁶ do składu komisji właściwy organ związkowy informuje wyższego przełożonego dyscyplinarnego w terminie 7 dni od dnia otrzymania

⁴ Por. Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji...*, LEX 2015, art. 132 oraz W. Kotowski, *Ustawa o Policji...*, art. 132.

⁵ Por. też art. 134 c ust 1-3 ustawy o Policji.

⁶ Por. A. M. Świątkowski [w:] *System prawa pracy*, t. V. *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 312 i n.

zawiadomienia o powołaniu komisji. W przypadku niewyznaczenia przedstawiciela związkowego w terminie, trzeciego członka komisji wyznacza wyższy przełożony dyscyplinarny. On także wyznacza przewodniczącego komisji (art. 135 m ust 4 ustawy o Policji).

Ważkim zagadnieniem jest określenie charakteru działalności komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia. Całokształt mechanizmów normatywnych przewidzianych w art. 135m ustawy o Policji przemawia za nadaniem jej przymiotu organu pomocniczego wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Jej podstawowym zadaniem jest wsparcie go w zakresie czynności rozpoznawczo-wyjaśniających. Reprezentuję przy tym pogląd, iż działalność komisji nie może ograniczać się wyłącznie do badania zaskarżonego orzeczenia. Pozostaję w przekonaniu, że powinna być ona ukierunkowana szerzej, na całokształt okoliczności zaistniałych w sprawie. Przemawiają za tym nie tylko względy celowości, ale również respektowanie zasady prawdy obiektywnej w odwoławczym postępowaniu dyscyplinarnym jako fundamentu demokratycznego państwa prawa.

Powyższe ustalenia prowokują pytanie o zakres kompetencji komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia. *De lege lata* nie wydaje się on być nadmiernie szeroki. *Explicite* art. 135 m ust. 6 ustawy o Policji przewiduje uprawnienie do wysłuchania rzecznika dyscyplinarnego oraz obwinionego funkcjonariusza Policji lub jego obrońcy⁷. Wyciszenie to ma charakter enumeratywny, zatem nie może być rozszerzająco interpretowane na inne podmioty zgodnie z argumentacją *exceptiones non sunt extendendae*. Oznacza to przykładowo, że komisja nie ma podstaw prawnych do wysłuchania przełożonego dyscyplinarnego, który wydał zaskarżone orzeczenie albo osoby pokrzywdzonej czynem funkcjonariusza.

Dokładniejsza analiza art. 135m ust 6 ustawy o Policji wymaga rozważenia formy „wysłuchania”. Tekstualne brzmienie tej normy jednoznacznie wskazuje na ustną formę. Nie zmienia to jednak faktu, że ustawa *explicite* nie wskazuje żadnej szczególnej formy dla wysłuchania i wyjątkowo – zwłaszcza mam tu na myśli obwinionego funkcjonariusza Policji – można dopuścić pisemne złożenie wyjaśnień. Przyczynić się to może do realizacji w praktyce zasady prawdy obiektywnej. Jednakże warto w tym miejscu podkreślić, że komisja powinna przede wszystkim stworzyć sprzyjające warunki do ustnego wyjawienia okoliczności i motywów zachowania przez obwinionego funkcjonariusza. Tego rodzaju

⁷ Jest to niewątpliwie przejaw kontradiktoryjności postępowania dyscyplinarnego skorelowanego z równością stron. Na ten aspekt sprawiedliwości proceduralnej szczególną uwagę zwraca Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 180.

wykładnia koreluje z istotą pierwszego standardu sprawiedliwości proceduralnej sformułowanego przez D. J. Galligan, R. H. Langan, C. S. Nicandrou⁸.

Na tym tle jawi się problem czy komisja ma obowiązek wysłuchania wszystkich przewidzianych w art. 135 m ust. 6 ustawy o Policji podmiotów. Literalne brzmienie analizowanej normy prawnej przemawia za przeczącą odpowiedzią, ponieważ użyto w niej pojęcia „może”, a nie „wysłuchuje”. Zatem brak uzasadnienia dla przyjęcia obligatoryjności wysłuchania. Jednak względy celowości i konieczności respektowania traktowania stron jako standardu sprawiedliwości proceduralnej⁹ przemawiają za nierezygnowaniem przez komisję z tego uprawnienia. W bardziej szczegółowym ujęciu rozważenia wymaga zagadnienie, czy dopuszczalne jest wysłuchanie tylko rzecznika dyscyplinarnego. W świetle wcześniejszych wywodów wydaje się to dopuszczalne, aczkolwiek zaistnienie takiej sytuacji bezpośrednio godzi w istotę fundamentalnej dyrektywy równościowej *audiatur et altera pars*. Zaistnienie takiej sytuacji sugeruje nierówne traktowanie uczestników, co budzi wątpliwości z punktu widzenia szeroko pojmowanej praworządności.

De lege lata rozważenia wymaga kwestia, czy wezwani przed oblicze komisji: rzecznik dyscyplinarny oraz obwiniony funkcjonariusz Policji i/lub jego obrońca mają obowiązek stawiennictwa. Obowiązująca regulacja wprost takowego obowiązku *explicite*, ani nawet *implicite* nie statuują, zatem że uprawniony jest pogląd, iż nie mają oni takiego ustawowego obowiązku. Za przyjętą tutaj wersją interpretacyjną przemawia także dyrektywa sformułowana w art. 135 m ust. 7 ustawy o Policji, iż niestawiennictwo prawidłowo zawiadomionych: rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcy, nie wstrzymuje rozpoznania sprawy. Mechanizm ten jest jednym z nielicznych przejawów – zwłaszcza w odniesieniu do obwinionego – wyróżnionego przez R. S. Summersa¹⁰ standardu proceduralnego w postaci możliwości uchylenia się od udziału w postępowaniu. Jest dla mnie niewątpliwe, że w sferze aksjologicznej koreluje on z istotą demokratycznego państwa prawnego.

Komisja do zbadania orzeczenia dyscyplinarnego nie jest uprawniona do prowadzenia czynności dowodowych. Jeżeli jednak uzna to za celowe może wy-

⁸ D. J. Galligan, R. H. Langan, C. S. Nicandrou, *Administrative Justice in the New European Democracies: case studies of administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine*, Oxford 1998, s. 29.

⁹ Por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu...*, *op. cit.*, s. 180.

¹⁰ R. S. Summers, *Evaluating...*, *op. cit.*, s. 20-29.

stąpić do wyższego przełożonego dyscyplinarnego o uzupełnienie materiału dowodowego w trybie art. 135 m ust. 8 ustawy o Policji. Zasada prawdy obiektywnej przemawia za przyjęciem wykładni, zgodnie z którą jest on związany tym wystąpieniem (wnioskiem), jeżeli jest to potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia. W praktyce zakres swobody decyzyjnej wyższego przełożonego dyscyplinarnego w tej materii wydaje się szeroki, co oceniam negatywnie w kontekście standardu racjonalności proceduralnej.

Kontynuując w dalszym ciągu problematykę kompetencji komisji, warto zatrzymać się nad zagadnieniem jej dostępu do akt postępowania dyscyplinarnego. Ustawa o Policji wprost tej kwestii nie reguluje. Ze swej strony opowiadam się jednak za wykładnią uprawniającą komisję do tego rodzaju działań. Jest ona oparta o wypracowaną w teorii prawa regułę wnioskowania z celu na środki¹¹. Jeżeli bowiem zadaniem komisji jest zbadanie całokształtu sprawy, to powinna mieć ona nieskrępowany dostęp również do materiałów znajdujących się w aktach. *De lege ferenda* proponuję zamieszczenie wprost takiego uprawnienia w art. 135 m ustawy o Policji.

Efektom działalności komisji do zbadania orzeczenia dyscyplinarnego jest sprawozdanie¹², które powinno zawierać poczynione przez nią ustalenia. Powinny one dotyczyć zarówno wymiaru faktycznego, jak i prawnego sprawy. Ustawa nie statuuje w tej materii żadnych ograniczeń. W szczególności nie precyzuje metodyki jego opracowania. Pominięto w niej także procedurę głosowania, co należy ocenić negatywnie. W efekcie w tej kwestii powinno się kierować charakterystyczną dla demokratycznego państwa prawa zasadą większości. Ze swej strony nie dostrzegam natomiast przeszkód normatywnych żeby przegłosowany członek komisji (np. delegowany przez związki zawodowe) zamieścił w sprawozdaniu *quasi votum separatum*. Analogiczne mechanizmy powinny obowiązywać przy konstruowaniu wniosku do wyższego przełożonego dyscyplinarnego.

W świetle postanowień art. 135 ust. 1 *in fine* ustawy o Policji nader istotnym aspektem pracy komisji jest wniosek dotyczący sposobu zakończenia sprawy. Ustawa o Policji *explicite* tej kwestii nie reguluje. Lukę prawną w tej materii powinna zatem wypełnić doktryna. W mojej ocenie pod adresem wyższego przełożonego, mogą zostać przez komisje w sprawozdaniu sformułowane następujące wnioski:

¹¹ Por. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 154 oraz L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 252-254.

¹² Użycie w art. 135n ust. 1 ustawy o Policji pojęcia „sporządza sprawozdanie” przemawia za jego pisemną formą. Pogląd ten ma swe uzasadnienie także w zasadzie racjonalnego formalizmu postępowania dyscyplinarnego.

- utrzymania w mocy orzeczenia wydanego przez przełożonego dyscyplinarnego,
- uchylecia orzeczenia w całości bądź w części i uniewinnienia obwinionego, odstąpienia od ukarania, albo orzeczenia innej kary,
- uchylecia orzeczenia i umorzenia postępowania,
- uchylecia orzeczenia w całości i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia w pierwszej instancji przez przełożonego dyscyplinarnego.

Wyliczenie to nie ma charakteru enumeratywnego, a jedynie egzemplifikuje opcje zakończenia sprawy w świetle zarzutów podniesionych w odwołaniu. W tym kontekście powstaje problem, czy ów wniosek komisji ma charakter wiążący dla wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Na tak postawione pytanie należy udzielić jednoznacznie przeczącej odpowiedzi. Sprawozdanie komisji ma bowiem dla niego wyłącznie charakter opiniodawczy. Stąd też nie jest on zobowiązany zastosować się do zawartych w nim sugestii. Powinien jednak wnikliwie go rozważyć, kierując się koniecznością respektowania zasady prawdy obiektywnej. Należy też podkreślić, że wnioski nim wyrażone mogą mieć istotne znaczenie w postępowaniu sądowym.

Zgodnie z postanowieniami art. 135n ust. 2 ustawy o Policji komisja przedstawia wyższemu przełożonemu dyscyplinarnemu sprawozdanie wraz z wnioskiem w terminie 21 dni od daty jej powołania. Wydaje się, że jest to termin *ad quem* o charakterze porządkowym. Jego przekroczenie nie rzutuje więc na ważność sprawozdania i sformułowanych w nim wniosków. Zawinione opóźnienie może natomiast generować po stronie członków komisji odpowiedzialność dyscyplinarną, ponieważ uczestnictwo w komisji ma charakter realizacji obowiązku służbowego.

W tym miejscu warto podkreślić, że jest to w gruncie rzeczy jedyny istotny przejaw kolektywizmu w całym postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, co należy odnotować z aprobatą. *De lege ferenda* proponuję rozszerzenie mechanizmów konsultacyjnych na etap pierwszoinstancyjny i powołanie w ustawie o Policji komisji o podobnym zakresie kompetencji działającej przy przełożonym dyscyplinarnym, ale tylko w sprawach, w których istnieje zagrożenie orzeczenia surowej kary dyscyplinarnej. Tego rodzaju regulacja tonizowałaby mankamenty modelu gabinetowego rozpoznawania spraw dyscyplinarnych.

Pozycja rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy w świetle ustawy z dnia 11 marca 2022 o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2022 poz. 2305)

Postępowanie dyscyplinarne wobec żołnierzy zostało uregulowane w ustawie z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (zwana dalej u.o.o.), która zastąpiła poprzednio obowiązującą regulację – ustawę z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹.

Zarówno jedna, jak i druga regulacja przewidywała udział w postępowaniu dyscyplinarnym rzecznika dyscyplinarnego, którego zadaniem ma być przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego na żądanie przełożonego dyscyplinarnego. W tym aspekcie obie ustawy zawierają analogiczne rozwiązania.

Przedmiotem niniejszych rozważań będzie prezentacja pozycji procesowej rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy. Zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy rzecznik dyscyplinary w tym postępowaniu jest uczestnikiem niezbędnym czy też, wobec tego, że ostateczną decyzję co do ukarania podejmuje przełożony dyscyplinary, nie byłoby zasadne wyeliminowanie tego podmiotu z postępowania i pozostawienie wszelkich czynności dowodowych w gestii odpowiedniego przełożonego. Kolejną kwestią, która wymaga rozstrzygnięcia (pojawiła się bowiem po uchwaleniu nowej regulacji), jest odpowiedź na pytanie, czy w nowej ustawie nie doszło do ograniczenia dotychczasowych kompetencji rzecznika dyscyplinarnego? Wątpliwość tę budzi bowiem zestawienie obu unormowań - na kanwie poprzedniej regulacji rzecznik dyscyplinary był uprawniony do sporządzenia wniosku zawierającego propozycję orzeczenia wraz z uzasadnieniem, który przedstawiał przełożonemu dyscyplinarymu, natomiast obecnie rzecznik dyscyplinary przedstawia przełożonemu sprawozdanie, w którym zawiera propozycję rozstrzygnięcia o odpowiedzialności dyscyplinaryj. Podjęta zostanie także próba porównania aktualnych uregulowań dotyczących statusu i kompetencji rzeczników dyscyplinarnych w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy oraz w sprawach w zakresie odpowiedzialności dyscyplinaryj funkcjonariuszy Policji.

¹ Dz.U. 2021 poz. 1489, zwana danej ustawą d.s.

1. Rzecznik dyscyplinarny – jako organ postępowania dyscyplinarnego

Rzecznik dyscyplinarny w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec żołnierzy jest uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego, gdyż bierze udział w postępowaniu w roli, jaką wyznacza mu ustawa o obronie Ojczyzny. Ponadto rzecznika dyscyplinarnego należy zaliczyć do organów procesowych, gdyż jest organem, któremu z mocy przepisów powierzono wstępowanie w postępowaniu dyscyplinarnym w określonej roli. Idąc dalej, rzecznika należy uznać za organ współdziałający, gdyż koegzystuje on z organem prowadzącym postępowanie dyscyplinarne.² Obowiązująca obecnie ustawa pozbawiła jednak rzecznika dyscyplinarnego statusu strony postępowania dyscyplinarnego, gdyż nie ma on prawa odwołania się od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez przełożonego dyscyplinarnego w pierwszej instancji³.

Rzecznik dyscyplinarny powoływany jest przez przełożonego dyscyplinarnego⁴ spośród żołnierzy zawodowych podległych temu przełożonemu. Podmiotem uprawnionym do odwołania rzecznika ze sprawowanej funkcji jest ten sam przełożony. Ustawodawca nie zawarł wymogów, jakie musi spełniać rzecznik dyscyplinarny, jedynym warunkiem jest bycie żołnierzem zawodowym będącym podoficerem w stopniu wojskowym plutonowego (bosmanmata) lub wyższym. Ustawodawca nie wprowadził również kadencyjności, nie zostało nigdzie wskazane, na jaki czas przełożony dyscyplinarny powołuje danego rzecznika dyscyplinarnego, zatem należy uznać, że sprawuje tę funkcję do czasu odwołania. Uregulowanie to zasadniczo jest słuszne, ponieważ osoba, która pełni tę funkcję, mimo że nie ma takiego ustawowego wymogu, musi jednak spełniać określone warunki, gdyż zadania, które zostają jej powierzone mogą wiązać się z daleko idącymi konsekwencjami dla żołnierza, wobec którego toczy się postępowanie dyscyplinarne. Zatem ważne jest by rzecznik dyscyplinarny posiadał odpowiednią wiedzę prawniczą, jak też reprezentował wyższe wartości moralne, oraz wyższe poczucie sprawiedliwości, walorem dodatkowym jest też duże doświadczenie życiowe i zawodowe. Rzecznik dyscyplinarny nie może być osobą przypadkową. Zatem jeżeli rzecznik dyscyplinarny sprawdza się w powierzonyj

² J. Zagrodnik, R. Koper, K. Marszał, K. Zgryzek, *Proces karny*, Wolter Kluwers, Warszawa 2019, s. 174.

³ E. Krempeć [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, art. 386. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587910699/708139/krolikowski-hubert-red-obrona-ojczyzny-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-02-09).

⁴ Przełożeni dyscyplinarni zostali wskazani w art. 358 ustawy o obronie Ojczyzny.

mu roli, wykonuje ją w sposób prawidłowy i rzetelny, to zasadne jest umożliwienie mu sprawowania tej funkcji bezterminowo⁵. Jednak, co istotne, nie jest to funkcja dożywotnia i nie znaczy to, że rzecznik dyscyplinarny nie może zostać z niej odwołany w razie zaistnienia określonych w ustawie okoliczności.

Obligatoryjną podstawą odwołania rzecznika dyscyplinarnego przez przełożonego będą następujące okoliczności:

- wystąpienie zdarzeń stanowiących podstawę do zwolnienia go z zawodowej służby wojskowej;
- wymierzenia mu prawomocnej kary dyscyplinarnej;
- przeniesienia do innej jednostki, gdzie jest inny przełożony dyscyplinarny.

Natomiast przełożony może odwołać rzecznika dyscyplinarnego w szczególnie uzasadnionych przypadkach lub na uzasadniony wniosek rzecznika. W obecnych uregulowaniach rzecznik dyscyplinarny nie może po prostu zrzec się funkcji, konieczne jest bowiem pozytywne rozpatrzenie jego wniosku przez przełożonego dyscyplinarnego, gdyż to do tego ostatniego należy decyzja, czy wyraża zgodę na ustąpienie rzecznika ze sprawowanego stanowiska. Należy jednak przyjąć, że jeżeli rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o odwołanie go z funkcji rzecznika dyscyplinarnego, to przełożony dyscyplinarny powinien wyrazić zgodę, gdyż zadania wykonywane przez rzecznika stanowią istotny element całego postępowania dyscyplinarnego, zatem jeżeli będą wykonywane przez osobę, która nie chce tej funkcji dalej pełnić, to istnieje ryzyko, że zostaną one przeprowadzone nieprawidłowo, nierzetelnie lub jedynie częściowo, co finalnie nie pozwoli ustalić prawidłowego stanu faktycznego i może mieć wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie.

Ustawodawca w art. 388 u.o.o. przewidział również obligatoryjne wyłączenie rzecznika dyscyplinarnego od prowadzenia sprawy dyscyplinarnej w sytuacji, gdy:

- sprawa jego dotyczy;
- jest małżonkiem obwinionego, jego obrońcy lub pokrzywdzonego albo pozostaje we wspólnym pożyciu z jedną z tych osób;

⁵ W. Kitler, D. Nowak, M. Stempnowska, Prawo wojskowe, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 308.

- jest krewnym lub powinowatym obwinionego lub pokrzywdzonego w linii prostej, a w linii bocznej do stopnia pokrewieństwa między dziećmi rodzeństwa osób wymienionych w tirecie powyżej, albo jest związany z jedną z tych osób węzłem przysposobienia, opieki, kurateli;
- był świadkiem zdarzenia lub w tej sprawie był przesłuchiwany w charakterze świadka;
- między nim a obwinionym lub pokrzywdzonym zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do bezstronności prowadzącego postępowanie;
- jest podwładnym obwinionego, jego obrońcy lub pokrzywdzonego.

Rzecznik dyscyplinarny fakultatywnie podlega wyłączeniu od prowadzenia sprawy dyscyplinarnej, gdy zaistnieją ku temu uzasadnione przyczyny bądź obwiniony złoży uzasadniony pisemny wniosek o wyłączenie go od udziału w sprawie. Decyzję w przedmiocie wyłączenia podejmuje przełożony dyscyplinarny w drodze postanowienia. Rzecznik dyscyplinarny zobowiązany jest każdorazowo do badania z urzędu, czy nie zachodzą okoliczności powodujące jego wyłączenie. W sytuacji wyłączenia danego rzecznika dyscyplinarnego od udziału w postępowaniu, czynności w tej sprawie podejmuje inny wyznaczony rzecznik.

Rozwiązania przyjęte w nowej ustawie pozwalające zarówno na odwołanie rzecznika dyscyplinarnego, jak i wyłączenia go od prowadzenia konkretnej sprawy stanowią ważną gwarancję dla praw obwinionego, gdyż chronią go przed nierzetelnym, stronniczym rozstrzygnięciem sprawy, w sytuacji gdyby zajmował się nią rzecznik dyscyplinarny będący w jakikolwiek sposób związany ze sprawą. Zatem należy uznać, że instytucja wyłączenia „służy zapewnieniu bezstronnego i obiektywnego wykonywania czynności w postępowaniu dyscyplinarnym”⁶. Przepisy dotyczące wyłączenia rzecznika odnoszą się również do przełożonego dyscyplinarnego, gdyż *de facto i de iure* ten ostatni wydaje rozstrzygnięcie w przedmiotowej sprawie.

⁶ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2020 r., I OSK 1583/18, LEX nr 2809270.

2. Postępowanie wyjaśniające – uprawnienia rzecznika dyscyplinarnego

Ustawodawca w art. 386 § 1 u.o.o. wskazał, że postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny. Sposób ujęcia normatywnego przyjęty w obowiązującym stanie prawnym budzi jednak wątpliwości, gdyż prowadzenie postępowania dyscyplinarnego zastrzeżone zostało do kompetencji przełożonego dyscyplinarnego, zatem należy zgodzić się z opinią, iż wskazane przez ustawodawcę stwierdzenie należy uznać za swoiste zastosowanie skrótu myślowego⁷. Przełożony dyscyplinarny podejmuje wszelkie niezbędne decyzje w postępowaniu dyscyplinarnym – wydaje postanowienie o wszczęciu, zawieszeniu, czy też wydaje orzeczenia. Natomiast pozycję rzecznika dyscyplinarnego, w dużym uproszczeniu, można porównać do pozycji prokuratora w postępowaniu karnym. Analizując ustawę o obronie Ojczyzny należy zauważyć, że w szczególności do zadań rzecznika dyscyplinarnego należą:

- 1) Prowadzenie czynności wyjaśniających przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego;
- 2) W ramach postępowania dyscyplinarnego:
 - a) prowadzenie postępowanie dowodowego, zbieranie dowodów, przesłuchiwanie obwinionego, świadków i pokrzywdzonego, dokonywanie oględzin, konfrontacji, okazania, oraz odtworzenia przebiegu stanowiących przedmiot rozpoznania zdarzeń lub ich fragmentów; uwzględnianie lub oddalanie wniosków dowodowych zgłaszanych przez obwinionego lub jego obrońcę, o ile został ustanowiony; składanie do przełożonego dyscyplinarnego wniosku o zmianę lub uzupełnienie zarzutów; zapoznawanie obwinionego i jego obrońcy z aktami postępowania dyscyplinarnego po wyjaśnieniu wszystkich okoliczności sprawy;
 - b) wydanie postanowienia o zamknięciu postępowania dowodowego i sporządzenie sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania, w którym zawarta jest propozycja orzeczenia;
 - c) uczestniczenie w raporcie dyscyplinarnym⁸.

⁷ E. Krempeć [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, art. 386. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587910699/708139/krolikowski-hubert-red-obrona-ojczyzny-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-02-13 13:54).

⁸ *Ibidem*

Czynności, do których prowadzenia jest uprawniony rzecznik dyscyplinarny zostały w ustawie o obronie Ojczyzny wskazane przykładowo i nie stanowią zamkniętego katalogu. Zadaniem rzecznika dyscyplinarnego w toku postępowania dowodowego jest wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, jak też dążenie do zebrania pełnego materiału dowodowego. Podejmując się tych działań rzecznik dyscyplinarny powinien kierować się zasadami etyki oraz ekonomią procesową⁹. Czynności, podejmowane przez rzecznika są protokolowane, a ich protokolarne utrwalenia stanowią część akt postępowania dyscyplinarnego.

Czynności rzecznika dyscyplinarnego i jego rola w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy, mogą zostać porównane do pozycji i zadań prokuratora w postępowaniu karnym, natomiast działania zastrzeżone dla przełożonego dyscyplinarnego stanowią raczej odzwierciedlenie kompetencji sądu w postępowaniu karnym. Rzecznik dyscyplinarny w swych działaniach jest niezależny w granicach określonych ustawą, prowadzi postępowanie dowodowe w zakresie w jakim uznaje to za słuszne i niezbędne celem ustalenia prawidłowego stanu faktycznego. Ponadto, kształtuje swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego. Do niego należy samodzielne rozstrzygnięcie zagadnień faktycznych i prawnych, podlega w tym zakresie wyłącznie przepisom prawa. Jest również związany prawomocnymi orzeczeniami sądu.

Rzecznik dyscyplinarny po przeprowadzeniu postępowania dowodowego, na które co do zasady ma 30 dni, zapoznaje obwinionego lub jego obrońcę, o ile został ustanowiony, z aktami postępowania. Następnie wydaje postanowienie o zamknięciu postępowania dowodowego i sporządza w terminie 7 dni sprawozdanie z przeprowadzonego postępowania oraz przekazuje je wraz z aktami do przełożonego dyscyplinarnego (art. 389 ust. 6 u.o.o.). Sprawozdanie w swej treści powinno m.in. zawierać wskazanie zarzucanego obwinionemu czynu wraz z jego kwalifikacją prawną, opis ustalonego stanu faktycznego, jak też wnioski dotyczące orzeczenia dyscyplinarnego lub umorzenia postępowania wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem okoliczności łagodzących lub obciążających.

⁹ E. Krempeć [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, art. 391. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587910704/708144/krolikowski-hubert-red-obrona-ojczyzny-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-02-14 13:20).

Niewątpliwie sprawozdanie przedstawiane przez rzecznika dyscyplinarnego przełożonemu, możemy uznać za swego rodzaju ekwiwalent skargi zasadniczej, podobnie jak akt oskarżenia, który kierowany jest do sądu przez prokuratora w postępowaniu karnym. Elementy sprawozdania - w pewnym uproszczeniu - są zbliżone do warunków formalnych, jakie spełnić musi akt oskarżenia. Pozwalają one – na potrzeby organu powołanego do wydania orzeczenia o odpowiedzialności dyscyplinarnej - usystematyzować, jak też odtworzyć przebieg zdarzenia stanowiącego przedmiot zarzutu, ustalić stan faktyczny, który miał miejsce i na ich podstawie sformułować wnioski co do odpowiedzialności dyscyplinarnej obwinionego żołnierza. Jednocześnie wnioski zawarte w sprawozdaniu, podobnie jak wnioski formułowane w skardze zasadniczej, jaką jest akt oskarżenia w postępowaniu karnym nie wiążą organu wydającego orzeczenie. Mają charakter postulatywny, choć prokurator w akcie oskarżenia nie zawiera propozycji kary, co różnicuje obie te skargi.

Podjmując próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione we wstępie, odnoszące się do kwestii zasadności wyeliminowania rzecznika dyscyplinarnego jako uczestnika postępowania dyscyplinarnego i przekazaniu całego postępowania do kompetencji przełożonego, należy tę propozycję uznać za nieuzasadnioną. Przeciwno tej koncepcji przemawia choćby zakres kompetencji przydzielonych każdemu z tych uczestników postępowania dyscyplinarnego. W obecnym stanie prawnym dwa niezależne od siebie podmioty mają obowiązek zapoznać się ze sprawą obwinionego, czego następstwem jest pełniejsza możliwość zbadania i oceny zachowania obwinionego, a tym samym prawdopodobieństwo popełnienia błędu przy orzekaniu o odpowiedzialności dyscyplinarnej jest mniejsze. Ponadto, każdy z tych uczestników postępowania – rzecznik dyscyplinarny i przełożony dyscyplinarny – dysponują odmiennymi możliwościami procesowymi, pozwalającymi na dokładniejsze zbadanie sprawy. Rzecznik dyscyplinarny, którego głównym zadaniem jest prowadzenie postępowania dowodowego, ma zadanie zebranie dowodów i ich utrwalenie, co oznacza, że styka się on bezpośrednio z dowodami, mając możliwość wyrobienia sobie poglądu na sprawę i zachowanie obwinionego. Poza tym, co istotne, jest uczestnikiem postępowania, który mimo powierzonych mu szczególnych zadań, jest na podobnym szczeblu kariery zawodowej jak obwiniony, co może zapobiegać tworzeniu się barier w ich kontaktach w toku postępowania i wyjaśniania sprawy. Natomiast przełożony dyscyplinarny, jako podmiot w wyższej randze służbowej, z natury rzeczy ma także inną pozycję w postępowaniu dyscyplinarnym jako organ powołany do wydania orzeczenia. Ponadto, katalog zadań pozostający

w jego gestii jest inny, choć mogłoby się wydawać, że w zakresie sposobu działania w postępowaniu, jak i zasad podejmowania czynności w postępowaniu mamy tu do czynienia z unormowaniem powielonym, gdzie dwa podmioty realizują te same zadania. Może na to wskazywać także obowiązek wszechstronnej oceny materiału dowodowego, który ciąży zarówno na przełożonym, jak i na rzeczniku dyscyplinarnym. Jednak jest to tylko pozornie tożsamość zakresu kompetencji, o czym świadczy choćby reguła, iż w sytuacji, gdy przełożony dostrzega pewne braki w przeprowadzonym przez rzecznika postępowaniu dowodowym, ma możliwość wydania postanowienia o uchyleniu postanowienia o zakończeniu czynności dowodowych i może dokonać zwrotu sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu (na co ma 14 dni od dnia przekazania mu akt). Co istotne, w tym postanowieniu przełożony dyscyplinarny ma obowiązek wskazać zakres czynności, które rzecznik dyscyplinarny ma wykonać. Taka regulacja nie tylko sprzyja osiągnięciu celów postępowania, ale także potwierdza jego założenia konstrukcyjne, w tym wzmocnienie roli wykrywania i ścigania deliktów dyscyplinarnych.

Postępowanie dyscyplinarne powinno cechować się szybkością, w związku z tym przełożony dyscyplinarny wydaje orzeczenie nie później niż w terminie 14 dni od dnia zamknięcia postępowania dowodowego. Rzecznik po wydaniu tego postanowienia ma jeszcze 7 dni na sporządzenie sprawozdania z przeprowadzonego postępowania, które przekazuje wraz z aktami przełożonemu dyscyplinarnemu (art. 398 ust. 6 u.o.o).¹⁰ W tym miejscu należy odnieść się do pytania postawionego na wstępie, czy zmiana regulacji w obecnie obowiązującej ustawie ogranicza kompetencje rzecznika dyscyplinarnego? W ustawie o dyscyplinie wojskowej rzecznik dyscyplinarny po zakończeniu postępowania dowodowego sporządzał **wniosek** zawierający propozycję orzeczenia z uzasadnieniem, który wraz z całością materiałów zebranych w postępowaniu dyscyplinarnym niezwłocznie przekazywał organowi uprawnionemu (art. 55 ust 1 ustawy o dyscyplinie wojskowej). Natomiast obecnie rzecznik dyscyplinarny sporządza **sprawozdanie** wraz z propozycją dotyczącą orzeczenia. Mimo różnicy w warstwie językowej należy uznać, że chodzi o to samo działanie, gdyż w jednym, jak i drugim przypadku propozycja rzecznika dyscyplinarnego (niezależnie od tego jaką formę przyjmuje) co do orzeczenia końcowego, nie musi się spotkać z przyjęciem przez organ przełożony, jest bowiem oświadczeniem woli postulatyw-

¹⁰ E. Krempeć [w:] Obrona Ojczyzny. Komentarz, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, art. 400. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587910713/708153/krolikowski-hubert-red-obrona-ojczyzny-komentarz?cm=URELATIONS> (dostęp: 2023-02-14 13:52)

nym. Zarówno na podstawie poprzedniej, jak i nowej regulacji rzecznik dyscyplinarny przekazuje wszystko co zgromadził podczas prowadzenia postępowania wraz z wnioskami i uzasadnieniem, które w jego ocenie jest słuszne. Zatem jednoznacznie należy stwierdzić, że w przedmiotowym aspekcie nie doszło do ograniczenia kompetencji rzecznika dyscyplinarnego, a zmiana normatywna ma jedynie charakter językowy (semantyczny).

3. Rzecznik dyscyplinarny ds. żołnierzy a rzecznik dyscyplinarny ds. funkcjonariuszy Policji

Postępowanie dyscyplinarne w ramach szerokokorozumianych służb mundurowych w wielu przypadkach jest do siebie zbliżone. W tym miejscu zostanie jedynie podjęta próba porównania instytucji rzecznika dyscyplinarnego występującego w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy i funkcjonariuszy Policji. W poprzednich punktach wskazane zostały najważniejsze uregulowania dotyczące rzecznika dyscyplinarnego żołnierzy.

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Policji reguluje ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r o Policji¹¹. Przewiduje ona instytucję rzecznika dyscyplinarnego oraz przełożonego dyscyplinarnego. Rzecznik dyscyplinarny uprawniony jest do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jak też dyscyplinarnego na podstawie postanowienia wydanego przez przełożonego dyscyplinarnego. Przekonania rzecznika dyscyplinarnego, jak i przełożonego co do sprawstwa, winy i odpowiedzialności obwinionego muszą być, tak jak ma to miejsce w postępowaniu dyscyplinarnym żołnierzy, ukształtowane na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego (art. 134ha ustawy o Policji). Wyznaczenie rzecznika dyscyplinarnego do prowadzenia konkretnej sprawy następuje przez przełożonego dyscyplinarnego, z uwzględnieniem stopnia służbowego. Różnica między regulacjami dotyczącymi postępowania dyscyplinarnego w Policji i wojsku widoczna jest m.in. w przyjęciu odmiennego rozwiązania temporalnego co do pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego. Aby zostać wyznaczonym rzecznikiem dyscyplinarnym do prowadzenia konkretnego postępowania dyscyplinarnego, policjant o odpowiednim stopniu powinien uprzednio być wyznaczony przez przełożonego

¹¹ Dz.U. 2023 poz. 171.

dyscyplinarnego na czteroletnią kadencję do korpusu rzeczników dyscyplinarnych.¹² Ustawodawca zatem dokonał limitowania czasu, na jaki rzecznik w Policji jest powoływany, natomiast w przypadku rzecznika w wojsku, ani czas pełnienia funkcji ani żadne kryteria poprzedzające powołanie, nie zostały określone.

Odwołanie rzecznika dyscyplinarnego na gruncie ustawy o Policji jest możliwe w analogicznych sytuacjach, jak wskazano wyżej w odniesieniu do rzecznika dyscyplinarnego w wojsku, z tą różnicą, że ustawa o Policji nie przewiduje fakultatywnej możliwości odwołania rzecznika przez przełożonego w szczególnie uzasadnionych przypadkach (art. 135b ustawy o Policji). Natomiast jeżeli chodzi o wyłączenie od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym to również mamy do czynienia z podobną regulacją w obu tych aktach prawnych, aczkolwiek ustawa o Policji odsyła w szerszym zakresie do stosowania kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do pokrewieństwa, jako kryterium wyłączonego. Ponadto, odmiennie uregulowano kwestię wyłączenia w przypadku relacji bycia podwładnym rzecznika w odniesieniu do obwinionego, obrońcy lub pokrzywdzonego, jak to ma miejsce w uregulowaniu dotyczącym żołnierzy.

Należy zwrócić uwagę na czynności podejmowane przez rzecznika dyscyplinarnego policjantów – ich zakres jest określony analogicznie, jak w ustawie o obronie Ojczyzny. Rzecznik przeprowadza postępowanie dowodowe, następnie po zebraniu niezbędnych materiałów zapoznaje obwinionego i jego obrońcę z materiałami postępowania dyscyplinarnego, wydaje postanowienie o zamknięciu postępowania i sporządza sprawozdanie z jego przebiegu, w którym przedstawia wszelkie przeprowadzone dowody, wraz z wnioskami i propozycją końcowego rozstrzygnięcia. Na podstawie przekazanego sprawozdania i materiałów dowodowych zebranych przez rzecznika w trakcie postępowania, przełożony wydaje orzeczenie.

Analiza sytuacji rzecznika dyscyplinarnego w obu postępowaniach wskazuje, że ustawodawca w sposób zbliżony uregulował kwestię pozycji i zakresu kompetencji tego uczestnika postępowania. Można również dostrzec, że ustawodawca tworząc ustawę o obronie Ojczyzny zawarł w niej takie rozwiązania, które niwelują dotychczasowe różnice. Należy do nich m.in. wprowadzenie zmiany odnośnie do wniosku rzecznika dyscyplinarnego kierowanego do przełożonego dyscyplinarnego po przeprowadzeniu postępowania dowodowego. Wzorem rozwiązania przyjętego w ustawie o Policji, rzecznik dyscyplinarny sporządzać ma

¹² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 sierpnia 2018 r., II SA/Bk 349/18, LEX nr 2535853.

sprawozdanie, co ujednotolica przebieg postępowań dyscyplinarnych w obu służbach mundurowych.

Zakończenie

Rzecznik dyscyplinarny jako uczestnik postępowania dyscyplinarnego pełni kilka ról, jest organem postępowania, które sam prowadzi, ale działa również w charakterze zbliżonym do prokuratora w postępowaniu karnym, przedstawiając przełożonemu sprawozdanie wraz z propozycją ostatecznego rozstrzygnięcia¹³. Jednoznacznie należy uznać, że funkcja rzecznika dyscyplinarnego w ramach postępowania dyscyplinarnego jest istotna, gdyż to od niego zależy rzetelność postępowania dowodowego (gromadzenie i przeprowadzanie dowodów), jak też podjęcie niezbędnych działań w prawidłowym ustaleniu stanu faktycznego, czy też sformułowaniu właściwych wniosków dotyczących ostatecznego rozstrzygnięcia. Zatem niezwykle istotne jest, aby osoba powołana na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego posiadała odpowiedni wachlarz wiedzy, umiejętności oraz kompetencji społecznych. Rzecznik dyscyplinarny jako osoba wywodząca się z danej grupy zawodowej zna najlepiej specyfikę danego zawodu, jak też reguły rządzące w danym miejscu pracy, stawiane żołnierzowi (funkcjonariuszowi) wymagania etyczne i prawne i - co ma znaczenie dla prawidłowej oceny zachowania obwinionego o popełnienie deliktu dyscyplinarnego - potrafi się wczuć w sytuację osoby, której postawiono zarzut dyscyplinarny. Dlatego tak ważne jest by rzecznik dyscyplinarny, jak też przełożony dyscyplinarny, który go wybiera – mieli odpowiednie predyspozycje do wykonywania tych funkcji.

Rzecznik dyscyplinarny jako uczestnik postępowania dyscyplinarnego *sensu largo* ma ważną rolę do spełnienia. Z pewnością nie można pominąć tego uczestnika w konstruowaniu modelu postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych. To temu podmiotowi prawodawca powierza zadanie przygotowania materiału dowodowego warunkującego wydanie końcowej decyzji (orzeczenia dyscyplinarnego), dlatego nie można uznać, że jest to uczestnik zbędny w postępowaniu dyscyplinarnym, bowiem „wystarczający” byłby jedynie sam przełożony dyscyplinarny, który prowadziłby samodzielnie postępowanie dowo-

¹³ A. Bajerski, Status prawny rzecznika dyscyplinarnego, w: P. Józwiak, W.S. Majchrowicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 97.

dowe, a następnie wydawał w tym przedmiocie rozstrzygnięcie. Rozwiązanie takie niewątpliwie godziłoby w podstawowe zasady, jak też ograniczałoby gwarancje obwinionego w postępowaniu.

Reasumując, należy podkreślić, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania normatywne, uznające rzecznika dyscyplinarnego za uczestnika postępowań dyscyplinarnych wobec żołnierzy i wobec funkcjonariuszy Policji, są nie tylko do siebie zbliżone, ale także uznać należy je za właściwe dla spełnienia celów i zadań w tych postępowaniach. To stwierdzenie otwiera drogę do rozważenia postulatu jednolitego modelu postępowania dyscyplinarnego dla służb mundurowych.

Obrońca w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów

1. Obrońca obwinionego jako urzeczywistnienie obrony formalnej w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów¹

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, iż obwiniony policjant, podobnie jak oskarżony czy podejrzany w postępowaniu karnym², ma prawo do obrony formalnej i materialnej³. Z punktu widzenia tematyki niniejszego artykułu szczególnego znaczenia nabiera, zwłaszcza zagadnienie związane z obroną formalną i statusem obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. Oczywistym jest przy tym stwierdzenie, iż obwiniony nie jest stroną w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁴ ani też obwinionym czy oskarżonym (podejrzany), o którym mowa odpowiednio w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia⁵ oraz w kodeksie postępowania karnego⁶. Jednocześnie przypomnieć należy, iż przepisy kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów stosuje się jedynie odpowiednio i to w niewielkim zakresie, który nie obejmuje regulacji dotyczących statusu obrońcy w postępowaniu karnym (art. 135p ust. 1 u.pol.). Okoliczność ta jedynie potęguję przekonanie o konieczności wypracowania autonomicznej, nawiązującej jednak do poglądów wypracowanych w literaturze prawa karnego procesowego, koncepcji obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów. Tym bardziej, iż obrońcą w tym postępowaniu może być nie tylko adwokat oraz radca prawny, ale także inny policjant (art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol.).

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.), zwana dalej u.pol.

² Por. na temat prawa do obrony w postępowaniu karnym zwłaszcza P. Wiliński, Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym, Zakamycze 2006.

³ S. Maj, Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008, s. 87; wyrok TK z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.), zwana dalej k.p.a.

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1124), zwana dalej k.p.w.

⁶ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.), zwana dalej k.p.k.

Nie wchodząc w szczegóły dotyczące zasadności i zakresu odróżniania obrony materialnej od obrony formalnej, gdyż zagadnienie to jest przedmiotem obszernych rozważań ze strony doktryny procesu karnego⁷, przypomnieć należy, iż sytuacja, w której oskarżony nie jest podmiotem lub przedmiotem procesu i nie ma prawa do obrony formalnej jest charakterystyczna dla procesu inkwizycyjnego okresu średniowiecza. W takim procesie oskarżony pozbawiony prawa do korzystania z pomocy obrońcy stawał się jedynie źródłem dowodu, a jego przyznanie się do winy, będące „królową dowodów” (*confessio est regina probationum*) mogło być wymuszone za pomocą tortur⁸. Nie dziwi więc fakt, iż poglądy, podważające znaczenie obrony formalnej, często pojawiały się doktrynie prawa karnego państw totalitarnych⁹.

Jak to już wskazano, obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów może być m.in. adwokat¹⁰ lub radca prawny¹¹. Nie ma przy tym znaczenia, czy radca prawny, występujący jako obrońca, jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę. O ile bowiem obrońcą w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe może być tylko radca prawny, który nie pozostaje w stosunku pracy (art. 8 ust. 6 u.r.pr.), o tyle ograniczenie takie nie występuje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów.

Mówiąc o uprawnieniach adwokata i radcy prawnego, warto także pamiętać o świadczeniu pomocy prawnej przez prawników zagranicznych. Właściwa ustawa określa bowiem zasady i warunki świadczenia pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej przez prawników zagranicznych¹². Udzielana przez nich pomoc prawna oznacza „działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego i obejmuje w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami” (art. 1 ust. 2 u.ś.p.z.).

⁷ Por. szeroko P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Zakamycze 2006, s. 202-213 i literatura tam podana.

⁸ Por. S. Śliwiński, *Polski proces karny przed sądem powszechnym. Zasady ogólne*, Warszawa 1948, s. 30.

⁹ Por. A. J. Wszyński, *Teoria dowodów sądowych w prawie radzieckim*, Warszawa 1949, s. (przekład J. Litwin oraz L. Schaff), s. 152-155.

¹⁰ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), zwana dalej u.p.pr.

¹¹ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.), dalej pr.adw.

¹² Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 823), zwana dalej ś.p.p.z.

W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów obrona formalna może być realizowana nie tylko przez adwokata lub radcę prawnego, ale szerzej – przez osobę uprawnioną do obrony według przepisów o ustroju adwokatury lub ustawy o radcach prawnych - a więc także aplikanta adwokackiego oraz aplikanta radcowskiego. Po 6 miesiącach aplikacji aplikant adwokacki oraz radcowski mogą bowiem zastępować - odpowiednio adwokata i radcę prawnego - przed sądami, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu (art. 77 pr.adw. i art. 351 u.r.pr.). Nie ma chyba żadnych wątpliwości co do tego, iż do katalogu podmiotów, przed którymi mogą występować aplikanci adwokaccy i radcowscy należy zaliczyć także organy dyscyplinarne w sprawach policjantów. Aplikanci w sprawach dyscyplinarnych zastępują jedynie obrońców, a więc nie są w istocie samodzielnymi obrońcami, choć warto podkreślić, iż mogą oni sporządzać i podpisywać pisma procesowe związane z występowaniem adwokata lub radcy prawnego przed sądami, organami ścigania i organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami - z wyraźnego upoważnienia, z wyłączeniem apelacji, skargi kasacyjnej i skargi konstytucyjnej. Nie ma więc żadnych przeszkód, aby aplikant adwokacki (art. 77 pr.adw.) lub radcowski (art. 35¹ ust. 4 u.r.pr.) podpisał odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego przez organ I instancji, a nawet wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na ostateczną decyzję dyscyplinarną, wszakże tylko pod warunkiem, iż wynika to z wyraźnego upoważnienia udzielonego przez adwokata lub radcę prawnego.

Jeżeli adwokat lub radca prawny jest zawieszony w czynnościach zawodowych, to jest on osobą nieuprawnioną do sprawowania obrony¹³. Jak się wydaje uwaga ta odnosi się również do zawieszonego policjanta (art. 39 u.pol.), a już tym bardziej do policjanta, który występował jako obrońca i w czasie trwania obrony stosunek służbowy został z nim rozwiązany lub wygasł¹⁴.

Wykładnia gramatyczna art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. prowadzi do wniosku, iż obwiniony policjant w postępowaniu dyscyplinarnym – inaczej niż oskarżony w postępowaniu karnym, gdzie możliwie jest ustanowienie trzech obrońców – może ustanowić tylko jednego obrońcę. Jest to jednak regulacja dość ogólnikowa. Jeżeli więc poprzestalibyśmy na literalnym brzmieniu tego przepisu to

¹³ Wyrok SN z 26.06.2008 r., II KK 324/07, LEX nr 435369.

¹⁴ Por. B. Baran, Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, s. 208. Odmienne, aczkolwiek błędnie, wyrok NSA z 1.06.2009 r., I OSK 1048/08, LEX nr 563260.

można dojść do wniosku, iż każdy obwiniony może korzystać z pomocy jednego obrońcy, wszak wskazany przepis używa liczby pojedynczej. Taki rezultat interpretacyjny jest w każdym razie na tym etapie wykładni w pełni dopuszczalny. Przepis ten ogranicza bowiem uprawnienia obwinionego do korzystania z pomocy jednego obrońcy. Jednakże na tym etapie wykładni przepisu się nie kończy. Kwestia ta wymaga dalszego zastanowienia. W orzecznictwie sądów administracyjnych pojawiły się bowiem dwie przeciwstawne linie orzecznicze w tym zakresie. Zgodnie z jedną z nich obwiniony może mieć tylko jednego obrońcę, którym może być albo adwokat, albo radca prawny, albo inny policjant¹⁵. W myśl drugiej - art. 135f ust. 1 pkt 4a u.p.o. zezwala na ustanowienie przez obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego obrońcy będącego policjantem oraz drugiego obrońcy będącego adwokatem albo radcą prawnym, jako gwarancji pełnego, formalnego prawa do obrony. Zdaniem, reprezentującego ten pogląd, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej WSA w Łodzi): „Z treści art. 135f ust. 1 pkt 4a ustawy z 1990 r. o Policji, w świetle konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), nie wynika, aby obwiniony mógł mieć tylko jednego pełnomocnika”¹⁶. Analiza treści uzasadnienia tego ostatniego orzeczenia prowadzi do wniosku, iż zdaniem sądu dopuszczalne jest ustanowienie dwóch lub więcej obrońców, z których jeden może być adwokatem lub radcą prawnym, a drugi policjantem. W podobny sposób ten przepis interpretuje B. Baran, której zdaniem - na zasadzie odpowiedniego stosowania art. 77 k.p.k. - obwiniony może mieć jednak maksymalnie trzech obrońców¹⁷.

Kwestia ta rodzi doniosłe konsekwencje praktyczne, albowiem niedopuszczenie przez organy dyscyplinarne do udziału w sprawie więcej niż jednego obrońcy może skutkować uchyceniem orzeczenia wydanego przez te organy, a nawet nieważnością postępowania¹⁸. Zgodnie bowiem z art. 183 § 2 pkt 5 p.p.s.a. nieważność postępowania zachodzi m.in. wtedy, gdy strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. Z drugiej zaś strony wniesienie odwołania przez drugiego obrońcę obwinionego w sytuacji, gdy w aktach sprawy nie odwołano pełnomocnictwa dla innego obrońcy powinno skutkować – w razie przyjęcia przez organ dyscyplinarny, iż obwiniony może mieć tylko jednego

¹⁵ Tak m. in. wyrok WSA w Warszawie z 15.02.2007 r., II SA/Wa 7/07, LEX nr 318271; wyrok WSA w Warszawie z 7.12.2017 r., II SA/Wa 875/17, LEX nr 2596139.

¹⁶ Por. wyrok WSA w Łodzi z 3.04.2020 r., III SA/Łd 114/20, LEX nr 2977107.

¹⁷ B. Baran, *Postępowanie...*, s. 209.

¹⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259 z późn. zm.), zwana dalej p.p.s.a.

obrońcę - odmową przyjęcia przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego odwołania z uwagi na fakt, iż zostało ono wniesione przez osobę nieuprawnioną (art. 135fa ust. 7 u.pol.). Takie postanowienie jest ostateczne, co może rodzić komplikacje w ewentualnym postępowaniu sądownoadministracyjnym.

Dla pełnej jasności obrazu należy wskazać, iż zgodnie z art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. w toku postępowania dyscyplinarnego obwiniony ma prawo do „ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat albo radca prawny”. Ustawa o Policji – odróżnieniu od kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia czy kodeksu postępowania karnego – nie wskazuje wprost ilu obrońców może mieć obwiniony policjant. W sprawach o wykroczenie jest to jeden obrońca (art. 4 § 1 k.p.w.), a w sprawach o przestępstwa i przestępstwa skarbowe¹⁹ oskarżony (podejrzany) może mieć nie więcej niż trzech obrońców (art. 77 k.p.k. oraz art. 77 k.p.k. w zw. z art. 113 k.k.s.).

Stosując wykładnię gramatyczną art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol., nie powinno być żadnych wątpliwości w zakresie tego, iż przepis ten mówi o obrońcy (w liczbie pojedynczej), a nie o obrońcach (w liczbie mnogiej). Zdaniem WSA w Łodzi: „Użycie przez ustawodawcę liczby pojedynczej (obrońca) nie wyklucza możliwości dopuszczenia powołania więcej niż jednego obrońcy w danej sprawie. W ocenie sądu zasadą jest więc możliwość dopuszczenia powołania więcej niż jednego obrońcy w danej sprawie. Ustawodawca może przy tym ograniczyć liczbę obrońców (i tak postanowił w postępowaniu karnym ograniczając ją do trzech), czego nie uczynił jednak w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów. Przyjęty przez skarżącą sposób obrony nie narusza zatem, w ocenie sądu, wskazanego przepisu ustawy o Policji i nie koliduje w żaden sposób z prawidłowym sposobem procedowania w jej sprawie dyscyplinarnej”²⁰. Jak widać z powyższego, zdaniem sądu, w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów obwiniony może korzystać z nieograniczonej liczby obrońców, a więc z większej liczby niż w postępowaniu karnym czy postępowaniu karnoskarbowym.

Wydaje się, iż prawidłowe rozstrzygnięcie tej kwestii wymaga przypomnienia historycznych motywów, które prawdopodobnie legły u podstaw ograniczenia maksymalnej liczby obrońców, z których w postępowaniu karnym może ustanowić oskarżony. Kodeks postępowania karnego z 1928 r. początkowo nie ograniczał maksymalnej liczby obrońców jednego oskarżonego²¹. Dopiero

¹⁹ Ustawa z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654 z późn. zm.), zwana dalej k.k.s.

²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 3.04.2020 r., III SA/Łd 114/20, LEX nr 2977107.

²¹ Kodeks Postępowania Karnego. z dnia 19 marca 1928 r. (Dz. U. Nr 33, poz. 313).

w dniu 21 listopada 1938 r. Prezydent Rzeczypospolitej wydał „Dekret o usprawieniu postępowania sądowego”²². Jedną z wielu zmian było dodanie § 2 do art. 84 w brzmieniu: „Oskarżony może mieć nie więcej niż trzech obrońców”²³. Zasadniczo trudno wskazać motywy, którymi kierował się przedwojenny ustawodawca, decydując się na wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania. Zdaniem A. Mogilnickiego komentowana zmiana miała na celu uniemożliwienie manifestacyjnych wystąpień w obronie oskarżonego przez kilku czy nawet kilkunastu obrońców, którzy w ten sposób mogli okazywać swoje niezadowolenie, np. z treści wyroku sądu niższej instancji. Uważa się, iż bezpośrednim impulsem do tego rodzaju zmiany była sprawa docenta Stanisława Cywińskiego, który w jednym ze swych artykułów użył w odniesieniu do Marszałka Piłsudskiego słowa „kobotyn” za co skazano go na karę trzech lat pozbawienia wolności. Surowość wyroku i przebieg sprawy odbiły się szerokim echem w całym kraju. W postępowaniu odwoławczym i kasacyjnym docenta Cywińskiego broniło łącznie kilkunastu adwokatów, w tym znaczna część dziekanów poszczególnych izb adwokackich, którzy w ten sposób chcieli zamaniestować swoje niezadowolenie z tego „politycznego wyroku”. To mogło, zdaniem A. Mogilnickiego, przesądzić o wprowadzeniu wspomnianego ograniczenia.

W tym miejscu warto podkreślić, iż początkowo kodeks postępowania karnego z 1928 r. stanowił, iż „oskarżony ma prawo korzystać z pomocy obrońcy” (art. 84), nie limitując jednak w żadnym innym artykule ich liczby. Kodeks używał więc liczby pojedynczej, podobnie jak art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. W okresie międzywojennym nie kwestionowano, iż przepis ten pozwalał na ustanowienie większej liczby obrońców²⁴. Podobnie wygląda sytuacja, gdy chodzi o pełnomocnika w sprawach administracyjnych, gdzie również nie przewidziano ograniczenia maksymalnej liczby reprezentantów, których może ustanowić

²² Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. o usprawieniu postępowania sądowego (Dz. U. Nr 89, poz. 609 z późn. zm.).

²³ Por. o tym szerzej A. Mogilnicki, Jeszcze jedna nowela do k.p.k. (Zmiany w dekrete o usprawieniu postępowania sądowego), „Gazeta Sądowa Warszawska” 1938, nr 49, s. 697 – 699.; S. Glaser, Urywki wspomnień, Londyn 1974, s. 60-73; A. Bojańczyk, Dlaczego mandantowi przysługuje prawo do wyznaczenia tylko trzech obrońców i czy nie należałoby zmienić tej reguły w toku przyszłych prac nad rekodyfikacją prawa procesowego?, „Palestra” 2014, nr 1-2, s. 204-208.

²⁴ Por. wyrok SN z 28.10.1935 r., I K 642/35, OSN 1936, nr 4, poz. 154.

strona (art. 32 k.p.a.). W kodeksie tym również użyto liczby pojedynczej („pełnomocnika”), ale jednak nikt nie kwestionuje tego, iż strona może mieć kilku pełnomocników²⁵.

Biorąc więc pod uwagę aktualne brzemienie art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. przyjąć należy, iż ustawodawca nie limituje liczby obrońców, których może ustanowić obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym²⁶. Gdyby bowiem ustawodawca chciał ograniczyć liczbę obrońców, z których może korzystać obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym uczyniłby to w identyczny sposób, jak ma to miejsce w postępowaniu karnym, postępowaniu w sprawach o wykroczenia czy w postępowaniu w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych²⁷, gdzie wprost wskazano na możliwość korzystania z maksymalnie trzech obrońców (art. 77 k.p.k.) oraz jednego obrońcy (art. 4 § 1 k.p.w. oraz art. 74 ust. 3 u.n.d.f.p.).

Okoliczność, iż tak jest w aktualnym stanie prawnym nie oznacza, iż tak powinno być²⁸. Nie pozostaje bowiem w zgodzie z założeniem o racjonalności prawodawcy sytuacja, w której ogranicza się maksymalną liczbę obrońców, których może posiadać oskarżony w sprawach karnych oraz w sprawach o wykroczenia, ale nie czyni się tego w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego policjantów. Prowadzi to wręcz do paradoksalnej sytuacji, w której w sprawie o ten sam czyn, będący jednocześnie deliktem dyscyplinarnym i przestępstwem, obwiniony ma zapewnione większe gwarancje, związane z prawem do obrony

²⁵ Warto przy tym jednak wskazać, iż art. 86 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 z późn. zm.) używa liczby mnogiej, mówiąc o „pełnomocnikach”, których mogą ustanowić strony.

²⁶ Nie przekonuje do końca też argument B. Baran, iż obwiniony policjant może mieć maksymalnie trzech obrońców z uwagi na konieczność odpowiedniego odwołania się, względnie *ab exemplo* do art. 77 k.p.k. (B. Baran, *Postępowanie...*, s. 209). Art. 135p u.pol. wskazuje, jakie przepisy kodeksu postępowania karnego należy stosować w odniesieniu spraw dyscyplinarnych policjantów. Wśród nielicznych odesłań nie ma żadnego, które odnosiłoby się do zagadnień związanych z obrońcą (np. art. 77 k.p.k.), a fundamentalne, z punktu widzenia efektywnego udziału obrońcy w procesie kwestie, zagadnienia jak np. zakres udziału obrońcy w postępowaniu (art. 84 § 1 k.p.k.) czy nakaz działania na korzyść oskarżonego (art. 86 § 1 k.p.k.), ustawa o Policji reguluje w autonomiczny sposób (art. 135f ust. 3 i 4 u.pol.). To wyraźna wskazówka, iż ustawodawca nie chciał, aby w sprawach dyscyplinarnych policjantów odpowiednio stosować art. 77 k.p.k.

²⁷ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.), zwana dalej u.n.d.f.p.

²⁸ W tym miejscu pragnę podkreślić, iż podczas konferencji, której pokłosem jest niniejsza publikacja przedstawiłem stanowisko, w którym skłaniałem się do przyjęcia poglądu, iż aktualnie obowiązujące przepisy pozwalają na ustanowienie przez obwinionego tylko jednego obrońcy. Dyskusja, która miała miejsce w czasie konferencji, wpływ czasu, który upłynął pomiędzy nią a oddaniem publikacji do druku, skłonił mnie do ponownego przemyślenia sprawy i modyfikacji tego stanowiska w sposób zaprezentowany w niniejszym artykule.

formalnej, na płaszczyźnie postępowania dyscyplinarnego, niż na gruncie postępowania karnego. Ponadto większa liczba obrońców niewątpliwie nie sprzyja realizacji zasady szybkości, na której powinno opierać się postępowanie dyscyplinarne. Skoro więc ustawodawca uznał, iż udział jednego obrońcy jest wystarczający w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, to nie ma żadnych przeszkód, aby podobnie uczynił na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów²⁹. Z tego też względu proponuję nowelizację art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. w ten sposób, iż w artykule tym wyraźnie będzie wskazane, iż obwiniony ma prawo do „ustanowienia **jednego** obrońcy, którym może być policjant **albo** adwokat **albo** radca prawny” (pogrubienie PJ). Chodzi więc o dodanie do wskazanego przepisu liczebnika „jednego” oraz spójnika „albo” między terminem policjant oraz adwokat w celu podkreślenia, iż w grę wchodzi tzw. alternatywa rozłączna.

Samo ustanowienie przez obwinionego obrońcy nie wyłącza osobistego działania w nim obwinionego (art. 135f ust. 5 u.pol.). W tym kontekście może się jednak pojawić pytanie o stanowisko prawne obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. Granice prawa do obrony wyznaczają bowiem także relacje osobiste pomiędzy obrońcą a obwinionym. W literaturze anglosaskiej wskazuje się na trzy typy tego rodzaju relacji: 1) relacja „ojca chrzestnego”; 2) postawa doradcy, zaufanego adwokata domowego; 3) relacja przyjacielska typu Arystotelesa. Nie wchodząc w tego rodzaju dywagacje, wrócić wypada na płaszczyznę polskiego postępowania dyscyplinarnego, gdzie odpowiednie ujęcie stanowiska prawnego

²⁹ Nie można więc zaakceptować poglądów, podnoszonych zarówno w doktrynie, jak i w orzecnictwie, iż w sprawach dyscyplinarnych policjantów tylko możliwość skorzystania zarówno z pomocy pełnomocnika będącego policjantem znajdującego realia służby, jak i z pomocy profesjonalisty z zakresu prawa, tj. adwokata (radcy prawnego) stanowi pełne urzeczywistnienie prawa do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. W sprawach dyscyplinarnych policjantów wystarczające jest, aby obwiniony miał możliwość ustanowienia tylko jednego obrońcy, którym powinien być albo policjant, albo adwokat, albo radca prawny. Od decyzji obwinionego powinno zaś zależeć, czy zdecyduje się na obrońcę profesjonalnego (adwokat, radca prawny) czy też będącego policjantem. Sam wybór na obrońcę zamiast adwokata lub radcy prawnego innego policjanta może być przecież jednym ze sposobów taktyki obrończej, zwłaszcza jeżeli obrony podjęłaby się osoba ciesząca się wysokim autorytetem i poważaniem w środowisku policyjnym (np. były komendant) czy też osoba, o której wiadomo, iż jest ekspertem w zakresie postępowania dyscyplinarnego (np. były rzecznik dyscyplinarny). Jeśli bowiem obwiniony policjant decyduje się na powołanie obrońcy w osobie innego policjanta, to uzasadnione wydaje się być twierdzenie, iż oczekuje od niego przede wszystkim wykorzystania w ramach obrony argumentów związanych z jego znajomością służby policyjnej, zasad obowiązujących w Policji, a zwłaszcza zasad etyki zawodowej policjanta, które zazwyczaj nie są znane profesjonalnym prawnikom w takim samym stopniu jak policjantom. Por. o tym szerzej J. Kubiak, P. Józwiak, Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 104.

obrońcy wobec obwinionego może mieć doniosłe znaczenie dla oceny niektórych działań podejmowanych przez obrońcę. W polskiej literaturze procesu karnego istnieją na ten temat dwie przeciwstawne koncepcje. Jedna z nich głosi, iż obrońca jest pomocnikiem oskarżonego, a druga, iż jest on jego przedstawicielem lub reprezentantem. Pomimo sporów co do tego, której z nich należy dać pierwszeństwo, zwolennicy jednej, jak i drugiej koncepcji dość zgodnie zgadzają się co do tego, iż z punktu widzenia sprawcy czynu zabronionego kluczowe znaczenie ma „efektywność udziału obrońcy w procesie”, przez którą należy rozumieć skuteczne działanie obrońcy na korzyść oskarżonego³⁰.

2. Wybrane przepisy dyscyplinarne warunkujące efektywność obrony

Podstawowym przepisem, z którym można wiązać efektywność udziału obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów jest art. 135f ust. 4 zd. 1 u.pol., zawierający dyrektywę nakazującą obrońcy podejmować czynności wyłącznie na korzyść obwinionego. Innymi słowy obrońca – bez względu na to czy jest adwokatem, radcą prawnym czy policjantem - podejmuje czynności wyłącznie w interesie obwinionego. Nie jest więc obiektywnym uczestnikiem tego postępowania. Z punktu widzenia obrońcy najważniejszą dla niego zasadą jest zasada prawa do obrony. Obowiązująca w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zasada prawdy materialnej czy cele postępowania dyscyplinarnego, o których mowa w art. 134i ust. 5a u.pol. są adresowane przede wszystkim do właściwych organów dyscyplinarnych, w tym zwłaszcza rzecznika dyscyplinarnego i organów wydających decyzje³¹. Przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać oraz uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego (art. 135g ust. 1 u.pol.). Dla obrońcy zdecydowanie ważniejszy jest ust. 2 tego artykułu, który statuuje zasadę domniemania niewinności oraz zasadę *in dubio pro reo*. Oczywiście podejmowanie czynności przez obrońcę jest ograniczone zgodnością podejmowanych

³⁰ C. Kulesza, Przebieg postępowania przygotowawczego : udział obrońcy w postępowaniu przygotowawczym, [w:] R. A. Stefański (red.), System Prawa Karnego Procesowego. T. 10. Postępowanie przygotowawcze, Warszawa, s. 927.

³¹ Por. szeroko o zasadach obowiązujących w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów I. Adamczak, Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność..., s. 43-55.

działań z prawem. Tego rodzaju ograniczenia są zawarte w aktach normatywnych: ustawie o Policji, kodeksie karnym, a także zasadach etyki adwokata, radcy prawnego oraz policjanta.

Także inne naczelne zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, a więc w szczególności: zasada legalizmu, zasada ścigania z urzędu (art. 134i ust. 1 pkt 1 u.pol.), czy zasada szybkości postępowania (art. 135h u.pol.), to zasady, które powinny być drogowskazem przede wszystkim dla organów dyscyplinarnych, a nie dla obrońcy występującego w postępowaniu dyscyplinarnym. Jedyne tytułem przykładu wskażmy, iż z punktu widzenia obrońcy zasada szybkości postępowania niekoniecznie musi mieć doniosłe znaczenie, jeżeli zauważymy, iż terminy przedawnienia deliktów dyscyplinarnych są stosunkowo krótkie (art. 135 ust. 4 u.pol.).

Natomiast zasada prawdy, która powinna zajmować centralne miejsce we wszystkich postępowaniach represyjnych, powinna być przez obrońcę rozumiana w sposób szczególny, zwłaszcza przez pryzmat zasady *in dubio pro reo*. Nie może być przy tym mowy o zasadzie prawdy bez zasady bezpośredniości, która pomimo tego, że nie jest wprost wyrażona w przepisach niewątpliwie obowiązuje w sprawach dyscyplinarnych policjantów. Wszystko co narusza zasadę bezpośredniości jest poważnym naruszeniem procesowym. Z tego też względu szczególnego znaczenia dla obrońcy nabiera prawo do zapoznania się z aktami postępowania dyscyplinarnego (art. 135f ust. 1 pkt 3 u.pol. oraz art. art. 135i ust. 1 i 2 u.pol.). Szczególnym zaś utrudnieniem może być dla niego odmowa udostępnienia przez rzecznika dyscyplinarnego tych akt jeżeli „sprzeciwia się temu dobro postępowania dyscyplinarnego”. Na postanowienie takie przysługuje jednak zażalenie (art. 135f ust. 2 u.pol.).

Jeśli zaś chodzi o zasadę obiektywizmu (art. 135g ust. 1 u.pol.), to gwarancją jej zachowania - z punktu widzenia obrońcy - jest szereg regulacji umożliwiających wnioskowanie o wyłączenie zarówno rzecznika dyscyplinarnego, jak i przełożonego dyscyplinarnego (art. 135c ust. 1-7 u.pol.).

Z perspektywy obrończej szczególnego znaczenia nabiera, niedawno wprowadzona do przepisów dyscyplinarnych, zasada swobodnej oceny dowodów (art. 134ha ust. 2 u.pol.), która odsyła do „zasad prawidłowego rozumowania, wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego”. Nieraz zasady wiedzy są niejako zastępowanie przez dowód z opinii biegłego, który – jak się powszechnie przyjmuje – jest dopuszczalny w sprawach dyscyplinarnych policjantów. Jeżeli taka opinia jest niepełna, niejasna lub zawiera sprzeczności, a w konsekwencji

jest niekorzystana dla obwinionego, to zadaniem obrońcy powinno być jej kwestionowanie. Tymczasem na gruncie przepisów obowiązujących w sprawach dyscyplinarnych brak jest odpowiednika art. 201 k.p.k., w myśl którego: „Jeżeli opinia jest niepełna lub niejasna albo gdy zachodzi sprzeczność w samej opinii lub między różnymi opiniami w tej samej sprawie, można wezwać ponownie tych samych biegłych lub powołać innych”. Wspomniany już art. 135p ust. 1 u.pol. nie odsyła w ogóle do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego dotyczących biegłego. Pojawia się także pytanie, czy możliwe jest w ogóle przesłuchanie osoby, która brała udział w wydaniu opinii w charakterze biegłego skoro ustawa o Policji nie pozwala na odpowiednie stosowanie art. 200 § 3 k.p.k., który taką możliwość przewiduje.

De lege ferenda po raz kolejny należy zaapelować do ustawodawcy o wprowadzenie regulacji, choćby poprzez uzupełnienie art. 135p u.pol., umożliwiającej odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów - co najmniej - tych przepisów kodeksu postępowania karnego, które dotyczą biegłych, tłumaczy i specjalistów (art. 193 – 206 k.p.k.)³². Jak się wydaje, ważną rolę z punktu widzenia prowadzenia przez obrońcę efektywnej obrony może odgrywać także dowód z opinii biegłego prawnika, którego dopuszczalność w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów nie powinna budzić większych kontrowersji³³.

3. Obrońca jako mówca procesowy (*orator est vir bonus, dicendi peritus*)

W postępowaniu dyscyplinarnym zdecydowanie mniejszą rolę odgrywają natomiast umiejętności retoryczne obrońcy, które są tak istotne w procesie karnym, w tym zwłaszcza prowadzonym z udziałem ławników. Zasadniczo bowiem przepisy dyscyplinarne nie znają instytucji głosów końcowych (np. art. 406 k.p.k.), gdzie obrońca ma możliwość pokazania, iż zgodnie ze słowami Katona Starszego: *Orator est vir bonus, dicendi peritus* (Mówca to człowiek prawy, biegły w mówieniu). W procesie karnym znane są dziesiątki spraw, w których

³² Por. P. Józwiak, Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów (zarys problematyki), [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność..., s. 36-37.

³³ Por. szerzej P. Józwiak, Zasada *iura novit curia* w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji, [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych, Piła 2020, s. 45-55.

słynne przemowy sądowe obrońców były czynnikiem przesądającym o ostatecznym uniewinnieniu oskarżonego. W postępowaniu dyscyplinarnym możliwe jest natomiast złożenie do akt postępowania – po zapoznaniu się z nimi przez obrońcę – załącznika do protokołu z tej czynności, który będzie zawierał ewentualne tezy potencjalnego przemówienia obrońcy. W ograniczonym zakresie prawo do zabrania głosu przez obrońcę jest zrealizowane w postępowaniu przed komisją do zbadania zaskarżonego orzeczenia, która jeżeli zostanie powołana przez przełożonego dyscyplinarnego, zgodnie z art. 135m ust. 1 u.pol., może wysłuchać przed ostatecznym rozstrzygnięciem m. in. obrońcę obwinionego (art. 135m ust. 6 u.pol.).

Nie ma natomiast żadnych przeszkód do tego, aby obrońca, występujący już jako pełnomocnik, wykorzystał swoje umiejętności retoryczne w ewentualnym postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym albo Naczelnym Sądem Administracyjnym w sytuacji wniesienia skargi na orzeczenia i postanowienia kończące postępowanie dyscyplinarne (art. 138 u.pol.). Po wywołaniu sprawy przed sądem administracyjnym rozprawa rozpoczyna się od sprawozdania sędziego, który zwięźle przedstawia na podstawie akt stan sprawy ze szczególnym uwzględnieniem zarzutów skargi. Po złożeniu sprawozdania, strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski oraz składają wyjaśnienia. Strony mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków (art. 106 § 1 i § 2 p.p.s.a.). Na tym etapie rozprawy następuje realizacja zasady uszności postępowania sądowoadministracyjnego, a każda ze stron przemawia raz, chyba że są uzna kolejną wypowiedź strony za konieczną³⁴.

4. Tajemnica obrończa

W literaturze podkreśla się, iż kluczową gwarancją dla skutecznej i efektywnej obrony sprawowanej przez adwokata lub radcę prawnego jest tajemnica obrończa, która stanowi jeden z fundamentów systemu ochrony prawa i wolności w demokratycznym państwie prawa³⁵. Podkreślano już w niniejszym artykule, iż obrońcą obwinionego policjanta może być także inny policjant. Z tego też względu koniecznym wydaje się wprowadzenie regulacji, która nakazywałaby

³⁴ H. Knysiak-Sudyka, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), Pełnomocnik w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym, Warszawa 2020, s. 557.

³⁵ Por. M. Pietrzak, Tajemnica adwokacka jako fundamentalny element systemu ochrony praw i wolności, *Palestra* 2019, nr 7-8, s. 89-97.

takiemu obrońcy zachowanie w tajemnicy wszystkiego, o czym dowie się w związku z wykonywaniem czynności obrońcy. O ile bowiem obowiązek taki w odniesieniu do adwokata czy radcy prawnego wynika wprost z przepisów ustawy - Prawo o adwokaturze (art. 6 ust. 1) oraz ustawy o radcach prawnych (art. 3 ust. 3), o tyle brak jest przepisu, który nakazywałby zachowanie tajemnicy obrońcy będącemu policjantem. Tymczasem trafnie podnosi się w doktrynie, iż dyskrecja stanowi ważny element pracy obrończej³⁶. Obrońca, który mógłby ujawnić wiadomości uzyskiwane od klienta, przestałby być obrońcą i mógłby stać się „najgroźniejszym wrogiem” swojego mocodawcy³⁷. Być może istnienie tego rodzaju ustawowego obowiązku da się wyprowadzić z treści art. 178 k.p.k., który stanowi, iż „Nie wolno przesłuchiwać jako świadków: obrońcy albo adwokata lub radcy prawnego działającego na podstawie art. 245 § 1, co do faktów, o których dowiedział się udzielając porady prawnej lub prowadząc sprawę”. Przepis ten ustanawia tzw. bezwzględne zakazy dowodowe. Obejmuje on swoim zakresem nie tylko adwokatów i radców prawnych występujących jako obrońcy, ale i wszystkie inne osoby, w tym także policjantów, które w takim charakterze występowały w postępowaniach dyscyplinarnych. Z przepisu tego nie da się jednak jednoznacznie wyprowadzić obowiązku zachowania w tajemnicy wszystkiego, czego policjant dowiedział się działając jako obrońca innego policjanta w postępowaniu dyscyplinarnym.

De lege ferenda – dla uniknięcia pojawiających się wątpliwości – konsekwentnie postulować należy więc wprowadzenie w ustawie o Policji przepisu w następującym brzmieniu: „Policjant jest zobowiązany zachować w tajemnicy wszystko, o czym się dowie w związku z wykonywaniem czynności obrońcy” (np. jako art. 135f ust. 4b u.pol.)³⁸.

5. Obrona obligatoryjna i obrona z urzędu

Dotychczas mowa była jedynie o obronie z wyboru, która ma charakter fakultatywny. Przepisy dyscyplinarne obowiązujące w sprawach dyscyplinarnych policjantów nie znają bowiem instytucji obrony obligatoryjnej oraz obrony z urzędu. Pojawia się więc pytanie, czy w sytuacji, gdy obwiniony policjant jest

³⁶ Por. szerzej J. Kubiak, P. Józwiak, Prawo do..., s. 108-109.

³⁷ Z. Krzemiński, Etyka adwokacka. Teksty, orzecznictwo, komentarz, Warszawa 2008, s. 84.

³⁸ Propozycję tego rodzaju wyraziłem już wspólnie z J. Kubiakiem w pracy J. Kubiak, P. Józwiak, Prawo do..., s. 109.

głuchy, niemy, niewidomy lub zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności, brak ustanowienia dla niego obligatoryjnej obrony, w sytuacji, gdy sam nie ustanowi obrońcy, nie będzie przypadkiem stanowiło naruszenia jego prawa do obrony. Brak jest przy tym odpowiedniego odesłania do art. 79 § 1 k.p.k. Podobna wątpliwość dotyczy sytuacji, gdy obwiniony nie jest w stanie bez pomocy obrońcy realizować swojej obrony, m.in. ze względu na nieporadność związaną ze stanem swojego zdrowia czy trudnością w porozumiewaniu się, a więc gdy zachodzą okoliczności utrudniające obronę w rozumieniu art. 79 § 2 k.p.k. Tymczasem obowiązek ustanowienia obrońcy z urzędu - w określonych sytuacjach - wynika z samego art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, a także z art. 6 § 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela. W świetle powyższego rozważyć należy wprowadzenie do regulacji dyscyplinarnych, obowiązujących policjantów, przepisów dotyczących obrony obligatoryjnej oraz pozwalających na ustanowienie obrońcy z urzędu. Należy to uczynić poprzez wprowadzenie autonomicznych, mających jednak swoje korzenie w procesie karnym, regulacji dotyczących obu tych instytucji³⁹. Tego rodzaju rozwiązania nie stanowią jakiegokolwiek *novum* na gruncie przepisów dyscyplinarnych i występują m.in. przy egzekwowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej lekarzy⁴⁰, nauczycieli akademickich oraz studentów⁴¹.

Podsumowanie

Z powyższego wynika więc, iż obrońca jest ważnym uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego policjantów. Brak możliwości jego ustanowienia niewątpliwie stanowiłby naruszenie podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego. Przeprowadzone powyżej rozważania potwierdzają jednak tezę, iż zagadnienie obrony formalnej i statusu obrońcy w sprawach dyscyplinarnych policjantów ma autonomiczny charakter, choć niewątpliwie czerpie ze wzorców wypracowanych w procesie karnym. Spoglądając na przepisy dyscyplinarne w Policji, regulujące kwestie obrony formalnej, z perspektywy konstytucyjnej zasady prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), uznać należy, iż w odniesieniu do problematyki obrony z wyboru standardy konstytucyjne są

³⁹ J. Kubiak, P. Józwiak, *Prawo do...*, s. 106-107.

⁴⁰ Por. art. 58 ust. 3-5 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1342).

⁴¹ Por. art. 293 ust. 4 oraz art. 315 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 742 z późn. zm.).

realizowane w wystarczającym stopniu. Zupełnie inaczej wygląda kwestia obrony obligatoryjnej lub obrony z urzędu, która w ogóle nie jest podejmowana w regulacjach dyscyplinarnych policjantów. Konstytucja gwarantuje bowiem nie tylko prawo do wyboru obrońcy, ale również do korzystania z niego z urzędu. W tym drugim aspekcie jest więc jeszcze wiele do zrobienia.

Gwarancje praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji (rozważania na tle poglądów doktryny oraz orzecznictwa WSA i NSA).

Uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Analizując problematykę gwarancji praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na obowiązujący model postępowania dyscyplinarnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK), wojewódzkich sądów administracyjnych (WSA) oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) ukształtował się jednolity pogląd, zgodnie z którym postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Policji jest postępowaniem represyjnym w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP. Takie stanowisko zaprezentował w szczególności Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 19 marca 2007 r.¹. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki”. Nie oznacza to jednak, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem karnym². Podzielić należy stanowisko wyrażone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r. zgodnie, z którym: „postępowanie dyscyplinarne nie jest jednak postępowaniem karnym. Postępowania karne i dyscyplinarne są bowiem autonomiczne, także wtedy gdy dotyczą one tego samego działania sprawcy. Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem szczególnym”³. Zbliżone stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 maja 2018 r., wskazując, że: „postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem represyjnym,

¹ K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

² Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z dnia 26 czerwca 2008 r., III SA/Lu 156/08, LEX nr 526058: „postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem zbliżonym do postępowania karnego”.

³ II SA/Wa 1354/20, LEX nr 3195789 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 czerwca 2019 r., III SA/Kr 200/19, LEX nr 2689531, w którym wskazano, że: „Postępowanie dyscyplinarne jest bowiem postępowaniem o szczególnym charakterze, odrębnym od odpowiedzialności karnej, w którym ukształtowano uprawnienia obwinionego w sposób odmienny niż oskarżonego w postępowaniu karnym”.

dolegliwie ingerującym w prawa i wolności osobiste, które swoim charakterem najbardziej zbliżone jest do postępowania karnego”⁴. Z przynależności postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji do postępowania represyjnego w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP wynika, że w postępowaniu tym znajdują zastosowanie gwarancje w szczególności przewidziane w rozdziale II Konstytucji RP⁵. Oznacza to, w ujęciu modelowym, że podstawą normatywną dla gwarancji praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji stanowią wskazane przepisy Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji RP wyznaczają minimalne standardy, jakim powinny odpowiadać gwarancje praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji. Obowiązkiem ustawodawcy jest je uwzględnić w procesie stanowienia prawa. Za jedną z podstawowych gwarancji konstytucyjnych, jaka znajduje zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym uznaje się prawo do obrony w znaczeniu materialnym i formalnym⁶. W rozważaniach dotyczących modelu postępowania dyscyplinarnego niejednokrotnie wskazano także, że represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP nie oznacza, że rozwiązania kształtujące postępowanie dyscyplinarne mają być tożsame z rozwiązaniami kształtującymi postępowanie karne⁷. Przykładowo w wyroku z dnia 23 maja 2018 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu⁸ zwrócił uwagę, że: „obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym nie musi mieć zapewnionych wszystkich standardów, jakie przysługują oskarżonemu w postępowaniu karnym. Niemniej jednak ustawodawca przewidział, że pewien minimalny standard - dający gwarancje procesowe przysługujące obwinionemu - musi być speł-

⁴ IV SA/Wr 56/18, LEX nr 2507621. W zbliżony sposób do tego zagadnienia odniósł się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1354/20 LEX nr 3195789, wskazując, że: „postępowanie dyscyplinarne policjantów niewątpliwie łączy się z odpowiedzialnością typu represyjnego. Represyjność co do zasady jest istotną cechą postępowania karnego”.

⁵ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27; P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium prawnicze w Pile z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, red. P. Józwiak, W.S. Majchrowicz, Piła 2011, s. 99. Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Sz 783/14, LEX nr 1625538.

⁶ Zob. P. Czarnecki, Model postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego, Warszawa 2013, s. 326-327; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Sz 783/14, LEX nr 1625538.

⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2014 r., I OSK/1637/13, LEX nr 1587472.

⁸ IV SA/Wr 56/18, LEX nr 2507621.

niony”. Podkreślono przy tej okazji, że dyferencja regulacji kształtującej postępowanie dyscyplinarne w stosunku do regulacji kształtującej postępowanie karne uzasadniona jest potrzebą zapewnienia szybkości postępowania dyscyplinarnego⁹. Zwrócił na to uwagę w szczególności Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r. wskazując, że: „w postępowaniu dyscyplinarnym uprawnienia obwinionego zostały ukształtowane w sposób odmienny niż oskarżonego w postępowaniu karnym. Niewątpliwie był to świadomy zabieg ustawodawcy związany ze szczególnym charakterem postępowania dyscyplinarnego oraz odrębnością odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej. Przebieg postępowania dyscyplinarnego został zatem ukształtowany tak, aby z jednej strony zapewnić osobie obwinionej ochronę jej praw a z drugiej strony umożliwić sprawne przeprowadzenie postępowania celem w miarę szybkiego ustalenia odpowiedzialności sprawcy deliktu dyscyplinarnego”¹⁰.

Represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego oraz szczególna sytuacja jaką zajmuje obwiniony w tym postępowaniu uzasadnia nadanie mu uprawnień, które mają urzeczywistniać możliwość aktywnego w nim uczestniczenia. Z tego względu za zasadne uznano sformułować pytanie, czy obecna regulacja normatywna kształtująca prawo do obrony funkcjonariuszy Policji w granicach i formach określonych przepisami kształtującymi odpowiedzialność dyscyplinarną odpowiada właściwemu poziomowi wyznaczonemu przez minimalne standardy wynikające z przepisów Konstytucji RP oraz czy ma wymiar realny.

W ustawie z dnia 6 kwietnia o Policji (u.pol., t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.). regulacja normatywna kształtująca odpowiedzialność dyscyplinarną przewidziana została w rozdziale 10. W judykaturze sformułowano przy tym pogląd, że regulacja ta jest wyrazem dążenia przez ustawodawcę do „kompleksowego uregulowania tych zagadnień”¹¹. Nie oznacza to jednak, że rozdział 10 u.pol. reguluje postępowanie dyscyplinarne w sposób w pełni kompleksowy bez potrzeby odpowiedniego stosowania przepisów innej ustawy. Zagadnienie to stanowiło wielokrotnie przedmiot rozważań WSA i NSA z perspektywy zakazu stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.)¹² oraz nakazu odpowiedniego stosowania niektórych przepisów kodeksu postępowania

⁹ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573.

¹⁰ II SA/Wa 1354/20, LEX nr 3195789.

¹¹ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573.

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 z późn. zm.).

karnego (k.p.k.)¹³. W odniesieniu do zakazu stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego wskazano przede wszystkim, że ustawa o Policji nie przewiduje podstawy, która uzasadniałaby możliwość w jakikolwiek sposób stosować przepisy k.p.a.¹⁴. Przykładowo nie stosuje się w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji: art. 58 k.p.a. (który dotyczy przywrócenia uchybionego terminu, gdyż w zakresie przywrócenia terminu stosuje się art. 126 § 1 k.p.k.¹⁵); czy art. 78 k.p.a.¹⁶. W orzecznictwie WSA wyrażono pogląd, że: „postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem administracyjnym. Jest postępowaniem odrębnym, rządzącym się swoimi regułami”¹⁷, jak również, że „orzeczenie dyscyplinarne ani nie stanowi decyzji administracyjnej, ani nie jest wydawane w toku postępowania, które zostało poddane przepisom kodeksu postępowania administracyjnego”¹⁸ oraz że „sprawa dyscyplinarna nie jest sprawą administracyjną”¹⁹.

Odmienne natomiast kształtuje się relacja zachodząca pomiędzy przepisami rozdziału 10 u.pol. a przepisami kodeksu postępowania karnego²⁰. Podstawa dla odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji została wprost wysłowiona w art. 135f u.pol. Trafnie wykazano dokonując wykładni cytowanego przepisu, że zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji został przez ustawodawcę wyraźnie określony. Przykładowo

¹³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

¹⁴ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 lutego 2007 r., II SA/Wa 7/07, LEX nr 318271; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 1000/12, LEX nr 1556909; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016 r., I OSK 965/15, LEX nr 2143044; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854.

¹⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854.

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016 r., I OSK 965/15, LEX nr 2143044.

¹⁷ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2013 r., I OSK 1000/12, LEX nr 1556909. Odmienne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 września 2018 r., I OSK 819/18, LEX nr 2562439, w którym wskazał, że: „Niepodobna zatem w całości przenosić reguł postępowania karnego na poziom postępowania dyscyplinarnego, tym bardziej że w gruncie rzeczy jest to rodzaj postępowania administracyjnego”.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2016 r., I OSK 965/15, LEX nr 2143044.

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu²¹ wskazał, że: „Ustawa o Policji w art. 135p ust. 1 przewiduje odesłanie jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów postępowania karnego w ściśle określonym zakresie, a mianowicie w zakresie rozdziału 14 (dotyczącego wezwań), rozdziału 15 (dotyczącego doręczeń), rozdziału 21 (dotyczącego świadków). Powołany przepis wskazuje na zamknięty katalog czynności, w odniesieniu do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego”²². Z tego względu nie ma możliwości stosowania innych przepisów k.p.k., od tych, które zostały wskazane w treści art. 135p u.pol. Takiej podstawy nie przewiduje inny niż art. 135p przepis u.pol., jak również kodeks postępowania karnego. W treści art. 135p u.pol. ustawodawca przesądził również o tym, w jaki sposób należy stosować przepisy k.p.k. Ich stosowanie następuje za pośrednictwem klauzuli odpowiedniego stosowania. Odpowiednie stosowanie oznacza, że: dany przepis stosuje się wprost bez żadnej modyfikacji, stosując z modyfikacją, nie stosuje się przepisu w ogóle²³. W orzecznictwie WSA i NSA zagadnienie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego lub braku możliwości stosowania tych przepisów pojawiło się przykładowo w odniesieniu do takich zagadnień, jak: stosowanie przepisów dotyczących doręczeń²⁴; stosowanie przepisów dotyczących świadków²⁵ czy braku stosowania przepisów określających prawo do uczestniczenia podejrzanego w przesłuchaniu świadków²⁶.

²¹ IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573.

²² Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Sz 783/14, LEX nr 1625538; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 maja 2018 r., IV SA/Wr 56/18, LEX nr 2507621. Podobnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1354/20, LEX nr 3195789.

²³ W wyroku z dnia 6 września 2018 r., I OSK 819/18, LEX nr 2562439, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że: „Odpowiednie stosowanie przepisów oznacza - w uproszczeniu - stosowanie przepisów wprost, czyli w całości, bądź z modyfikacjami koniecznymi ze względu na specyfikę danej regulacji prawnej, bądź niestosowanie ich wcale. Ewentualne modyfikacje dotyczą przepisów stosowanych odpowiednio, a nie uzupełnianych. Specyfika postępowania dyscyplinarnego w Policji wyklucza proste stosowanie przepisów postępowania karnego, bo przyjmowanie jego zasad oraz jego instytucji musi uwzględniać przede wszystkim charakter tego postępowania, charakter służby, a w dalszej kolejności okoliczności konkretnej sprawy”.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Wa 1044/17.

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 11 października 2007 r., IV SA/Po 234/07, LEX nr 463079.

²⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1354/20, LEX nr 3195789.

Dokonując próby odkodowania przepisów przewidujących uprawnienia składające się na prawo do obrony funkcjonariuszy Policji w postępowaniu dyscyplinarnym wskazuje się, że podstawowym przepisem, który temu służy jest art. 135f ust. 1 u.pol.²⁷ Jednocześnie zwraca się uwagę, że katalog uprawnień wskazanych w tym przepisie, nie jest zamknięty²⁸. Uprawnienia składające się na prawo do obrony przewidziane zostały także w innych przepisach u.pol. niż art. 135f ust. 1. Przykładowo można wskazać na art. 135fa ust. 6 u.pol., który przewiduje prawo obwinionego do wniesienia odwołania od orzeczenia o ukaraniu.

Przejdźcie do dalszych rozważań wymaga wskazania, że regulacja normatywna kształtująca uprawnienia składające się na prawo do obrony funkcjonariuszy Policji w postępowaniu dyscyplinarnym w u.pol. nie przewiduje przepisu literalnie wysławiającego zasadę prawa do obrony, który stanowiłby odpowiednik art. 6 k.p.k. Wobec braku rzeczonoego przepisu postulować należy za jego wprowadzeniem.

W art. 135g ust. 2 u.pol. wyrażona została natomiast zasada domniemania niewinności²⁹. Określenie zasady domniemania niewinności odpowiada standardowi konstytucyjnemu wyznaczonemu przez art. 42 Konstytucji RP. Porównanie art. 135g ust. 2 u.pol. z art. 5 k.p.k. naprowadza do wniosku, że ustawodawca, określając zasadę domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji w u.pol. wzorował się na rozwiązaniach przewidzianych w k.p.k.

Trzon prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji stanowią uprawnienia, które można usytuować na płaszczyźnie prawa do obrony w znaczeniu formalnym i prawa do obrony w znaczeniu materialnym.

²⁷ Odmienne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 listopada 2012 r., II SA/Sz 1042/12, LEX nr 1262790, w którym wskazał, że: „Uprawnienia obwinionego policjanta w postępowaniu dyscyplinarnym uregulowane zostały w sposób wyczerpujący w art. 135f ustawy o Policji, a zatem tylko poszczególne normy tego artykułu stanowić mogą podstawę kontroli sądowej przy ocenie zarzutu naruszenia uprawnień obwinionego”.

²⁸ Tak m.in. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, lex.el. Autorka zauważa, że wyliczenie uprawnień z art. 135f ust. 1 u.pol. ma charakter quasi-enumeratywny i nie stanowi *numerus clausus*.

²⁹ W tym przedmiocie zob. M. Czwojda, P. Herbowski, *Zasada domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych*, red. P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński, Piła 2015; s. 61 - 66.

Wypada zauważyć, że z zasady prawa do obrony wynika, że jest ono uprawnieniem, a nie obowiązkiem³⁰, a nieskorzystanie przez obwinionego z przysługujących mu uprawnień nie może być postrzegane w kategoriach milczącego przyznania się do winy, nadużycia prawa do obrony, jak również traktowane jako przejaw zachowania służącego utrudnieniu toczącego się postępowania, stanowiąc podstawę dla zaostrzenia wymiaru kary³¹.

Realna możliwość skorzystania z uprawnień składających się na prawo do obrony może mieć miejsce tylko w sytuacji, gdy obwiniony jest świadomy stawianego mu zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Z treści art. 134i ust. 1a u.pol. wynika, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje w drodze postanowienia, którego odpis niezwłocznie doręcza się obwinionemu. Postanowienie to zawiera opis przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu wraz z jego kwalifikacją prawną oraz uzasadnienie faktyczne zarzucanego obwinionemu wraz z jego kwalifikacją. W przypadku zmiany zarzutów lub ich uzupełnienia, postanowienie wydane na podstawie art. 135e ust. 10 u.pol., zgodnie z art. 135f ust. 6 u.pol. doręcza się obwinionemu oraz ustanowionemu obrońcy. Odpis tego postanowienia, tak jak odpis postanowienia, o którym mowa w art. 134i ust. 1a u.pol. należy niezwłocznie doręczyć obwinionemu.

Dla realizacji prawa do obrony znaczenie ma nie tylko świadomość stawianego obwinionemu zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, ale także świadomość uprawnień, jakie mu przysługują w toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym. Prawo obwinionego do informacji o przysługujących mu uprawnieniach w toku postępowania dyscyplinarnego było wielokrotnie przedmiotem rozważań WSA i NSA. Prawo obwinionego do informacji o przysługujących mu uprawnieniach zaliczane jest do podstawowych gwarancji, jakie mu przysługują w postępowaniu dyscyplinarnym³². Co więcej, zwrócono uwagę, że dla aktywnej realizacji prawa do obrony podstawowe znaczenie ma uświadomienie obwinionego o przysługujących mu uprawnieniach w postępowaniu dyscyplinarnym. Ma ono charakter bezwzględny. Obwiniony nie może zostać pozbawiony tego uprawnienia. Brak pouczenia obwinionego o przysługujących mu uprawnieniach należy oceniać w kategoriach naruszenia prawa obwinionego do

³⁰ B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, lex.el.

³¹ Por. P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo ..., s. 101; Radoniewicz [w:] Chałubowicz-Jentkiewicz, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2021, s. ...; B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, lex.el.

³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854.

obrony w postępowaniu dyscyplinarnym³³. W judykaturze wskazuje się ponadto, że obwiniony powinien zostać nie tylko poinformowany o przysługujących mu uprawnieniach, ale ważne znaczenie ma również to, na jakim etapie to nastąpi. Poinformowanie obwinionego o przysługujących mu uprawnieniach jest obowiązkiem organu dyscyplinarnego. Nie ma znaczenia czy obwiniony posiada czy nie obrońcę. W wyroku z dnia 9 stycznia 2020 r., Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że: „w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów fakt reprezentowania strony przez obrońcę, w tym profesjonalnego pełnomocnika, nie ogranicza obowiązków informacyjnych organu, a przede wszystkim nie zwalnia organu z powinności przekazania pełnych informacji pozwalających na realizację prawa do złożenia zażalenia”³⁴. Dla realizacji prawa obwinionego do informacji o przysługujących mu uprawnieniach nie ma także znaczenia czy posiada on wykształcenie prawnicze. Poinformowanie o uprawnieniach powinno przybrać postać kompleksową. Organ ma obowiązek poinformować o wszystkich uprawnieniach, jakie przysługują obwinionemu, a nie tylko niektórych. Zagadnieniem, które zostało szczególnie uwypuklone w orzecznictwie WSA i NSA jest właściwe poinformowanie obwinionego o sposobie i terminie wniesienia środków zaskarżenia³⁵. W odniesieniu do tego uprawnienia trafnie wykazano, że dla realizacji prawa obwinionego o przysługujących mu uprawnieniach nie jest wystarczającym jedynie wskazanie na treść art. 135f ust. 6 u.p.oł, który określa termin dla wniesienia środka zaskarżenia, ale również koniecznym jest wskazanie na treść art. 135k ust. 1 u.p.oł. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2020 r.³⁶ zwrócił uwagę, że taka wykładnia „odpowiada akceptowanej w doktrynie i judykaturze koncepcji normy prawnej jako reguły zachowania konstruowanej z przepisów. Norma prawna nie zawsze zawarta jest w jednej jednostce redakcyjnej określonego tekstu prawnego, podlega rekonstrukcji z całokształtu przepisów prawnych relewantnych dla danej kwestii. Materią do kształtowania

³³ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 30 stycznia 2008 r., III SA/Łd 724/07, LEX nr 510072.

³⁴ Zob. także Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2020 r., I OSK 1786/19, LEX nr 3028698.

³⁵ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2020 r., I OSK 1786/19, LEX nr 3028698; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r. I OSK 2223/18, LEX nr 3082801; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 29 kwietnia 2021 r., II SA/Ol 224/21, LEX nr 3174975.

³⁶ I OSK/2223/18, LEX nr 3082801.

normy prawnej mogą być różne przepisy danej ustawy, a nawet przepisy innych ustaw, aktów wykonawczych oraz treść obowiązującej Konstytucji”. Zwrócono także uwagę, że pominięcie jednego ze wskazanych przepisów oznacza, że pouczenie nie miało charakteru kompleksowego i z tego względu miało ono charakter nieprawidłowy³⁷.

W przypadku ustanowienia obrońcy przez obwinionego, organ postępowania dyscyplinarnego ma obowiązek poinformowania obwinionego i obrońcę o przysługujących obwinionemu uprawnieniach w szczególności o terminie i sposobie wniesienia środka zaskarżenia³⁸. *De facto* wykształcenie prawnicze, posiadana wiedza czy doświadczenie zdobyte w postępowaniach w jakich uczestniczył jako obrońca nie zwalnia organu z realizacji tego obowiązku³⁹. Jak trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r.⁴⁰, II SA/OI 224/21, LEX nr 3174975: „fakt reprezentowania strony w postępowaniu dyscyplinarnym przez profesjonalnego pełnomocnika, nie ogranicza obowiązków informacyjnych organu, a pouczenie stanowi obligatoryjny element orzeczenia, także w stosunku do profesjonalnego pełnomocnika strony”.

W postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji wyrazem realizacji tej gwarancji prawa do obrony jest rozwiązanie normatywne przewidziane przez 134i ust 6 pkt 8 u.pol. Przepis ten wskazuje, że postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (które zgodnie z art. 134i ust. 1a u.pol. doręcza

³⁷ Tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2021 r., II SA/OI 224/21, LEX nr 3174975; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2022 r., III OSK 5644/21, LEX nr 3458303.

³⁸ Trafnie wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Wa 2153/16, LEX nr 2314974, że: „w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów fakt reprezentowania strony przez obrońcę, w tym profesjonalnego pełnomocnika, nie ogranicza obowiązków informacyjnych organu, a przede wszystkim nie zwalnia organu z powinności przekazania pełnych informacji pozwalających na realizację prawa do złożenia odwołania. Prawidłowe pouczenie co do przysługujących stronie środków zaskarżenia uznawane jest zawsze za jeden z kluczowych warunków przestrzegania praw strony w każdym postępowaniu”.

³⁹ Zob. m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2022 r., III OSK 5644/21, LEX nr 3458303; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r. I OSK 2223/18, LEX nr 3082801; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23.06.2020 r., I OSK 1786/19, LEX nr 3028698.

⁴⁰ II SA/OI 224/21, LEX nr 3174975. Zob. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 2028/16, LEX nr 2276985; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2014 r., I OSK 1637/13, LEX nr 1587472.

się niezwłocznie obwinionemu), zawiera pouczenie o uprawnieniach przysługujących mu w toku postępowania dyscyplinarnego. Określa je załącznik nr 6 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2021 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów⁴¹. Analiza treści tego pouczenia naprowadza do wniosku, że jest ono zbiorczym, literalnym powtórzeniem treści przepisów z rozdziału 10 u.pol., które określają uprawnienia obwinionego składające się na prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym.

Prawo do obrony obwinionego tworzą uprawnienia składające się na prawo do obrony w znaczeniu formalnym i materialnym. W orzecznictwie WSA oraz NSA wykazano, że prawo do obrony obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym w znaczeniu materialnym i formalnym zakotwiczone jest w art. 42 ust. 2 KRP⁴². Ma ono charakter konstytucyjny, a nie tylko wynikający z rozdziału 10 u.pol. W przypadku prawa do obrony w znaczeniu formalnym przepisem, który wprost je wysławia w u.pol. jest art. 135f ust. 1 pkt 4a. Przypomnienia wymaga, że aktualne brzmienie tego przepisu stanowi następstwo wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 marca 2007 r.⁴³ Obecnie zgodnie z art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy, którym może być policjant, adwokat lub radca prawny⁴⁴. Trafnie wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 14 stycznia 2015 r.⁴⁵, że: „organ uprawniony jest jedynie do zbadania czy wskazany pełnomocnik należy do grona osób, które w oparciu o art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. mogą być obrońcą osoby obwinionej”. Na tle art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. uwidoczniły się w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu problemy wykładnicze rzutujące na praktykę jego stosowania. Związane są one z liczbą obrońców, jaka może zostać ustanowiona przez obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym. Zauważalne są dwie konkurujące ze sobą wykładnie tego przepisu. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem obwinionemu przysługuje prawo do wyznaczenia jednego obrońcy, którym może być albo policjant albo obrońca profesjonalny, jakim jest adwokat lub radca

⁴¹ Dz. U. poz. 1778.

⁴² Zob. min. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 października 2014 r., I OSK/1637/13, LEX nr 1587472.

⁴³ II SA/OI 224/21, LEX nr 3174975.

⁴⁴ Argumentacje na rzecz ustanowienia przez obwinionego policjanta lub radcę prawnego, adwokata jako obrońcę w postępowaniu dyscyplinarnym prezentuje P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo ..., s. 103-105.

⁴⁵ II SA/Sz 783/14, LEX nr 1625538.

prawny⁴⁶. Natomiast, zgodnie z drugim stanowiskiem, obwiniony może posiadać więcej niż jednego obrońcę⁴⁷. W jednym z ostatnich wyroków, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi⁴⁸ zwrócił uwagę, że: „Z treści art. 135f ust. 1 pkt 4a ustawy z 1990 r. o Policji, w świetle konstytucyjnego prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji), nie wynika, aby obwiniony mógł mieć tylko jednego pełnomocnika”. Wskazano również, że: „Należy wywieść taką interpretację art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol., która zezwala na przyjęcie prawa obwinionego do posiadania w toku postępowania dyscyplinarnego obrońcy będącego policjantem oraz drugiego obrońcy będącego adwokatem jako gwarancji pełnego formalnego prawa do obrony”. Niestety, w cytowanym orzeczeniu sąd nie wskazał wyraźnie ilu maksymalnie obrońców może posiadać obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym. Prezentowane zagadnienie jest istotne z dwóch zasadniczych względów, które rzutują na sytuację prawną obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego. Po pierwsze, w kontekście oceny ograniczenia prawa do obrony obwinionego w znaczeniu formalnym, po drugie w kontekście ważności podjętych w tym postępowaniu czynności w sytuacji, gdy obwiniony wyznaczył więcej niż jednego obrońcę. Mając na uwadze powyższe, postulować należy za wprowadzeniem stosownego przepisu, który wskazywałby na liczbę obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji.

Zgodnie z art. 135f ust. 5 u.pol. udział obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym nie wyłącza osobistego działania w nim obwinionego⁴⁹.

Kontrowersje w zakresie gwarancji prawa do obrony w znaczeniu formalnym wzbudza także brak rozwiązań normatywnych w zakresie prawa do obrony obligatoryjnej⁵⁰. Brak rozwiązań normatywnych kształtujących prawo do obrony obligatoryjnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji nie od-

⁴⁶ A. Michałek [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, A. Michałek, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015, art. 135(f). Autorka ta wskazuje, że: „Wykładnia gramatyczna przepisu art. 135f ust. 1 pkt 4a u.pol. nie budzi żadnych wątpliwości, jest w nim mowa o obrońcy, a nie o obrońcach w liczbie mnogiej. Uzasadnione jest więc niewyrażenie zgody na udział w sprawie więcej niż jednego obrońcy”.

⁴⁷ W. Kotowski [w:] Ustawa o Policji. Komentarz, wyd. IV, lex/el. 2021, art. 135(f).

⁴⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 3 kwietnia 2020 r., III SA/Łd/114/20, LEX nr 2977107.

⁴⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 czerwca 2019 r., III SA/Kr 200/19, LEX nr 2689531.

⁵⁰ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

powiada wzorcowi konstytucyjnemu i może skutkować, że przysługujące obwinionemu prawo do obrony nie będzie miało wymiaru realnego⁵¹. Wbrew wyrażanym w literaturze przedmiotu głosom krytycznym oraz prezentowanym postulatami *de lege ferenda*, również i w omawianym zakresie ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja u.pol. z 2020 r.)⁵² nie wprowadziła stosownych zmian.

W orzecznictwie NSA i WSA oraz literaturze przedmiotu w sposób jednolity dokonano oceny statusu obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym w szczególności wskazując, że nie jest on tożsamy ze statusem pełnomocnika. Na tym tle zagadnieniem, które nabiera szczególnego znaczenia jest ocena zaniechania czynności, do których obrońca był zobowiązany i skutków prawnych, jakie powstają w sferze sytuacji prawnej obwinionego⁵³. Taka sytuacja dotyczyć może przykładowo zaniechania przez obrońcę wniesienia odwołania na orzeczenie o ukaraniu. Zakres działań podejmowanych przez obrońcę nie jest szerszy od zakresu uprawnień przysługujących obwinionemu⁵⁴. Przy tej okazji zachodzi potrzeba zwrócenia uwagi na wyrażony przez art. 135f ust. 4 zd. 1 u.pol. zakaz podejmowania przez obrońcę czynności na niekorzyść obwinionego. Przepis ten w sposób kategoryczny przesądza nie tylko o tym, że czynność taka jest nieważna, ale nakłada ponadto na organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne obowiązek nie dopuszczenia do dokonania takiej czynności.

W zakresie prawa do obrony w znaczeniu materialnym podstawowym przepisem, który stanowi podstawę dla odkodowania gwarancji praw obwinionego jest art. 135f ust. 1 u.pol.⁵⁵. Katalog podstawowych uprawnień przysługu-

⁵¹ W literaturze przedmiotu trafnie zwrócono uwagę na dysfunkcjonalność braku stosownych rozwiązań z perspektywy przepisów Konstytucji RP oraz EKPCz, jednocześnie postulując wprowadzenie adekwatnych w tym zakresie rozwiązań, w tym zakresie zob. P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo ..., s. 106-107.

⁵² Dz. U., poz. 1610.

⁵³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK/3290/18, LEX nr 2798854.

⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 4 czerwca 2019 r., III SA/Kr 200/19, LEX nr 2689531.

⁵⁵ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 4 czerwca 2019 r., III SA/Kr 200/19, LEX nr 2689531.

jących obwinionemu obejmuje: prawo do składania wyjaśnień, prawo do odmowy składania wyjaśnień (art. 135e ust. 1 u.pol, art. 135f ust. 1 pkt 1 u.pol.)⁵⁶; prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (art. 135f ust. 1 pkt 2 u.pol.); prawo do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek lub fotokopii (art. 135f ust. 1 pkt 3 u.pol.); wnoszenia środków zaskarżenia (art. 135f ust. 1 pkt 5 u.pol.).

Odnosząc się do rozwiązań kształtujących sytuacje obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym wymaga zauważenia, że brak jest stosownego przepisu, który wskazywałby na prawo do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania, w sposób, w jaki przewiduje to art. 175 § 1 k.p.k.⁵⁷ Pouczenia o takim uprawnieniu nie przewiduje także zbiorcze pouczenie o przysługujących obwinionemu uprawnieniach, jakie zawiera postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Taki stan rzeczy może wywołać u obwinionego mylne przekonanie, że takiego uprawnienia jest pozbawiony. Choć w literaturze przedmiotu

⁵⁶ Zgodnie z art. 135e ust. 4 u.pol. wyjaśnienia zapisuje się w protokole z możliwą dokładnością. Por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 kwietnia 2007 r., I OSK 983/06. Odmiennie stanowisko prezentuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 grudnia 2021 r., III OSK 594/21, LEX nr 3275808, w którym wyraził stanowisko, że: „Przesłuchanie obwinionego jest jednym ze środków dowodowych, aczkolwiek nie ma charakteru obligatoryjnego. Jeżeli na podstawie innych dowodów, w ocenie rzecznika dyscyplinarnego zostały wykazane zawinione nieprawidłowości w zakresie działania skarżącego, to nie ma on obowiązku sięgania po ten środek dowodowy”.

⁵⁷ Por. P. Józwiak, J. Kubiak, wskazują, że: „O ile bowiem art. 175 § 1 k.p.k. wyraźnie stanowi, iż oskarżony ma prawo składać wyjaśnienia; może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmówić składania wyjaśnień, a o prawie tym należy go pouczyć, o tyle zgodnie z treścią art. 135 f ust. 1 pkt 1 u.pol. obwiniony ma jedynie prawo do odmowy składania wyjaśnień. Z treści tego przepisu jednoznacznie nie wynika, iż obwinionemu przysługuje także prawo do odmowy udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania”, [w:] Prawo ..., s. 101. S. Maj [w:] Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Policji [w:] Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych. Komentarz, Warszawa 2008, art. 135(f). Rozrzucając ten problem, B. Baran zauważa, że: „należy odwołać się do argumentu *a fortiori* w wersji *a maiori ad minus*, co w tym przypadku oznacza, że jeżeli obwiniony może w ogóle odmówić wyjaśnień, to tym bardziej może odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania sformułowane przez organ dyscyplinarny. Nie ma przy tym znaczenia, czy dotyczą one samego zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, społecznych realiów sprawy czy też jego statusu służbowego bądź osobistego. Odmowy tej obwiniony funkcjonariusz nie musi uzasadniać. Jest to przejawem uniwersalnej reguły *nemo se ipsum accusare tenetur*, która w prawie dyscyplinarnym ma – *lege non distinguente* – zastosowanie nie tylko do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania, lecz również do odmowy wyjaśnień w całości”, [w:] B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, lex.el.

wyrażono pogląd, że należy opowiedzieć się za prawem obwinionego do odmowy odpowiedzi na pytania⁵⁸, to wydaje się zasadnym postulować o potrzebie zmodyfikowania obecnego art. 135f ust. 1 u.pol., poprzez rozszerzenie katalogu uprawnień przysługujących obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym o to uprawnienie. Wprowadzenie takiego przepisu będzie odpowiadać minimalnym standardom gwarancyjnym prawa do obrony, jakie obwiniony powinien mieć zapewnione w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji.

Przepis art. 135f ust. 1 u.pol., oraz pozostałe przepisy rozdziału 10 u.pol. nie zapewniają obwinionemu uprawnienia do składania wyjaśnień na piśmie. Mając na uwadze powyższy stan rzeczy pojawia się pytanie, czy brak regulacji normatywnej kształtującej to uprawnienie uzasadnione jest dyrektywą szybkości toczącego się postępowania czy jest następstwem nieracjonalności ze strony ustawodawcy. Mimo że w literaturze przedmiotu opowiedziano się za możliwością składania przez obwinionego wyjaśnień na piśmie⁵⁹, to nie można tracić z pola widzenia, że w praktyce stosowania przepisów, możliwość skorzystania przez obwinionego z tego uprawnienia nie zawsze może zostać zapewniona. Taki stan rzeczy może skutkować naruszeniem stanu równości jednostki w postępowaniu dyscyplinarnym.

W regulacji normatywnej kształtującej postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Policji nie wysłowiono także prawa obwinionego do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Mając na uwadze, że nie można stawiać znaku równości między prawem obwinionego do nieobciążania się a prawem obwinionego do odmowy składania wyjaśnień (art. 135f ust. 1 pkt 1 u.pol.), gdyż ich zakresy znaczeniowe krzyżują się, skonstatować należy, że prawo obwinionego do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść wywodzić należy z gwarancji, jaką jest prawo do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Wo-

⁵⁸ A. Michałek [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, A. Michałek, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015, komentarz do art. 135(f), lex.el.

⁵⁹ Analizując ten stan rzeczy B. Baran argumentuje, że: „Względy celowości oraz argumentacja *ab exemplo* uzasadniają odwołanie się w tej materii do regulacji z art. 175 k.p.k. (w związku z normami pragmatyk odsyłającymi do kodeksu postępowania karnego). W efekcie przemawiają za dopuszczalnością, obok formy ustnej do protokołu, złożenia wyjaśnień lub ich części także w formie pisemnej. Tego rodzaju wykładnia koreluje również z zasadą racjonalnego formalizmu i zasadą prawdy obiektywnej. Dzięki niej organy dyscyplinarne w toku postępowania dysponują szerszą gamą środków dowodowych, co pozwala im bardziej szczegółowo i wnikliwie ustalić i ocenić okoliczności faktyczne zaistniałe w sprawie”, [w:] B. Baran, Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021, lex.el.

bec braku stosownego rozwiązania postulować należy za wprowadzeniem autonomicznego przepisu w rozdziale 10 u.pol., który wyrażałby wprost takie uprawnienie obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym.

Z perspektywy prawa do obrony w znaczeniu materialnym ważne znaczenie ma prawo do zgłaszania wniosków dowodowych (art. 135f ust. 1 pkt 2 u.pol., art. 135f ust. 7 i 8 u.pol.). W tym zakresie ustawodawca odniósł się zarówno do formy, rozstrzygnięcia o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku czy przyczyn uzasadniających odmowę uwzględnienia wniosku, przydając obwinionemu zgodnie z art. 135f ust. 8 u.pol. prawo do wniesienia zażalenia na wydane postanowienie w przedmiocie nieuwzględnienia wniosku dowodowego. Nowelizacja u.pol. z 2020 r. rozszerzyła katalog sytuacji uzasadniających odmowę uwzględnienia zgłoszonego wniosku dowodowego w szczególności o sytuacje, gdy wniosek dowodowy w sposób oczywisty zmierza do przedłużenia postępowania (art. 135f ust. 7 pkt 4 u.pol.). Wymaga zaznaczenia, że choć *ratio legis* wprowadzenia tej przesłanki uzasadniony jest dyrektywą szybkości postępowania dyscyplinarnego, to nie można tracić z pola widzenia, że nie może ona stanowić podstawy dla ograniczenia prawa do obrony obwinionego i być wykorzystywana w sposób arbitralny przez organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne.

Dla realizacji prawa do obrony ważne znaczenie ma także prawo obwinionego do przeglądania akt oraz sporządzania z nich notatek oraz fotokopii (art. 135f ust. 1 pkt 3 u.pol.). Należy podzielić pogląd wyrażony w uzasadnieniu do postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 20 czerwca 2012 r.⁶⁰, zgodnie, z którym: „Niewątpliwie prawo do obrony stanowi fundament postępowania dyscyplinarnego. Jego istotnym elementem jest prawo do zapoznania się z materiałami postępowania, tylko bowiem wiedza o efektach tego postępowania, w szczególności zgromadzonych dowodach, gwarantuje obwinionemu skuteczną obronę”. Zgodnie z art. 135f ust. 2 zdanie 1 u.pol., ograniczenie prawa obwinionego do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek oraz fotokopii może nastąpić, jeżeli sprzeciwia się temu dobro postępowania dyscyplinarnego⁶¹. Odmowa udostępnienia akt postępowania dyscyplinarnego następuje w drodze postanowienia, na które zgodnie z art. 135f ust. 2 zd. 2 u.pol. przysługuje zażalenie. Zgodnie

⁶⁰ III SA/Lu 297/12, LEX nr 1232013.

⁶¹ Zgodzić należy się z P. Józwiak i J. Kubiak, że: „bezpodstawną odmową udostępnienia przez rzeczownika dyscyplinarnego akt postępowania może być podstawą do uchylenia przez sądy administracyjne orzeczenia wydanego przez organy dyscyplinarne policjantów”, Prawo..., s. 102.

z art. 135f ust. 1 pkt 5 u.pol. zażalenie wnosi się w terminie 3 dni od dnia otrzymania postanowienia.

Nie bez znaczenia dla aktywności obwinionego w toczącym się postępowaniu dyscyplinarnym ma świadomość co do stanu toczącego się postępowania. W tym zakresie art. 135f ust. 6 u.pol. nakłada obowiązek doręczenia obwinionemu oraz ustanowionemu obrońcy, wydanych w toku postępowania dyscyplinarnego odpisów orzeczeń, postanowień, zawiadomień i innych pism.

Ważną gwarancją prawa do obrony obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym jest prawo do wnoszenia zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania dyscyplinarnego (art. 135f ust. 1 pkt 5 u.pol.) oraz prawo do wniesienia odwołania od orzeczenia o ukaraniu (art. 135fa ust. 6 u.pol.). Zastrzeżenia wzbudza sposób określenia terminu dla wnoszenia zażaleń na postanowienia, który wynosi 3 dni (art. 135f ust. 1 pkt 5 u.pol.). Rozwiązanie to jest przejawem dyrektywy szybkości postępowania dyscyplinarnego. W razie doręczenia obwinionemu i obrońcy w różnych terminach postanowienia lub orzeczenia o ukaraniu, termin do złożenia zażalenia lub odwołania liczy się od dnia doręczenia, które nastąpiło wcześniej (art. 135f ust. 6 zd. 2 u.pol.). Obowiązkiem organu jest pouczyć obwinionego i ustanowionego obrońcę o treści art. 135f ust. 1 pkt 5 oraz art. 135f ust. 6 zd. 2 u.pol.

W konkluzji wskazać należy, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem represyjnym w rozumieniu art. 42 Konstytucji RP. Minimalne standardy, gwarancji praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji wyznaczają przepisy Konstytucji RP. Dokonując oceny rozwiązań normatywnych kształtujących gwarancje praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji należy wskazać, że ustawodawca przydał obwinionemu szereg uprawnień. Wykazano jednocześnie, że regulacja normatywna kształtująca odpowiedzialność dyscyplinarną pomija niektóre z uprawnień. Z tego względu sformułowano następujące postulaty *de lege ferenda*: wprowadzenia przepisu wysławiającego zasadę prawa do obrony; uzupełnienia katalogu uprawnień obwinionego z art. 135f ust. 1 u.pol. o uprawnienie do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania; wprowadzenie rozwiązań normatywnych kształtujących prawo do obrony obligatoryjnej; wprowadzenie przepisu wysławiającego prawo obwinionego do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Mając na uwadze kontrowersje związane z regulacją normatywną dotyczącą liczby obrońców, jaka może zostać ustanowiona przez obwinionego postuluje należy za wprowadzeniem przepisu, który wyraźnie określałby liczbę obrońców w postępowaniu dyscyplinarnym.

Wzajemne relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem administracyjnym dotyczącym stosunku służbowego funkcjonariusza Policji w kontekście posiadanych przez niego uprawnień jako strony tych postępowań

Zagadnienia wstępne

Służba publiczna, w tym w szczególności służba w Policji, cechuje się szeregiem obowiązków i ograniczeń, jakie są nałożone na funkcjonariuszy, będących członkami poszczególnych formacji, nieznanymi innym grupom zawodowym, których podstawą zatrudnienia jest stosunek pracy. Ustawodawca wyodrębnił bowiem spośród stosunków prawnych stosunek zatrudnienia funkcjonariuszy publicznych, w tym w szczególności funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych i paramilitarnych, właśnie ze względu na specyficzne jego elementy, których brak konstrukcjom *stricte* cywilnoprawnym. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji ma charakter wyłącznie administracyjnoprawny¹. Nie jest zatem stosunkiem pracy². Przyjęty kształt stosunku służbowego ma umożliwiać efektywną realizację ustawowych zadań Policji. Służba w Policji nie może być tym samym utożsamiana ze zwykłą pracą najemną. Policjant nie jest pracownikiem³,

¹ Szerzej na ten temat zob. T. Kuczyński, E. Mazureczak-Jasińska, J. Stelina, Stosunek służbowy, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System prawa administracyjnego, t. 11, Warszawa 2011, P. Szustakiewicz, Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012, W. Kotowski, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2008, s. 380 i n., M. Grześków, Nawiązanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych, Warszawa 2020, M. Liwo, Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych, Warszawa 2013, s. 310 i n., M. Wieczorek, Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych, Toruń 2017, P. Gacek, Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji, „Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka” 2011, 2 (23), s. 76 i n., a także wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., III OSK 3668/21, Legalis nr 2644413.

² Wyrok SN – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 7 kwietnia 2009 r., I PK 218/08, Legalis nr 158199, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2015 r., III SA/Kr 177/15, Legalis nr 1262188.

³ K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2021, s. 370, Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Komentarz. Ustawa o Policji, Warszawa 2015, s. 366.

w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁵. Nie wykonuje on zatem pracy, a pełni służbę, za którą nie otrzymuje wynagrodzenia tylko uposażenie, będące ekwiwalentem mającym za zadanie zrekompensovanie jego permanentnej dyspozycyjności i gotowości poświęcenia się nawet z narażeniem własnego życia lub zdrowia. Jednym z istotnych ograniczeń, którym podlegają funkcjonariusze Policji, jest ustanowiony w pragmatyce służbowej reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej⁶. Stanowi on swoistego rodzaju odpowiedzialność *quasi* karną, który, co wymaga podkreślenia, jest niezależny i niekonkurencyjny w stosunku do odpowiedzialności karnej za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a także za popełnione wykroczenie⁷. Wynika to wprost z art. 132 ust. 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁸.

⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm.

⁵ T. Szankin, Służba w Policji, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), Prawo policyjne, Warszawa 2014, s. 200.

⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 sierpnia 2008 r., II SA/Wa 512/08, Legalis nr 296131, w tym samym tonie M. Lew, Policja, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), Stosunek służbowy w formacjach mundurowych, Warszawa 2015, s. 36, B. Opaliński, Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia wybrane, [w:] B. Opaliński, P. Szustakiewicz (red.), Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym. Zagadnienia wybrane, Warszawa 2015, s. 37 – i tam powołany wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, Legalis nr 55386, P. Szustakiewicz, Stosunki..., s. 250.

⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r., II SA 1561/03, Legalis nr 1123054, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 15 września 2021 r., III SA/Gl 605/21, Legalis nr 2625600, wyrok WSA w Opolu z dnia 18 stycznia 2022 r., II SA/Op 538/21, Legalis nr 2673541. „(...) odpowiedzialność funkcjonariusza Policji w zależności od rodzaju popełnionego czynu możemy podzielić na: cywilną, karną oraz dyscyplinarną” (I. Nowicka, Odpowiedzialność funkcjonariusza Policji jako funkcjonariusza publicznego, [w:] B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), Współczesny wymiar funkcjonowania Policji, Warszawa 2009, s. 143, K. Sławik, Zarys prawa policyjnego, Warszawa 2011, s. 86, a także M. Lew, Policja, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), Stosunek..., s. 36, B. Opaliński, Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy służb mundurowych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zagadnienia wybrane, [w:] B. Opaliński, P. Szustakiewicz (red.), Funkcjonowanie..., s. 38 i n.

Szerzej na ten temat zob. B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński, Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, D. Korczyński, Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 57 i n.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 ze zm.

Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego zarówno na naruszeniu dyscypliny służbowej,⁹ jak i nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej¹⁰ (art. 132 ust. 1 ustawy o Policji)¹¹. Co do zasady, konsekwencją ustalenia zawinionego popełnienia przez policjanta czynu wypełniającego znamiona przewinienia dyscyplinarnego jest wydanie orzeczenia o uznaniu go winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu mu jednej z kar dyscyplinarnych zamieszczonych w przepisie art. 134 ustawy o Policji. Samo jednak wydanie orzeczenia nie oddziałuje w bezpośredni sposób na sferę służbową ukaranego funkcjonariusza, która kształtuje jego stosunek służbowy. Kształt tego stosunku może być bowiem modyfikowany (zmieniany) wyłącznie przez wydanie decyzji administracyjnej. Tym samym nie przełożony dyscyplinarny, a wyłącznie przełożony właściwy w sprawach osobowych, po uprawomocnieniu się orzeczenia niezwłocznie wykonuje karę wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub wydalenia ze służby wydając rozkaz personalny odpowiednio o zwolnieniu lub odwołaniu ukaranego z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołaniu lub mianowaniu go na niższe stanowisko służbowe¹² lub o zwolnieniu ukaranego policjanta ze służby¹³ (art. 135o ust. 4 ustawy o Policji).

Są jednak inne przypadki, w których samo stwierdzenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, bądź wymierzenia kary dyscyplinarnej określonego rodzaju skutkuje zmianą w sferze służbowej policjanta. Dotyczy to w szczególności dodatku funkcyjnego i służbowego, które są jednym ze składników uposażenia policjanta (art. 100 ustawy o Policji). Dodatek funkcyjny oraz służbowy obniża się bowiem w przypadku naruszenia przez policjanta dyscypliny służbowej w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych,

⁹ 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 (art. 132 ust. 2 ustawy o Policji). Przykładowy katalog przewinień dyscyplinarnych polegających na naruszeniu dyscypliny służbowej został zawarty w art. 132 ust. 3 ustawy o Policji.

¹⁰ Zarządzenie 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).

¹¹ „Pojęcia „dyscyplina służbowa” oraz „etyka zawodowa” nie są tożsame. Policjant naruszający zasady dyscypliny służbowej narusza równocześnie zasady etyki zawodowej. Natomiast policjant naruszający zasady etyki zawodowej może być w zgodzie z zasadami dyscypliny zawodowej” (W. Maciejko, P. Szustakiewicz, Odpowiedzialność służbowa funkcjonariusza Policji, [w:] Stosunek służbowy w formacjach mundurowych, 2016, Legalis/el.).

¹² Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy o Policji – policjanta przenosi się na niższe stanowisko służbowe w razie wymierzenia kary dyscyplinarnej wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe.

¹³ Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji – policjanta zwalnia się ze służby w Policji w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby.

za które wymierzono mu karę dyscyplinarną¹⁴. Ponadto dodatek służbowy cofa się w przypadku naruszenia przez policjanta dyscypliny służbowej w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych, za które wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby¹⁵.

Postępowanie dyscyplinarne, a w szczególności jego wynik mogą również wpływać na inne świadczenia pieniężne przysługujące policjantowi. Zgodnie z art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji nagrodę roczną obniża się policjantowi w przypadku popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym, natomiast w myśl art. 110 ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji nagroda roczna nie przysługuje policjantowi w przypadku popełnienia przez niego czynu, za który wymierzono mu jedną z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 134 pkt 3-7 ustawy o Policji. Ponadto nie przyznaje się świadczenia motywacyjnego policjantowi ukaranemu karą dyscyplinarną, do czasu jej zatarcia (art. 120a ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji), a jeśli policjantowi przyznano już takie świadczenie, to w sytuacji ukarania go karą dyscyplinarną stwierdza się ustanie prawa do wypłaty tego świadczenia (art. 120a ust. 8 ustawy o Policji)¹⁶. Analogiczne zasady stosuje się w odniesieniu do świadczenia teleinformatycznego, o którym mowa w art. 120b ust. 1 ustawy o Policji, a także świadczenia związanego z pełnieniem służby w Centralnym Biurze Zwalczenia Cyberprzestępczości (CBZC), o którym mowa w art. 120c ust. 1 ustawy o Policji, bowiem zgodnie z art. 120b ust. 5 ustawy o Policji oraz z art. 120c ust. 8 ustawy o Policji, świadczenia teleinformatycznego oraz świadczenia

¹⁴ Wynika to z § 8 ust. 8 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1236 ze zm.). Należy jednocześnie zaznaczyć, że zgodnie z § 9 ust. 5 wymienionego rozporządzenia przepis § 8 ust. 5-8 tego rozporządzenia stosuje się do dodatku służbowego.

¹⁵ § 9 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r.

¹⁶ Warto tylko zaznaczyć, że zgodnie z art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy o Policji, już samo wszczęcie postępowania dyscyplinarnego skutkuje odmową przyznania świadczenia motywacyjnego, a jeśli takie świadczenie przyznano przed wszczęciem tego postępowania, to skutkuje koniecznością stwierdzenia ustania prawa do wypłaty tego świadczenia. Zaakcentowania wymaga jednak, że przesłanka ta jest niezależna i niekonkurencyjna w stosunku do przesłanki zawartej w art. 120a ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji, bowiem materializuje się ona wyłącznie w okresie trwającego postępowania dyscyplinarnego i wygasa z chwilą jego zakończenia – niezależnie od treści wydanego rozstrzygnięcia. Przesłankę z art. 120a ust. 7 pkt 3 materializuje wyłącznie prawomocne orzeczenie o uznaniu policjanta winnego popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu kary dyscyplinarnej (art. 135j ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). Konieczne jest również zaznaczenie, że możliwe jest również wydanie orzeczenia w trybie art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji.

związanego z pełnieniem służby w CBZC nie przyznaje się w sytuacjach, o których mowa w art. 120a ust. 7 ustawy o Policji.

Odrębną grupę stanowią tego rodzaju przypadki, gdy postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest równolegle z postępowaniem administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby w Policji, a źródłem tych postępowań są te same okoliczności (zdarzenia). W ramach tych postępowań funkcjonariusze pełnią różne role. Przysługują im bowiem określone uprawnienia jako stronie danego postępowania, tj. obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym oraz strony postępowania administracyjnego.

Kluczowe w tym kontekście jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o możliwość korzystania z poszczególnych instrumentów prawnych przysługujących takiemu funkcjonariuszowi w ramach poszczególnych procedur, a zatem czy możliwe jest skuteczne ich transponowanie w celu ochrony partykularnego interesu osoby, która zainteresowana jest korzystnym wynikiem tych postępowań.

Kwestie te są istotne nie tylko dla organów stosujących przepisy pragmatyki służbowej, bowiem umożliwiają właściwe pozycjonowanie stron w środowisku danej procedury, ale przede wszystkim dla stron tych postępowań, bo omówienie tych zagadnień pozwala na precyzyjne wytyczenie sfery przysługujących im praw i obowiązków, jakie posiadają w ramach danego postępowania. Analiza tych kwestii wymaga jednak potraktowania każdego przypadku w sposób odrębny.

1. Decyzja administracyjna jako rozstrzygnięcie wykonujące karę dyscyplinarną

Jak już wspomniano, w katalogu kar dyscyplinarnych zawartych w art. 134 ustawy o Policji¹⁷ wskazano dwie kary dyscyplinarne, których wykonanie powoduje zmianę treści stosunku służbowego. Są nimi: wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe oraz kara wydalenia ze służby. Kara wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe oznacza odwołanie lub zwolnienie z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołanie lub mianowanie na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego¹⁸ (art. 134d ust. 1 zdanie pierwsze

¹⁷ „(...) przedmiotowy katalog jest katalogiem zamkniętym, stąd też niemożliwe jest stosowanie innych niż przewidziane w przedmiotowym przepisie prawnym kar o charakterze dyscyplinarnym” (P. Łabuz, M. Michalski, komentarz do art. 134, [w:] A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2022, Legalis/el., teza 1).

¹⁸ „Ustawodawca nie wskazał, jakie to ma być stanowisko służbowe” (P. Łabuz, M. Michalski, komentarz do art. 134d, [w:] A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, Ustawa..., teza 1).

ustawy o Policji), natomiast kara wydalenia ze służby oznacza zwolnienie ze służby w Policji¹⁹ (art. 134f ustawy o Policji). Samo jednak orzeczenie tego rodzaju kar nie powoduje automatycznie ani odwołania lub zwolnienia z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołania lub mianowania na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego, ani też zwolnienia ze służby w Policji. Wynika to z faktu, że stosunek służbowy, będąc stosunkiem prawnym *stricte* administracyjnym, wymaga do jego modyfikacji wydania kwalifikowanego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna²⁰. Zgodnie bowiem z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie szczegółowych praw i obowiązków oraz przebiegu służby policjantów²¹, nawiązanie, zmiana i rozwiązanie stosunku służbowego następuje przez wydanie rozkazu personalnego odpowiednio o mianowaniu, wyznaczeniu lub powołaniu na stanowisko służbowe, przeniesieniu, zwolnieniu lub odwołaniu z tego stanowiska albo o zwolnieniu ze służby. Z kolei do postępowania w sprawach osobowych²² dotyczących nawiązania, zmiany i rozwiązania stosunku służbowego w zakresie nieuregulowanym rozporządzeniem stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³ (§ 19 ust. 2 tego rozporządzenia). Samo zatem orzeczenie wydane po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego nie ma charakteru decyzji administracyjnej. Nie jest ono jeszcze wystarczające do wykonania kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 134 pkt 4 albo pkt 7 ustawy o Policji. Niezbędne jest w sytuacji wymierzenia kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 134 pkt 4 ustawy o Policji, przeprowadzenie postępowania administracyjnego, które decyzją administracyjną (rozkazem personalnym)²⁴ odwoła

¹⁹ „(...) najsurowszą w przedmiotowym katalogu, jest kara wydalenia ze służby” (P. Łabuz, M. Michalski, komentarz do art. 134f, [w:] A. Choromańska, P. Łabuz, I. Malinowska, Ustawa..., teza 1). „Jest to kara eliminująca, która oznacza usunięcie z Policji” (S. Maj, Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008, s. 55).

²⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 maja 2014 r., II SA/Wa 2123/13, Legalis nr 1065410.

²¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1113 ze zm.

²² Sprawami osobowymi są sprawy związane z nawiązaniem, zmianą i rozwiązaniem stosunku służbowego oraz wynikającymi z jego treści prawami i obowiązkami policjantów (§ 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2013 r.).

²³ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm.

²⁴ Jak słusznie podkreśla Aneta Korcz-Maciejko rozkaz personalny w tym zakresie ma charakter egzekucyjny, bo służy wykonaniu orzeczenia dyscyplinarnego (W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, Postępowanie w sprawach osobowych w Policji, Wrocław 2010, s. 294).

lub zwolni policjanta z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego, a następnie na podstawie art. 38 ust. 1 ustawy o Policji²⁵ przeniesie ukaranego tą karą dyscyplinarną policjanta na niższe stanowisko służbowe, a w przypadku ukarania karą, o której mowa w art. 134 pkt 7 ustawy o Policji – na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji zwolni wydalonego ze służby policjanta ze służby w Policji. Przedmiotowa regulacja koresponduje z treścią art. 135o ust. 4 ustawy o Policji. Co również istotne, z przepisu tego wynika wprost, że kar tych nie wykonuje przełożony, który był właściwy do ich orzekania. Wymieniony przepis wyraźnie bowiem zastrzega wykonanie kary dyscyplinarnej dla przełożonego właściwego w sprawach osobowych policjanta²⁶.

Kluczowe dla omawianej problematyki jest jednakże, co wynika wprost z art. 135o ust. 4 ustawy o Policji, że wykonanie kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 134 pkt 4 albo pkt 7 ustawy o Policji następuje wyłącznie po uprawnieniu się orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym²⁷, a *de facto* po jego zakończeniu. Zatem orzeczenie o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wymienionej w art. 134 pkt 4 albo pkt 7 ustawy o Policji musi posiadać przymiot

²⁵ Ze stanowiska WSA w Lublinie (wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 kwietnia 2014 r., III SA/Lu 154/14, Legalis nr 965640) wynika, że podstawę prawną rozkazu personalnego o przeniesieniu na niższe stanowisko służbowe stanowią art. 38 ust. 1 ustawy o Policji oraz art. 135o ust. 4 ustawy o Policji.

²⁶ K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa...*, s. 723, Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz. Ustawa...*, s. 730. Wymaga także dodania, że co do zasady, przełożonym dyscyplinarnym jest przełożony właściwy w sprawach osobowych, o którym mowa w art. 32 ust. 1 ustawy o Policji (art. 133 ust. 1 ustawy o Policji). Od tak ustanowionej reguły ustanowiono wyjątki – art. 133 ust. 2-7 ustawy o Policji, a także art. 135c i art. 135d ustawy o Policji.

Warto jednak zwrócić uwagę, że w art. 135o ust. 4 ustawy o Policji wyszczególniono trzy kategorie spraw zastrzeżonych dla przełożonego właściwego w sprawach osobowych, w kontekście ich wykonania. Istotne jest również to, że tylko wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu lub odwołaniu ukaranego z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołaniu lub mianowaniu go na niższe stanowisko służbowe, albo o zwolnieniu ukaranego policjanta ze służby następuje to w formie decyzji administracyjnej. Z kolei rozkaz personalny wykonujący karę dyscyplinarną o obniżeniu stopnia nie posiada tego przymiotu („Obniżenie stopnia policyjnego jest bowiem aktem o charakterze wewnętrznym, będącym wyrazem władztwa wewnątrzsłużbowego, który nie podlega załatwieniu w formie decyzji administracyjnej” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 września 2019 r., II SA/Wa 109/19, Legalis nr 2263572). Na marginesie należy tylko dodać, że przełożony właściwy w sprawach osobowych jest także upoważniony do wykonania kar dyscyplinarnych wymienionych w art. 135o ust. 3 ustawy o Policji. W tych sytuacjach jego uprawnienie również nie jest realizowane w formie decyzji administracyjnej, ale w sposób określony w art. 134c albo art. 134ea ustawy o Policji. Wykonanie natomiast pozostałych kar dyscyplinarnych orzeczonych wobec policjanta zostało zastrzeżone dla przełożonego dyscyplinarnego.

²⁷ „Prawomocność orzeczenia to moment, w którym postępowanie wkracza w etap wykonania kary” (S. Maj, *Postępowanie...*, s. 123).

prawomocności²⁸. Tym samym w obrocie prawnym musi funkcjonować orzeczenie dyscyplinarne, które nie może zostać zaskarżone w dyscyplinarnym toku instancji, bo albo upłynął termin do wniesienia od niego odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), albo zostało wydane orzeczenie przez organ odwoławczy. Wydanie orzeczenia, któremu przysługuje przymiot prawomocności, w którym obwinionemu wymierzono karę dyscyplinarną, powoduje także zmianę dotychczasowego statusu strony postępowania dyscyplinarnego. Przechodzi on bycie obwinionym i staje się z tą chwilą ukaranym. Wykonanie kary dyscyplinarnej następuje wobec tego wyłącznie w stosunku do osoby posiadającej ten status.

Prawomocne orzeczenie o wymierzeniu kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 134 pkt 4 albo pkt 7 ustawy o Policji obliguje przełożonego właściwego w sprawach osobowych do zainicjowania z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia lub odwołania ukaranego z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołania lub mianowania go na niższe stanowisko służbowe albo zwolnienia go ze służby w Policji. Świadczy o tym ta część przepisu art. 38 ust. 1 ustawy o Policji z której wynika, że policjanta „przenosi” się na niższe stanowisko służbowe w razie wymierzenia mu kary dyscyplinarnej wyznaczenia na takie stanowisko²⁹, a nie, że w takiej sytuacji „może” on zostać przeniesiony na takie stanowisko, a także art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji – iż policjanta „zwalnia się” ze służby w przypadku wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, a nie że „może” on w tego rodzaju sytuacji zostać zwolniony ze służby³⁰. Warto wobec tego zwrócić uwagę, że orzeczenie wydane

²⁸ Zgodnie z art. 135o ust. 1 ustawy o Policji orzeczenie staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeśli go nie wniesiono, albo w dniu wydania orzeczenia przez organ odwoławczy (w sytuacji skutecznego wniesienia odwołania albo wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy). Przy czym zastrzec należy, że prawomocność orzeczenia należy rozpatrywać wyłącznie w kontekście dyscyplinarnego toku instancji. Prawomocne jest zatem również takie orzeczenie, które stało się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji). Por. z wyrokiem WSA w Lublinie z dnia 5 listopada 2020 r., III SA/Lu 310/20, Legalis nr 2619485.

²⁹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 listopada 2020 r., III SA/Lu 310/20...

³⁰ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2022 r., II SA/Sz 611/20, Legalis nr 2745610, wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2020 r., III SA/Lu 706/19, Legalis nr 2297313, wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 10 września 2019 r., II SA/Bd 1258/15, Legalis nr 2264989, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Go 635/17, Legalis nr 1767760, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 listopada 2016 r., IV SA/Gl 71/16, Legalis nr 2570824, wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., II SA/Wa 614/16, Legalis nr 1589969, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2015 r., III SA/Kr 177/15, Legalis nr 1262188, wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2009 r., III SA/Kr 1071/09, Legalis nr 169689, wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2007 r., II SA/Op 452/07, Legalis nr 2197921, a także K. Chałubińska-

w postępowaniu dyscyplinarnym nie tylko stanowi podstawę do wydania decyzji o określonej treści, ale obliuguje również do jej wydania. Przełożony właściwy w sprawach osobowych nie jest zatem w tego rodzaju przypadkach uprawniony do wyboru spośród różnych możliwych rozstrzygnięć. Z treści art. 38 ust. 1 ustawy o Policji, jak i z art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji wynika bowiem wyraźnie, że w przypadku zmaterializowania się przesłanki objętej normą prawną zawartą w którymkolwiek z wymienionych przepisów pragmatyki służbowej, ma on obowiązek wydania rozstrzygnięcia w formie kwalifikowanego aktu administracyjnego, tj. decyzji administracyjnej, która ma charakter związany.

Jak już wcześniej zaznaczono, podstawą wydanych rozstrzygnięć w sprawach, które zmieniają treść stosunku służbowego, a zarazem wykonują orzeczone kary dyscyplinarne, może być wyłącznie prawomocne orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeśli zatem organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych) ustali w sposób niebudzący wątpliwości, że w obrocie prawnym funkcjonuje takie orzeczenie, to nie jest uprawniony do badania zasadności treści merytorycznej takiego rozstrzygnięcia. Analogicznie w odniesieniu do ukaranego karą dyscyplinarną policjanta, który w ramach postępowania administracyjnego posiada status strony. Ma on prawo do korzystania z wszelkich uprawnień przewidzianych dla strony postępowania administracyjnego przewidzianych w przepisach procedury administracyjnej, jednakże nie może on kwestionować w ramach postępowania administracyjnego treści wydanego wobec niego orzeczenia³¹. Kwestia wymierzonej kary dyscyplinarnej stwierdzonej w prawomocnym orzeczeniu nie podlega bowiem dowodzeniu w ramach postępowania administracyjnego³². Zatem argumenty strony postępowania skupiające się na tym aspekcie nie będą relewantne dla jego przedmiotu. Tylko w postępowaniu dyscyplinarnym, jego strona (obwiniony), wykorzystując przysługujące mu uprawnienia (art. 135f ust. 1 ustawy o Policji), może dążyć do wydania korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, a za pomocą przysługujących środków odwoławczych kwestionować ich treść. W postępowaniu administracyjnym kwestie te nie mogą być po raz kolejny rozpatrywane, bowiem organ administracyjny (przełożony właściwy w sprawach osobowych) prowadzący to postępowanie nie może wkroczyć w sferę kompetencji odrębnego organu, który

Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa...*, s. 657, Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz. Ustawa...*, s. 674.

³¹ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz. Ustawa...*, s. 421.

³² W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294.

uprzednio prowadził postępowanie dyscyplinarne i który wydał w nim orzeczenie, któremu obecnie przysługuje przymiot prawomocności. Przełożony właściwy w sprawach osobowych nie jest wobec tego uprawniony do rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta, a postępowanie administracyjne, którego celem jest wykonanie kary dyscyplinarnej, nie może zmierzać do weryfikacji rozstrzygnięcia zapadłego w odrębnej procedurze³³. Postępowanie administracyjne nie może tym samym stać się dla samej strony instytucją, usytuowaną poza procedurą dyscyplinarną, która kreowałaby dodatkową instancję umożliwiającą weryfikację treści merytorycznej wydanych (prawomocnych) orzeczeń. Organ administracyjny prowadząc postępowanie w sprawie przeniesienia na niższe stanowisko służbowe albo zwolnienia ze służby w Policji musi przyjąć za dowiedzione, bo stwierdzone prawomocnym orzeczeniem wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym, iż w stosunku do określonego policjanta zostało wydane orzeczenie, którym stwierdzono, że popełnił on przewinienie dyscyplinarne, za które wymierzono mu karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalenia ze służby. W postępowaniu administracyjnym niedopuszczalne jest bowiem dowodzenie okoliczności mających wpływ na możliwość pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie można zatem badać czy czyn wypełnia znamiona przewinienia dyscyplinarnego, stopnia zawinienia policjanta³⁴, czy też adekwatności orzeczonej kary dyscyplinarnej w stosunku do popełnionego czynu³⁵. Organ administracyjny, co zostało już zaznaczone, nie ma możliwości merytorycznej weryfikacji takiego orzeczenia. Bada jedynie jego aspekt formalny. Jest zatem zobowiązany ustalić jaka jest treść wydanego orzeczenia (tj. czy wydane orzeczenie jest orzeczeniem o uznaniu winnym obwinionego popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i o wymierzeniu kary dyscyplinarnej wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalenia ze służby), jak również potwierdzić w sposób niebudzący wątpliwości, że wydane orzeczenie jest orzeczeniem wydanym przez właściwy organ i spełnia wymogi formalne pozwalające przyjąć, że jest orzeczeniem wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym, że zostało prawidłowo

³³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2015 r., III SA/Kr 177/15...

³⁴ Szerzej na ten temat zob. W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński, Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych, Piła 2015.

³⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lipca 2022 r., II SA/Sz 611/20..., wyrok NSA z dnia 5 października 2018 r., I OSK 54/17, Legalis nr 1831970, wyrok WSA w Lublinie z dnia 8 lutego 2018 r., II SA/Lu 701/16, Legalis nr 1840506, wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 maja 2015 r., III SA/Kr 177/15..., a także wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2010 r., II SA/Wa 273/10, Legalis nr 239654.

wprowadzone do obrotu prawnego, a także że przysługuje mu przymiot prawomocności³⁶. Podkreślenia również wymaga, że decyzja administracyjna wykonująca karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalania ze służby oparta jest w całości na orzeczeniu wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym³⁷. Tym samym organ administracyjny – przełożony właściwy w sprawach osobowych jest nim związany tak długo, jak długo w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie, którym wymierzono policjantowi karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalania ze służby³⁸.

Kara dyscyplinarna, jak wynika wprost z art. 135o ust. 4 ustawy o Policji, musi być wykonana niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia. Może to nastąpić wobec tego jeszcze przed zainicjowaniem przez ukaranego policjanta postępowania sadowoadministracyjnego³⁹. Warunkiem jednak skutecznego skorzystania z drogi sadowoadministracyjnej⁴⁰, o której mowa w art. 138 ustawy o Policji, jest wykorzystanie dyscyplinarnego toku instancji. Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴¹ skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. Przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy z kolei rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (art. 52 ust. 2 Ppsa).

³⁶ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2016 r., I OSK 2895/14, Legalis nr 1510770, wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1874/15, Legalis nr 1407823, a także wyrok WSA w Opolu z dnia 3 grudnia 2007 r., II SA/Op 452/07...

³⁷ „Uznanie winy funkcjonariusza w popełnieniu deliktu dyscyplinarnego i wymierzenie kary wydalania ze służby jest elementem hipotezy normy materialnoprawnej będącej podstawą dla przymusowego zakończenia stosunku służbowego w Policji na mocy decyzji administracyjnej” (wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Go 635/17...).

³⁸ Por. z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2012 r., II SA/Wa 684/12, Legalis nr 553193.

³⁹ Zaskarżenie prawomocnego orzeczenia do sądu administracyjnego może bowiem nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia (A. Warmiński, *Dyscyplinarne postępowania funkcjonariuszy Policji*, Warszawa 2019, s. 66), a także S. Maj, *Postępowanie...*, s. 153.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. K. Szadkowski, M. Szczepański, *Skarga do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenia i postanowienia dyscyplinarne w Policji*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 115 i n., W. Kozielowicz, *Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016, s. s. 13 i n., K. Dudka, M. Mościcka-Podstawka, *Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach dotyczących służb mundurowych*, [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze...*, 64 i n.

⁴¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

Jeśli zatem orzeczenie staje się prawomocne w dniu jego wydania przez organ odwoławczy (art. 135o ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji) to od tego dnia może być ono przedmiotem skargi do sądu administracyjnego⁴². Złożenie natomiast przez ukaranego policjanta skargi do sądu administracyjnego na wydane wobec niego prawomocne orzeczenie dyscyplinarne nie wstrzymuje wykonania tego orzeczenia, co oznacza, że skarga ta nie tamuje postępowania administracyjnego w sprawie przeniesienia na niższe stanowisko służbowe albo zwolnienia ze służby w Policji, a strona postępowania administracyjnego nie może żądać wstrzymania wykonania kary dyscyplinarnej tylko z tego powodu, że wniosła skargę do sądu administracyjnego na wydane wobec niej orzeczenie, wskutek czego sprawa zawisła przed tym sądem do czasu prawomocnego zakończenia postępowania sądownoadministracyjnego⁴³. Jeśli bowiem wskutek wniesienia skargi na orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym sprawa taka zawisła przed sądem administracyjnym i toczy się przed tym sądem (nie została jeszcze prawomocnie zakończona), to sam ten fakt nie pozbawia orzeczenia przymiotu prawomocności⁴⁴, a zatem mimo trwającego postępowania nadal w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym, które musi zostać wykonane⁴⁵. Tylko prawomocne orzeczenie sądu uchylające prawomocne orzeczenie dyscyplinarne skutkuje koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego (w sprawie przeniesienia na niższe stanowisko służbowe albo w sprawie zwolnienia ze służby), jeśli nie zostało jeszcze ono zakończone przed wydaniem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego, tj. jeśli nie wydano w jego toku ostatecznej (prawomocnej) decyzji o przeniesieniu policjanta na niższe stanowisko służbowe albo o zwolnieniu go ze służby, w sposób formalny. Jeśli bowiem orzeczenie, na którym oparta ma być decyzja administracyjna wykonująca wymierzoną tym orzeczeniem karę dyscyplinarną, zostało uchylone (a zatem usunięte z obrotu prawnego), to niemożliwe jest jego wykonanie. Samo z kolei postępowanie administracyjne jako zależne od wyniku

⁴² Jeżeli natomiast orzeczenie stało się prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy), to nie może ono być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, bo nie wyczerpano środków zaskarżenia jakie służyły skarżącemu w postępowaniu dyscyplinarnym.

⁴³ W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294.

⁴⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2022 r., III SA/Po 47/22, *Legalis* nr 2794850, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 kwietnia 2022 r., II SA/Sz 132/22, *Legalis* nr 2704506, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 261/11, *Legalis* nr 377340.

⁴⁵ W sprawach dyscyplinarnych w Policji skutek prawomocności zachodzi jeszcze przed sądowym etapem kontroli rozstrzygnięcia, a ewentualne postępowanie sądowe nie tamuje wykonania kary dyscyplinarnej (W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 203).

postępowania dyscyplinarnego (od wydanego w jego toku orzeczenia wymierzającego karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalenia ze służby) staje się bezprzedmiotowe. Nie budzi wątpliwości, że zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a., organ administracji publicznej zobowiązany jest do wydania decyzji o umorzeniu postępowania, odpowiednio w całości lub w części, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części. Z bezprzedmiotowością mamy do czynienia w sytuacji gdy organ stwierdzi w sposób oczywisty brak podstaw prawnych i faktycznych umożliwiających wydanie rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym. Jak słusznie zaznacza NSA w wyroku z dnia 12 lutego 2008 r., II OSK 2042/06⁴⁶ „Bezprzedmiotowość postępowania wiąże się z przedmiotem postępowania administracyjnego, którym jest sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a., czyli wynikająca z przepisów prawa materialnego kompetencja organu administracji publicznej do wydania w indywidualnej sprawie decyzji administracyjnej. Przepisy prawa materialnego upoważniają organ administracji publicznej do wydania decyzji w określonych hipotezą normy prawnej okolicznościach faktycznych, na które składają się elementy przedmiotowe i podmiotowe. Postępowanie może być więc bezprzedmiotowe z przyczyn prawnych – gdy okaże się, że nie ma normy prawnej udzielającej organowi administracji publicznej kompetencji do wydania decyzji administracyjnej lub z przyczyn faktycznych – gdy okaże się, że nie ma okoliczności faktycznych, uzasadniających według hipotezy normy prawnej kompetencję organu administracji publicznej do wydania decyzji administracyjnej”. Jeśli zatem prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, którym wymierzono ukaranemu policjantowi karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo wydalenia ze służby, wskutek wydanego prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego zostanie usunięte z obrotu prawnego, to niewątpliwie taki stan faktyczny – taka zmiana okoliczności uniemożliwia zastosowanie przepisów art. 38 ust. 1 ustawy o Policji albo z art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji jako podstawy materialnoprawnej rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym, tj. decyzji administracyjnej przenoszącej policjanta na niższe stanowisko służbowe albo zwalniającej go ze służby w Policji. Prawidłowa subsumcja norm prawnych zawartych w wymienionych przepisach jest bowiem niemożliwa w sytuacji zmiany stanu faktycznego – uchylenia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, bo istniejący, a zatem zmieniony wskutek tej modyfikacji stan faktyczny w oczywisty sposób nie odpowiada dyspozycji odpowiedniej normy

⁴⁶ Legalis nr 271165.

prawnej. Wydanie decyzji administracyjnej, tj. rozkazu personalnego o przeniesieniu policjanta na niższe stanowisko służbowe albo o zwolnieniu go ze służby w Policji w sytuacji uchylecia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego stanowiącego podstawę do wydania decyzji wykonującej wymierzoną ukaranemu policjantowi karę dyscyplinarną skutkowałoby koniecznością wyeliminowania takiego rozkazu personalnego z obrotu prawnego, jako rażąco naruszającego prawo. Decyzja taka obciążona byłaby wadą kwalifikowaną, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Ponadto, co również należy podkreślić, w sytuacji uchylecia prawomocnego orzeczenia, odpadłaby także wynikająca z przepisów prawa materialnego kompetencja organu administracji publicznej do wydania w indywidualnej sprawie decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 135o ust. 4 ustawy o Policji. Skoro bowiem w obrocie prawnym nie ma już prawomocnego orzeczenia wymierzającego ukaranemu karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo zwolnienia ze służby, to przełożony właściwy w sprawach osobowych nie jest uprawniony do wykonania tych kar przez wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu lub odwołaniu ukaranego z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołaniu lub mianowaniu go na niższe stanowisko służbowe albo o zwolnieniu go ze służby.

Jeżeli natomiast przed uchyleciem przez sąd administracyjny prawomocnego orzeczenia, kara dyscyplinarna byłaby już wykonana, bo policjant ostateczną (prawomocną) decyzją zostałby już przeniesiony na niższe stanowisko służbowe albo zwolniony ze służby w Policji, to niewątpliwie stanowiłoby to podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁴⁷. Taki sam skutek nastąpiłby w przypadku wydania orzeczenia po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego⁴⁸, którym uchylonoby dotychczasowe orzeczenie i stwierdzonoby uniewinnienie ukaranego lub umorzonoby postępowanie dyscyplinarne (art. 135s ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji), albo którym zmienionoby dotychczasowe orzeczenie i wymierzonoby inną (niż wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe albo wydalenie ze służby) karę dyscyplinarną (art. 135s ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji)⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2019 r., II SA/Wa 238/16, Legalis nr 2295703, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Go 635/17..., wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2016 r., II SA/Wa 1874/15..., a także W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, Postępowanie..., s. 203.

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Warmiński, Dyscyplinarne..., s. 67 i n.

⁴⁹ Na marginesie należy tylko zaznaczyć, że wydanie orzeczenia, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji nie zmienia *status quo*. Odmowa uchylecia dotychczasowego orzeczenia skutkuje tym, iż nadal w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie dyscyplinarne,

Istotne jest także, iż samo zainicjowanie przez ukaranego postępowania, o którym mowa w art. 135r ustawy o Policji, tj. wznowienie postępowania dyscyplinarnego, nie wpływa w żaden sposób na zmianę okoliczności stanowiących podstawę do wydania decyzji administracyjnej wykonującej karę dyscyplinarną zawartą w treści prawomocnego orzeczenia, które kwestionowane jest w postępowaniu, o którym mowa w art. 135r ustawy o Policji, albo uzasadniających wzruszenie decyzji administracyjnej wykonującej karę dyscyplinarną, o której mowa w art. 134 pkt 4 albo pkt 7 ustawy o Policji⁵⁰. Wznowienie postępowania, w szczególności jeśli następuje na wniosek ukaranego, nie wpływa na jego uprawnienia jako strony postępowania administracyjnego. Z kolei sam fakt toczącego się postępowania, o którym mowa w art. 135r ustawy o Policji nie determinuje położonego właściwego w sprawach osobowych do podjęcia określonych działań mających na celu zmianę decyzji administracyjnej wykonującej karę dyscyplinarną. Okoliczność ta nie stanowi bowiem zagadnienia prejudycjalnego dla toczącego się postępowania administracyjnego w sprawie przeniesienia na niższe stanowisko służbowe albo zwolnienia ze służby. Nie tamuje również jego toku. Tym samym argument strony postępowania administracyjnego, iż z jego wniosku jako ukaranego zostało wznowione postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem, nie mogłoby w żaden sposób wpłynąć na konieczność wykonania orzeczonych kar dyscyplinarnych. Jedyne wynikiem wznowionego postępowania dyscyplinarnego, tj. prawomocne orzeczenie wydane po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego, o ile jest orzeczeniem, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy o Policji, determinuje do wydania w postępowaniu administracyjnym rozstrzygnięcia o określonej treści, tj. do jego formalnego zakończenia (umorzenia), a jeśli zostało ono już zakończone ostateczną (prawomocną) decyzją przed wydaniem prawomocnego orzeczenia po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego – do wznowienia postępowania administracyjnego w oparciu o przesłankę zawartą w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Należy ponadto wskazać wyjątek zawarty w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem jeżeli podstawą zwolnienia policjanta ze służby stanowił art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, a następnie zapadło prawomocne

którym wymierzono ukaranemu policjantowi karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe albo karę wydalenia ze służby. Tym samym takie orzeczenie wydane po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego nie modyfikowałoby stanu faktycznego, który spowodowałoby odpadnięcie podstawy do wydania decyzji administracyjnych wykonujących te orzeczenia.
⁵⁰ „(...) wznowienie postępowania dyscyplinarnego nie powoduje naruszenia orzeczenia dyscyplinarnego” (A. Warmiński, *Dyscyplinarne...*, s. 68).

orzeczenie, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji w postępowaniu dyscyplinarnym, które wznowiono ze względu na to, że prowadzone przeciwko niemu, o ten sam czyn, postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia, zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁵¹ albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁵², to wówczas następuje przywrócenie do służby z mocy prawa. Przywrócenie do służby jest tym instrumentem prawnym, który z chwilą uprawomocnienia się rozstrzygnięcia wskazanego w art. 41 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji zapadłego w postępowaniu karnym, karnym skarbowym lub w postępowaniu w sprawie o wykroczenie, automatycznie, bo *ipso iure*, reaktywuje stosunek służbowy funkcjonariusza Policji, nawet bez jego wiedzy, bądź wbrew jego woli. Nie wymaga żadnej aktywności uprzednio ukaranego policjanta, którego to przywrócenie dotyczy, ani innych podmiotów, w tym w szczególności przełożonego właściwego w sprawach osobowych. Nie wymaga wydania również rozkazu personalnego, będącego kwalifikowanym aktem administracyjnym, który potwierdziłby to przywrócenie. Oczywiście z uwagi na dobrowolność pełnienia służby, o której mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o Policji, ponownie zainicjowany z mocy prawa stosunek służbowy nie może mieć charakteru trwałego. Wymaga potwierdzenia dobrowolnego jej pełnienia. Potwierdzenie to ma charakter następczy w stosunku do reaktywowanego stosunku służbowego. Przywrócony do służby policjant jest zobligowany do zgłoszenia niezwłocznego podjęcia służby w terminie 7 dni od przywrócenia go do służby. Uchybienie temu terminowi skutkuje koniecznością zwolnienia go na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy o Policji (art. 42 ust. 2 ustawy o Policji). Zadośćuczynienie temu obowiązkowi umożliwia weryfikację przywróconego policjanta w kontekście możliwości pełnienia przez niego służby. Jeśli po przywróceniu do służby okaże się, że mimo zgłoszenia gotowości niezwłocznego podjęcia służby policjant nie może zostać do niej dopuszczony, gdyż po zwolnieniu zaistniały okoliczności powodujące niemożność jej pełnienia, stosunek służbowy ulega rozwiązaniu na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, chyba że zaistnieje inna podstawa zwolnienia. Pozytywna weryfikacja przymiotów funkcjonariusza umożliwia mianowanie go na stanowisko służbowe i dalsze pełnienie

⁵¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375.

⁵² Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1124.

przez niego służby. Dodać również należy, że przywrócenie do służby na podstawie art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji nie eliminuje z obrotu prawnego rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Funkcjonuje on nadal, mimo iż orzeczenie będące podstawą do wykonania wymierzonej policjantowi kary dyscyplinarnej zostało uchylone orzeczeniem, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, z tym jednak zastrzeżeniem, że wskutek przywrócenia do służby – od chwili tego przywrócenia rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby nie wywołuje już skutków prawnych. Przywrócenie do służby następuje bowiem *ex nunc*, a zatem na przeszłość. Przywrócenie do służby nie powoduje zatem powrotu do stanu, jaki istniał przed zwolnieniem policjanta ze służby, ale odnosi się do zdarzeń teraźniejszych i przyszłych. Zatem nie budzi wątpliwości, że od dnia wskazanego w rozkazie personalnym o zwolnieniu policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji do dnia przywrócenia do służby zwolniony policjant pozostawał poza służbą, mimo że decyzja o zwolnieniu ze służby w całości została oparta na orzeczeniu, bo wykonywała wymierzoną policjantowi tym orzeczeniem karę dyscyplinarną, które zostało następnie wyeliminowane z obrotu prawnego. Decyzja o zwolnieniu policjanta wywołała skutek w przeszłości, bo na jej podstawie policjant został z niej skutecznie zwolniony, a jej konsekwencje utrzymywały się przez określony czas (polegały one na utrzymywaniu określonego *status quo*, które spowodowane było zwolnieniem policjanta ze służby w Policji, tj. stanu rzeczy, polegającego na pozostawianiu osoby fizycznej poza służbą). Przywrócenie do służby reaktywując stosunek służbowy przywraca utracony przez tę osobę status funkcjonariusza Policji, a jednocześnie nie eliminując z obrotu prawnego decyzji o zwolnieniu powoduje tego rodzaju konsekwencje, że decyzja o zwolnieniu nie wywołuje już skutku prawnego. Nie oznacza to, że rozkaz personalny o zwolnieniu nie wywołał w przeszłości skutków prawnych. Wręcz przeciwnie, wywołał on konsekwencje w przeszłości, ale na skutek przywrócenia do służby można je odnieść wyłącznie do skutków, które miały miejsce w przeszłości.

Wydanie orzeczenia, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, w okolicznościach o jakich mowa w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji, nie determinuje również policjanta do skorzystania z instrumentu prawnego, jakim jest wznowienie postępowania w sprawie zwolnienia go ze służby w Policji. Wznowienie postępowania administracyjnego zmierza bowiem do uchylenia *ex nunc* decyzji administracyjnej, która w wyniku wystąpienia którejkolwiek z przesłanek zawartych w art. 145 § 1, art. 145a, art. 145aa oraz art. 145b k.p.a. nie może nadal funkcjonować w obrocie prawnym. W ocenie ustawodawcy, właśnie

na skutek zaistnienia wymienionych przesłanek (podstaw), decyzja taka nie może być już źródłem praw i obowiązków indywidualnie oznaczonego adresata. Rozstrzygnięcie wydane po wznowieniu postępowania ma na celu pozbawienie skutków, jakie decyzja będąca przedmiotem tego postępowania wywołuje i jakie może wywołać w przyszłości, wskutek jej wykonania lub wykonywania. Nie sposób jednak pozbawić skutków rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji, skoro w wyniku przywrócenia do służby został on już pozbawiony *ex nunc* tych skutków. Jeżeli zatem policjant, który w wyniku wznowienia postępowania dyscyplinarnego uzyskał korzystne dla siebie orzeczenie, o którym mowa w art. 135s ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji, a następnie domagałby się wznowienia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, z tej przyczyny, iż nie funkcjonuje już w obrocie prawnym prawomocne orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym, będące podstawą do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby (wykonującej orzeczoną wobec ukaranego karę dyscyplinarną), to nawet gdyby przyjąć, że zasadne jest wyeliminowanie takiej decyzji z obrotu prawnego po wznowieniu postępowania administracyjnego i uchyleniu rozkazu personalnego o zwolnieniu ze służby i tak nie odniosłoby to żadnego skutku, bowiem ten już nastąpił w związku z przywróceniem policjanta do służby, na skutek zmaterializowania się przesłanki, o której mowa w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji. Żądanie przywróconego do służby policjanta uchylenia decyzji o jego zwolnieniu ze służby, które miałyby powodować uchylenie skutków prawnych tej decyzji, zostały osiągnięte w wyniku zaistnienia faktu prawotwórczego jakim było uprawomocnienie się orzeczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 7 pkt 1 ustawy o Policji. Wymienione orzeczenie nie tylko przywróciło *ipso iure* policjanta do służby, ale również pozbawiło, od dnia tego przywrócenia, skutków prawnych decyzji o zwolnieniu go ze służby w Policji.

2. Decyzja administracyjna zmieniająca treść stosunku służbowego jako konsekwencja popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, bądź wymierzenia mu kary dyscyplinarnej określonego rodzaju

Odrębną grupę stanowią decyzje administracyjne zmieniające treść stosunku służbowego, które nie są wydawane w celu wykonania orzeczonej kary

dyscyplinarnej, ale są konsekwencją prowadzonego wobec policjanta postępowania dyscyplinarnego, a także określonego sposobu jego zakończenia. Dotyczą składnika uposażenia, jakim jest dodatek służbowy albo dodatek funkcyjny⁵³. Dodatki te obniża się m.in. w przypadku naruszenia przez policjanta dyscypliny służbowej w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych, za które wymierzono mu karę dyscyplinarną (§ 8 ust. 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad otrzymywania i wysokości uposażenia zasadniczego policjantów, dodatków do uposażenia oraz ustalania wysługi lat, od której jest uzależniony wzrost uposażenia zasadniczego)⁵⁴. Przesłankę zastosowania tego przepisu materializuje funkcjonowanie w obrocie prawnym prawomocnego orzeczenia, o którym mowa w art. 135j ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, bowiem orzeczeniem takim musi zostać wymierzona obwinionemu kara dyscyplinarna, a to może nastąpić wyłącznie przy stwierdzeniu, że został popełniony czyn, za który policjantowi można przypisać winę. Istotne jest również to, że czyn musi stanowić naruszenie dyscypliny służbowej, a także musi być popełniony w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych. Podstawą do obniżenia dodatku służbowego albo funkcyjnego nie może być zatem przewinienie dyscyplinarne polegające na nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, nawet gdy czyn zostałby popełniony przez policjanta w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych, a także czyn polegający na naruszeniu dyscypliny służbowej, jeśli nie zostałby popełniony w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych. Jeśli natomiast przewinienie dyscyplinarne polega zarówno na naruszeniu dyscypliny służbowej i nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej i został popełniony w czasie służby lub

⁵³ Jak słusznie podkreśla Monika Lew – dodatki podlegają obniżeniu jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach (M. Lew, *Policja*, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz (red.), *Stosunek...*, s. 31). W uzupełnieniu należałoby dodać, że przypadki te muszą wynikać wprost z przepisu prawa stanowiącego podstawę do wydania określonego rozstrzygnięcia, bowiem powodują zmianę treści stosunku służbowego.

⁵⁴ Przepis ten odnosi się do dodatku funkcyjnego. Zastrzec jednak należy, że zgodnie z § 9 ust. 5 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. przepisy § 8 ust. 5-8 tego rozporządzenia stosuje się odpowiednio do dodatku służbowego – zob. wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 marca 2022 r., III SA/Lu 692/21, *Legalis* nr 2785458, wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., II SA/Wa 2223/20, *Legalis* nr 2598432, wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 września 2019 r., II SA/Wa 376/20, *Legalis* nr 2482057, wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2019 r., II SA/Wa 1727/18, *Legalis* nr 2295508, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2019 r., II SA/Po 867/18, *Legalis* nr 1880771, wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 1640/17, *Legalis* nr 1720662.

podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych to niewątpliwie stanowi on podstawę do obniżenia dodatku służbowego albo funkcyjnego.

Postępowanie administracyjne w tego rodzaju sprawach sprowadza się z kolei do ustalenia treści takiego orzeczenia oraz potwierdzenia czy przysługuje mu przymiot prawomocności. Decyzja w tym zakresie, tj. w zakresie, w jakim zobowiązuje do obniżenia dodatku, w sytuacji potwierdzenia wymienionych okoliczności, ma charakter związany⁵⁵. Wobec tego przełożony właściwy w sprawach osobowych zobligowany jest do zastosowania tej sankcji finansowej, a co za tym idzie do obniżenia policjantowi dodatku służbowego albo funkcyjnego⁵⁶. Jak wynika wprost z § 8 ust. 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r. dodatek funkcyjny „obniża się” w sytuacji zmaterializowania się przesłanki określonej tym przepisem. Organ nie ma możliwości odstąpienia od zastosowania się do dyspozycji normy prawnej w sytuacji stwierdzenia, że stan faktyczny zaistniały w danej sprawie jej odpowiada. Strona takiego postępowania nie może z kolei kwestionować treści merytorycznej wydanego wobec niej w postępowaniu dyscyplinarnym rozstrzygnięcia⁵⁷. Kwestionowanie orzeczeń dyscyplinarnych przez organ administracyjny, bądź przez stronę postępowania, albo polemika z dokonaną oceną faktów i dowodów zgromadzonych w sprawie dyscyplinarnej, tak jak w poprzednio omawianej kwestii, byłoby bowiem nieuprawnionym wkroczeniem w sferę kompetencji przełożonego dyscyplinarnego. Organ w prowadzonym postępowaniu administracyjnym ma wyłącznie obowiązek uwzględnienia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, ale nie ma prawa weryfikować jego treści merytorycznej⁵⁸. Skuteczne mogą być wobec tego podnoszone przez stronę argumenty, które będą odnosić się do kwestii związanych z okolicznościami, które materializują przesłankę, o której mowa w § 8 ust. 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych

⁵⁵ K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa...*, s. 570, W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 132.

⁵⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lipca 2019 r., II SA/Wa 37/19, Legalis nr 2522130, wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2019 r., II SA/Wa 1729/18, Legalis nr 2295387, wyrok NSA z dnia 4 maja 2016 r., I OSK 2325/15, Legalis nr 1511099, wyrok NSA z dnia 2 września 2016 r., I OSK 2352/15, Legalis nr 1512286.

⁵⁷ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 10 marca 2022 r., III SA/Lu 692/21..., wyrok NSA z dnia 5 października 2021 r., III OSK 4034/21, Legalis nr 2808551, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2021 r., II SA/Wa 187/21, Legalis nr 2814619, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2018 r., II SA/Ol 338/18, Legalis nr 1798484, wyrok NSA z dnia 28 lipca 2017 r., I OSK 2494/16, Legalis nr 1742937.

⁵⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2019 r., II SA/Wa 132/19, Legalis nr 2387008.

i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r., a nie te, które odnosić się będą do zakończonego postępowania dyscyplinarnego.

Z kolei obniżenie dodatku następuje w granicach od 20% do 50% otrzymywanej przez policjanta stawki przysługującego mu dodatku. Tym samym wysokość do jakiej może nastąpić to obniżenie została pozostawiona uznaniu organu, z tym jednak zastrzeżeniem, że musi to nastąpić w granicach określonych tym przepisem. Decyzja administracyjna obniżająca dodatek poniżej albo powyżej wyznaczonej przez wymieniony przepis granicy byłaby obarczona wadą kwalifikowaną, a co za tym idzie konieczne byłoby wyeliminowanie jej z obrotu prawnego jako rażąco naruszającą prawo (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). Osnowa rozkazu personalnego obniżającego dodatek służbowy albo funkcyjny, co do zasady, wskazywać będzie procentową wartość tego obniżenia. W tym aspekcie organ administracyjny wydaje rozstrzygnięcie w granicach tzw. uznania administracyjnego, które winno uwzględniać zarówno interes społeczny (interes służby, dobro służby), a także słuszny interes policjanta, którego dana sprawa dotyczy (art. 7 k.p.a.). Uwzględnienie wymienionych dóbr prawnych nie zawsze musi sprowadzać się do ich równoważenia, zwłaszcza gdy w danym przypadku interesy te są sprzeczne ze sobą. Zatem organ może uznać, zwłaszcza jeśli rozstrzyga o obniżeniu dodatku w najwyższej możliwej wysokości, że w danej sprawie, interes służby tego wymaga. Przyznając prymat interesowi służby organ musi jednak wykazać przyczyny dla których, w danym przypadku (w danej konkretnej sprawie), nie mógł partykularnego interesu strony – policjanta zrównoważyć z dobrem tej formacji, a tym samym z interesem społecznym⁵⁹. Kwestia ta jest istotna dla strony takiego postępowania, bowiem wymiar zastosowanej wobec niej represji finansowej nie jest ustalany *stricte* przy zastosowaniu kryteriów jakie winny być wykorzystane przy ustaleniu obwinionemu wymiaru kary dyscyplinarnej, o których mowa w art. 134h ustawy o Policji. Elementy te powinny być jednak brane pod uwagę przez organ administracyjny, w kontekście wykazania działania organu w granicach uznania administracyjnego, a tym samym zasadności przyznania prymatu określonym dobrom (interesowi społecznemu, bądź partykularnemu interesowi policjanta), a co za tym idzie wykazania zasadności obniżenia dodatku służbowego albo funkcyjnego w danym wymiarze⁶⁰.

⁵⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2018 r., II SA/OI 338/18...

⁶⁰ Por. z wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2021 r., II SA/Wa 187/21..., wyrokiem WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2021 r., II SA/Wa 2223/20...

Kolejnym przypadkiem, gdzie zmiana treści stosunku służbowego jest wynikiem przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego i wydania orzeczenia o określonej treści jest przepis § 9 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 grudnia 2001 r.⁶¹. Obliguje on do cofnięcia dodatku służbowego policjantowi w przypadku naruszenia przez niego dyscypliny służbowej w czasie służby lub podczas wykonywania zadań lub czynności służbowych, za które wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby⁶². Istotne jest to, że instytucja cofnięcia dodatku odnosi się wyłącznie do dodatku służbowego. Porównywalnie jak w poprzednio omawianych przypadkach, postępowanie administracyjne w sprawie cofnięcia dodatku służbowego sprowadza się do zweryfikowania treści prawomocnego orzeczenia, a co za tym idzie do ustalenia charakteru danego przewinienia dyscyplinarnego oraz rodzaju wymierzonej za to przewinienie kary dyscyplinarnej⁶³. Właśnie z uwagi na rodzaj orzeczonej kary dyscyplinarnej, tj. wydalenia ze służby, zasadne jest cofnięcie policjantowi dodatku służbowego jeszcze przed jej wykonaniem, a zatem przed zwolnieniem policjanta ze służby w Policji. Funkcjonariusz Policji, w wyniku zwolnienia go ze służby traci bowiem swój dotychczasowy status. Uposażenie przysługuje natomiast policjantowi, a nie osobie, która została zwolniona ze służby⁶⁴. Niewątpliwie z dniem określonym w rozkazy personalnym jako data zwolnienia policjanta ze służby przestaje on być funkcjonariuszem Policji. W tym zatem przypadku istotna, jak się wydaje, jest sekwencja czynności. W pierwszej kolejności należałoby wydać decyzję o cofnięciu policjantowi dodatku służbowego, a następnie decyzję (wykonującą orzeczoną wobec niego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby) o zwolnieniu go ze służby w Policji, a przynajmniej wyznaczyć taką datę zwolnienia ze służby, aby rozwiązywała stosunek służbowy po cofnięciu tego dodatku.

Dodać także należy, że tak samo jak poprzednio, zarówno wniesienie przez ukaranego skargi do sądu administracyjnego na wydane prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, jak i wznowienie postępowania dyscyplinarnego, nie sta-

⁶¹ „Przepisy o cofnięciu stanowią *lex specialis* w stosunku do przepisów o obniżeniu dodatku służbowego” (W. Maciejko, A. Korcz-Maciejko, *Postępowanie...*, s. 133).

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2003 r., II SA 773/03, *Legalis* nr 1124678.

⁶³ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Sz 1008/13, *Legalis* nr 980115.

⁶⁴ Zgodnie z art. 106 § 1 ustawy o Policji – prawo do uposażenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym nastąpiło zwolnienie policjanta ze służby lub zaistniały inne okoliczności uzasadniające wygaśnięcie tego prawa.

nowią przeszkody do wydania decyzji w przedmiocie obniżenia dodatku służbowego albo funkcyjnego albo cofnięcia dodatku służbowego⁶⁵. Jedynie prawomocne rozstrzygnięcie eliminujące z obrotu prawnego prawomocne orzeczenie dyscyplinarne o określonej treści może skutkować wzruszeniem decyzji administracyjnych w przedmiocie obniżenia dodatku służbowego albo funkcyjnego albo cofnięcia dodatku służbowego⁶⁶.

3. Decyzja administracyjna mająca wpływ na wysokość innych świadczeń przysługujących policjantowi w związku z pełnioną służbą jako konsekwencja prowadzonego w stosunku do niego postępowania dyscyplinarnego

Analogicznie w odniesieniu do przysługującego policjantowi świadczenia pieniężnego, tj. nagrody rocznej. Może ona zostać obniżona w sytuacji popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym (art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji), albo policjant może zostać jej pozbawiony w przypadku popełnienia czynu, za który wymierzono jedną z kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 134 pkt 3-7 ustawy o Policji (art. 110 ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji). Przy obniżeniu nagrody rocznej również istotne jest wyłącznie ustalenie, że w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu⁶⁷, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i odstąpieniu od wymierzenia kary dyscyplinarnej, albo o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej (art. 135j ust. 1 pkt 2 albo pkt 3 ustawy o Policji). Tylko te orzeczenia potwierdzają popełnienie przez danego

⁶⁵ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 kwietnia 2014 r., II SA/Sz 1008/13... Przeciwnie – zob. postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 4 października 2018 r., IV SA/GI 702/18, Legalis nr 1833510, postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 5 maja 2016 r., II SA/Sz 31/16, Legalis nr 1463201.

⁶⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 maja 2022 r., II SA/Wa 1077/18, Legalis nr 2774171, wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2021 r., II SA/Wa 3025/21, Legalis nr 2802042, wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 czerwca 2021 r., II SA/Wa 187/21..., wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2018 r., II SA/Wa 1056/17, Legalis nr 2267909, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 9 marca 2017 r., II SA/Sz 31/16, Legalis nr 1602219, wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2016 r., II SA/Wa 1072/15, Legalis nr 1588175.

⁶⁷ „Przesłanką obniżenia nagrody rocznej jest dopiero prawomocne orzeczenie dyscyplinarne stwierdzające popełnienie określonego czynu” (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 czerwca 2013 r., III SA/GI 287/13, Legalis nr 695431).

policjanta przewinienia dyscyplinarnego⁶⁸. Zastrzec jednak należy, że katalog kar dyscyplinarnych upoważniających do obniżenia nagrody rocznej jest ograniczony. Orzeczoną karą w takich przypadkach może być tylko upomnienie albo nagana (art. 134 pkt 1-2 ustawy o Policji). Wynika to z tego, że wymierzenie kary rodzajowo innej, z katalogu kar dyscyplinarnych zawartych w art. 134 pkt 3-7 ustawy o Policji⁶⁹ zobowiązuje organ do pozbawienia policjanta prawa nagrody rocznej⁷⁰ (o ile spełniałby warunki do jej przyznania za dany rok kalendarzowy, gdyby nie wydano wobec niego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym). Zatem pozbawienie policjanta prawa do nagrody rocznej następuje wyłącznie po ustaleniu, że w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie o uznaniu obwinionego winnym popełnienia czynu, za który ponosi on odpowiedzialność dyscyplinarną, i wymierzeniu mu co najmniej jednej kary dyscyplinarnej, o której mowa w art. 134 pkt 3-7 ustawy o Policji (art. 135j ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji). Takie orzeczenie potwierdza niewątpliwie popełnienie przez danego policjanta przewinienia dyscyplinarnego. Decyzja administracyjna o obniżeniu albo pozbawieniu policjanta prawa do nagrody rocznej ma charakter związany⁷¹, bowiem w sytuacji zmaterializowania się przesłanki zawartej w art. 110 ust. 5 pkt 2 ustawy o Policji, jak wynika wprost z art. 110 ust. 5 ustawy o Policji – policjantowi „obniża się” nagrodę roczną⁷², natomiast w sytuacji zmaterializowania się przesłanki określonej w art. 110 ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji, jak wynika

⁶⁸ „Istotą obniżenia nagrody rocznej jest przy tym sprzeniewieżenie się przez policjanta ciężącym na niego obowiązkiem służbowym. Takie jest *ratio legis* omawianych przepisów dotyczących nagradzania policjantów. Chodzi zatem o fakt naruszenia dyscypliny służbowej, który musi być wprawdzie wykazany w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym, a nie samo wymierzenie kary dyscyplinarnej” (wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2016 r., I OSK 1568/14, Legalis nr 1511001, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2022 r., III SA/Po 312/22, Legalis nr 2794867, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2022 r., III SA/Po 310/22, Legalis nr 2794860, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Po 430/17, Legalis nr 1689504).

⁶⁹ Kary dyscyplinarnej: ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby albo wydalenia ze służby.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., I OSK 287/20, Legalis nr 2477338, wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 września 2019 r., II SA/Wa 150/19, Legalis nr 2386497, wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., II SA/Wa 1549/18, Legalis nr 2295667.

⁷¹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), Ustawa..., s. 579.

⁷² Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2020 r., III SA/Gl 375/20, Legalis nr 2498920, wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2019 r., II SA/Wa 863/18, Legalis nr 2237278.

wprost z art. 110 ust. 7 ustawy o Policji – nagroda roczna „nie przysługuje” policjantowi⁷³. Dodać również należy, że ustawodawca z jednej strony obliiguje organ do obniżenia policjantowi prawa do nagrody rocznej w sytuacji zmateralizowania się odpowiedniej przesłanki warunkującej to obniżenie, nadając tej decyzji charakter związany, z drugiej jednak określa granice, w jakich może ono nastąpić, tj. od 20% do 50% (art. 110 ust. 6 ustawy o Policji). W tym aspekcie, tak samo jak w przypadku obniżenia dodatku, decyzja administracyjna o obniżeniu nagrody rocznej ma charakter uznaniowy⁷⁴, o którym mowa w art. 7 k.p.a., a co za tym idzie winno być dokonywane przy uwzględnieniu interesu społecznego (interesu służby) oraz partykularnego interesu policjanta, którego dotyczy⁷⁵. Stroną postępowań administracyjnych jest policjant, który w wyniku prowadzonego wobec niego postępowania dyscyplinarnego został uznany winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Na etapie postępowania administracyjnego w sprawie obniżenia albo pozbawienia go prawa do nagrody rocznej kwestia jego odpowiedzialności dyscyplinarnej nie może być również skutecznie podnoszona⁷⁶. Okoliczności uzasadniające pozbawienie albo obniżenie prawa do nagrody rocznej ustala się bowiem na podstawie orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych⁷⁷. Są one objęte treścią prawomocnego orzeczenia, a zatem nie wymagają dowodzenia w postępowaniu administracyjnym w sprawie obniżenia albo pozbawienia prawa do nagrody rocznej. Mogą być przez policjanta (ukaranego) podnoszone na drodze sądowniczej, jeśli skorzystał on z uprawnienia do wniesienia skargi do tego sądu na prawomocne orzeczenie, albo też może on żądać wznowienia postępowania dyscyplinarnego, jednakże

⁷³ Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2021 r., III OSK 2579/21, Legalis nr 2536391, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2019 r., II SA/Wa 1060/19, Legalis nr 2383775, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 817/19, Legalis nr 1771930.

⁷⁴ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Komentarz. Ustawa..., 592.

⁷⁵ „Kontrola Sądu w zakresie wysokości obniżenia nagrody rocznej z racji uznaniowości w tym zakresie decyzji sprowadza się do ustalenia, czy na podstawie określonych przepisów prawnych dopuszczalne było wydanie decyzji uznaniowej, czy organ przy jej wydaniu nie przekroczył granic uznania administracyjnego i czy uzasadnił rozstrzygnięcie sprawy dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2017 r., III SA/Kr 622/17, Legalis nr 1665440).

⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., III OSK 3987/21, Legalis nr 2807828, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 października 2017 r., II SA/Po 430/17...

⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2022 r., II SA/Wa 3442/21, Legalis nr 2778867, wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 sierpnia 2020 r., II SA/Bk 298/20, Legalis nr 2482322, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2019 r., II SA/Wa 1060/19..., wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2018 r., IV SA/Wr 192/18, Legalis nr 1799711.

skorzystanie przez niego z tych instrumentów prawnych, również i w tym przypadku, nie tamuje postępowania administracyjnego w sprawie obniżenia albo pozbawienia prawa do nagrody rocznej. Dopóki w obrocie prawnym będzie funkcjonowało orzeczenie o określonej treści, dopóty organ administracyjny zobowiązany jest z urzędu do przeprowadzenia odpowiedniego postępowania, w wyniku którego zobligowany jest do wydania rozstrzygnięcia o obniżeniu albo pozbawieniu policjanta nagrody rocznej⁷⁸. Nie ma przy tym również znaczenia, w jakim trybie orzeczenie zostało wydane (np. art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji)⁷⁹. Istotne jest wyłącznie to, czy przysługuje mu przymiot prawomocności. Każde orzeczenie, które stwierdza popełnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, jest wydawane w ramach postępowania dyscyplinarnego. Jest rozstrzygnięciem, które kończy to postępowanie.

Ukaranie policjanta karą dyscyplinarną jest również przeszkodą do przyznania mu świadczenia motywacyjnego (art. 120a ust. 1 ustawy o Policji), świadczenia teleinformatycznego (art. 120b ust. 1 ustawy o Policji), a także świadczenia związanego z pełnieniem służby w CBZC (art. 120c ust. 1 ustawy o Policji). Wynika to wprost z art. 120a ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji⁸⁰. Wymierzenie kary dyscyplinarnej może bowiem nastąpić wyłącznie orzeczeniem, natomiast ukaranie może nastąpić na podstawie prawomocnego orzeczenia. Ukarany policjant

⁷⁸ Przypomnieć bowiem należy, że przymiotu prawomocności orzeczenia nie pozbawia jego wznowienie (zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., I OSK 287/20..., wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2018 r., II SA/Sz 817/19...), ani też zainicjowanie postępowania sądownoadministracyjnego (zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2022 r., III SA/Po 312/22..., wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2022 r., III SA/Po 310/22..., wyrok NSA z dnia 1 października 2021 r., III OSK 3987/21..., wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 września 2020 r., III SA/Gl 375/20..., wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2019 r., II SA/Wa 1549/18...). Nie stanowią one zagadnienia prejudycjalnego dla toczącego się postępowania administracyjnego – przeciwnie zob. postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 4 października 2018 r., II SA/Sz 1020/18, *Legalis* nr 1833526, postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 6 sierpnia 2018 r., IV SA/Gl 711/18, *Legalis* nr 1810309. Kluczowe znaczenie ma wynik tych postępowań – zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 listopada 2016 r., II SA/Wa 1073/15, *Legalis* nr 1588179.

⁷⁹ Szerzej na ten temat zob. P. Gacek, Obniżenie policjantowi nagrody rocznej w sytuacji popełnienia przez niego przewinienia dyscyplinarnego, stwierdzonego w prawomocnie zakończonym postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym na podstawie art. 135fa ust. 1-2 ustawy o Policji, [w:] R. Giętkowski (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po nowelizacji ustawy o Policji* z dnia 14 sierpnia 2020 r., Piła 2022, s. 116-135. Przeciwnie – zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2021 r., II SA/Wa 1837/21, *Legalis* nr 2696587.

⁸⁰ Zgodnie z art. 120b ust. 5 ustawy o Policji oraz art. 120c ust. 8 ustawy o Policji – przepis art. 120a ust. 7 ustawy o Policji stosuje się do świadczenia teleinformatycznego oraz do świadczenia związanego z pełnieniem służby w CBZC.

będzie pozbawiony tych świadczeń do czasu zatarcia tej kary⁸¹. Jeżeli jednak zostały mu one przyznane, a następnie zostanie wydane wobec niego prawomocne orzeczenie o jego ukaraniu karą dyscyplinarną, niezwłocznie wydaje się decyzję stwierdzającą ustanie prawa do wypłaty odpowiedniego świadczenia (art. 120a ust. 8 ustawy o Policji).

Nie tylko jednak wynik postępowania dyscyplinarnego determinuje do podjęcia przez właściwego przełożonego odpowiednich działań wywołujących skutek w sferze służbowej policjanta, polegających na nieprzyznaniu określonych świadczeń. Już samo zainicjowanie takiego postępowania skutkuje zmaterjalizowaniem się przesłanki negatywnej do przyznania odpowiednich świadczeń dla funkcjonariusza, o których mowa w art. 120a ust. 1 ustawy o Policji, art. 120b ust. 1 ustawy o Policji albo art. 120c ust. 1 ustawy o Policji, albo do stwierdzenia ustania prawa do ich wypłaty. Zgodnie bowiem z art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy o Policji świadczenia motywacyjnego (świadczenia teleinformatycznego oraz świadczenia związanego z pełnieniem służby w CBZC) nie przyznaje się policjantowi przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne – do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania, a jeżeli wszczęcie nastąpiło już po przyznaniu tych świadczeń niezwłocznie wydaje się decyzję stwierdzającą ustanie prawa do wypłaty tego świadczenia (art. 120a ust. 8 ustawy o Policji w zw. z art. 120a ust. 5 ustawy o Policji oraz w zw. z art. 120c ust. 8 ustawy o Policji). Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego następuje z dniem wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Z kolei policjant, co do którego wydano postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, nabywa z tym dniem status obwinionego (art. 134i ust. 5 ustawy o Policji). Również w tym przypadku relewantny z punktu widzenia postępowania administracyjnego w sprawie nieprzyznania świadczenia motywacyjnego, świadczenia teleinformatycznego oraz do świadczenia związanego z pełnieniem służby w CBZC, albo postępowania w sprawie ustania prawa do wypłaty tych świadczeń, jest sam fakt wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Obwiniony, będąc jednocześnie stroną postępowania administracyjnego, nie może w postępowaniu administracyjnym kwestionować samej zasadności zainicjowania wobec niego postępowania dyscyplinarnego. Kwestia ta nie pozostaje w żadnym związku z tym postępowaniem. Istotny jest sam fakt wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, które automatycznie skierowane jest *ad personam*, tj. przeciwko funkcjonariuszowi Policji i które statuuje stroną tego postępowania, tj. obwinionego.

⁸¹ Przepis art. 135q ustawy o Policji reguluje kwestie dotyczące zatarcia kary dyscyplinarnej.

Obliguje to do wydania przez organ administracyjny rozstrzygnięcia o określonej treści. Kwestia ta nie została pozostawiona jego uznaniu⁸². Dotyczy to również trybu określonego w art. 135fa ust. 1-2 ustawy o Policji. Nie budzi wątpliwości, że orzeczenie wydane w tym trybie po uprawomocnieniu się materializuje przesłankę, o której mowa w art. 120a ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji. Wniesienie jednak przez obwinionego środka zaskarżenia, który spowodował uchylenie nieprawomocnego orzeczenia i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia, skutkuje przyjęciem, że dniem wszczęcia tego postępowania dyscyplinarnego jest dzień wydania orzeczenia, o którym mowa w art. 135fa ust. 1 ustawy o Policji (orzeczenia, które zostało uchylone). Tym samym niewątpliwie wydanie w określonym dniu tego orzeczenia, które następnie zostało uchylone, skutkowało wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przeciwko policjantowi w tym dniu, a co za tym idzie zmaterializowało przesłankę, o której mowa w art. 120a ust. 7 pkt 2 ustawy o Policji.

4. Postępowanie dyscyplinarne a postępowanie w sprawie zwolnienia ze służby w Policji

Zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego przeciwko policjantowi może także skutkować wszczęciem postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji ze względu na ważny interes służby (art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji). Już samo bowiem znalezienie się policjanta w kręgu podejrzeń o zachowanie, które zostało zakwalifikowane jako naruszające przepisy prawa lub zasady współżycia społecznego, które w ocenie przełożonego dyscyplinarnego wyczerpują znamiona przewinienia dyscyplinarnego mogą stanowić podstawę do jego oceny przez przełożonego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji, w kontekście zmaterializowania się przesłanki objętej przepisem art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Zastrzeżenia jednak wymaga, że to samo zdarzenie, w którym uczestniczył policjant, będące źródłem dla zainicjowanego postępowania dyscyplinarnego oraz postępowania w sprawie zwolnienia ze służby w Policji jest oceniane przez dwa odrębne i niezależne od siebie podmioty (przełożonego dyscyplinarnego oraz przełożonego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji), przy zastosowaniu różnych kryteriów ocen. Przełożony, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji nie współdziała z przełożonym

⁸² Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 kwietnia 2021 r., II SA/Bd 446/21, Legalis nr 2597407.

dyscyplinarnym w zakresie gromadzenia materiału dowodowego i nie dokonuje jego oceny, w kontekście realizacji celu postępowania dyscyplinarnego, bo nie jest uprawniony do wkraczania w sferę kompetencji zastrzeżonej dla innego organu Policji. Ocena merytoryczna tego materiału może być zatem różna w zależności od tego w związku z jakim postępowaniem jest dokonywana. Postępowanie dyscyplinarne zmierza do ustalenia: czy w danych okolicznościach zaistniał czyn wyczerpujący znamiona przewinienia dyscyplinarnego, sprawcy tego czynu i w konsekwencji pociągnięcie go do odpowiedzialności za popełnione przewinienie dyscyplinarne. W ocenie organu administracyjnego natomiast już samo znalezienie się policjanta w kręgu osób podejrzanych o zachowania sprzeczne z prawem czy zasadami współżycia społecznego, które zostanie potwierdzone zainicjowaniem postępowania dyscyplinarnego może stanowić dostateczną podstawę do przyjęcia, że taka osoba nie legitymuje się przymiotami niezbędnymi do dalszej służby, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Jeśli okoliczność ta, w uznaniu tego organu, w oczywisty sposób narusza ważny interes służby, to determinuje ona do zwolnienia takiego funkcjonariusza ze służby w Policji. Wyłącznie w tym aspekcie realizuje się cel postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji. Nie zmierza ono niewątpliwie do ustalenia sprawcy przewinienia dyscyplinarnego, ani do jego ukarania. Prawda materialna w postępowaniu administracyjnym zorientowana jest bowiem odmiennym kierunkiem niż w postępowaniu dyscyplinarnym. Cel postępowania administracyjnego sprowadza się do ustalenia okoliczności istotnych z punktu widzenia norm prawa materialnego odnoszących się do przedmiotu sprawy⁸³. Normy te wytyczają bowiem granice sprawy administracyjnej w rozumieniu art. 1 k.p.a. Jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest zwolnienie policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, to niewątpliwie jego celem jest ustalenie, że w danych okolicznościach faktycznych zmaterializowała się przesłanka objęta tą podstawą zwolnienia. Prawda materialna w postępowaniu administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji zostaje tym samym osiągnięta w wyniku ustalenia, że wskutek okoliczności, które związane są immanentnie z prowadzonym przeciwko policjantowi postępowaniem dyscyplinarnym nie może on nadal pełnić służby bez szkody dla jej dobra, bowiem dalsze pełnienie przez niego tej służby godzi w to dobro prawne, tj. w ważny interes służby. Ustalenie, iż zmaterializowała się przesłanka zwolnienia ze służby determinuje do wydania decyzji merytorycznej

⁸³ Wyrok NSA z dnia 18 maja 2022 r., III OSK 4250/21, Legalis nr 2692654.

w postępowaniu administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby w Policji, która (nie stwierdza wypełnienia przez dany czyn znamion przewinienia dyscyplinarnego, nie indywidualizuje sprawcy tego czynu i nie powoduje przypisania mu winy za ten czyn, jak również nie wymierza mu kary dyscyplinarnej), a jedynie rozwiązuje węzeł prawny pomiędzy policjantem a przełożonym właściwym w sprawach osobowych.

Tym samym instytucje i zasady postępowania dyscyplinarnego określone w pragmatyce służbowej, w tym w szczególności wynikające z art. 135g ust. 2 ustawy o Policji⁸⁴, nie mogą być automatycznie przenoszone na grunt postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji, bowiem rządzi się ono własnymi regułami, które wynikają z odrębnych norm pragmatyki służbowej oraz aktów do niej wykonawczych, a także z przepisów procedury administracyjnej. Oznacza to, że o ile wątpliwości w zakresie odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne muszą być rozstrzygane w postępowaniu dyscyplinarnym na korzyść obwinionego, o tyle te same wątpliwości mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji i w konsekwencji do rozwiązania z nim stosunku służbowego. Jak już bowiem podkreślono, celem postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby na wymienionej podstawie jest ustalenie okoliczności, która jest związana z policjantem, a której wystąpienie narusza dobro prawne, jakim jest ważny interes służby. Z treści art. 25 ust. 1 ustawy o Policji wynika co prawda, że odnosi się on do osób ubiegających się o przyjęcie do służby w Policji. Nie budzi jednak wątpliwości, że przymiotami wymienionymi tym przepisem musi się legitymować nie tylko kandydat do służby, ale również każdy funkcjonariusz w trakcie całego trwania stosunku służbowego. Utrata któregośkolwiek z nich bezsprzecznie powoduje konieczność rozwiązania z nim stosunku służbowego. Taki sam skutek może nastąpić również wobec osoby, co do której istnieją uzasadnione wątpliwości, co do posiadania przez nią określonego przymiotu, o którym mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Utrzymanie bowiem zatrudnienia funkcjonariusza, który nie spełnia kryteriów jej pełnienia, niewątpliwie narusza ważny interes służby. Znalezienie się w kręgu podejrzeń o zachowania sprzeczne z prawem lub w szerszym aspekcie z zasadami współżycia społecznego może wobec tego skutkować powstaniem wątpliwości co do przymiotów etyczno-moralnych danego funkcjonariusza.

⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 6 października 2017 r., I OSK 3209/15, Legalis nr 1693891.

Zatem w postępowaniu dyscyplinarnym określonego rodzaju aktywność funkcjonariusza nie może być oceniana negatywnie, jeśli jest związana z realizacją przez obwinionego przysługujących mu uprawnień jako strony tego postępowania. Ma on prawo do własnej obrony, jak również do podejmowania takich działań, które nakierowane są na uniknięcie przez niego odpowiedzialności dyscyplinarnej. Może on odmówić składania wyjaśnień, zachować bierną postawę nie dostarczając dowodów, które mogłyby go obciążać, a także ma prawo do przyjęcia dla siebie korzystnej wersji wydarzeń lub linii obrony. Tego rodzaju działania, jak wcześniej zaznaczono, nie mogą obciążać obwinionego na gruncie postępowania dyscyplinarnego, bowiem ciężar dowodzenia istotnych dla przedmiotu tego postępowania okoliczności, polegających na wykazaniu, że czyn wypełnia znamiona przewinienia dyscyplinarnego, przypisaniu jego sprawstwa konkretnej osobie i wykazania jego winy, w całości obciąża podmiot prowadzący to postępowanie. Nie budzi wątpliwości, że zarówno przełożony dyscyplinarny, jak i rzecznik dyscyplinarny są zobowiązani badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść jak i niekorzyść obwinionego (art. 135g ust. 1 ustawy o Policji), a obwinionego traktować jak niewinnego, do chwili gdy jego wina nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem (art. 135g ust. 2 ustawy o Policji). Odmiennie w postępowaniu administracyjnym, te same okoliczności mogą stanowić podstawę do negatywnej oceny postawy etyczno-moralnej funkcjonariusza, a tym samym świadczyć o utracie przez niego przymiotów niezbędnych do dalszej służby w Policji. Policjant nie jest bowiem osobą, której winy nie dowiedziono, ale osobą o nieposzlakowanej opinii, a zatem osobą, która w odpowiedzi na jakikolwiek zarzut niewłaściwego lub nieetycznego zachowania, winna wykazać się tego rodzaju aktywnością, która umożliwi ustalenie prawdy materialnej, tj. okoliczności zgodnych z rzeczywistym stanem rzeczy. Tym samym to na policjancie, który charakteryzuje się nieposzlakowaną opinią ciąży obowiązek dążenia wszelkimi możliwymi sposobami do wykazania, że ten przymiot niezmiennie mu przysługuje, a zatem aktywności, która skutkować będzie całkowitym oczyszczeniem go ze stawianych mu zarzutów zachowania sprzecznego z przepisami prawa, nieetycznego, niemoralnego, sprzecznego z zasadami współżycia społecznego, bądź nieliczącego z godnością piastowanej funkcji. Stąd podnoszenie przez stronę postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji argumentów, które odnoszą się *stricto* do postępowania dyscyplinarnego jest nie tyle niedopuszczalne, co niecelowe, bo nieefektywne. Ustawodawca określił bowiem odpowiednimi przepi-

sami pragmatyki służbowej odrębne mechanizmy uprawniające albo zobowiązujące przełożonego właściwego w sprawach osobowych, albo przełożonego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji, a także przełożonego dyscyplinarnego do określonego działania, jak również zapewnił stronom tych postępowań odpowiednie instrumenty umożliwiające ochronę ich praw, z tym jednak zastrzeżeniem, że mogą one być wykorzystywane wyłącznie w ramach konkretnych procedur dla których zostały przewidziane. Zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego nie pozbawia przełożonego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji, uprawnienia do skorzystania z przysługującego mu uprawnienia przewidzianego przez pragmatykę służbową. Prowadzone i niezakończone wydaniem prawomocnego orzeczenia postępowanie dyscyplinarne nie może wobec tego świadczyć o braku konieczności zastosowania najdalej ingerującego w sferę służbową uprawnienia wymienionego przełożonego – do zwolnienia danego policjanta ze służby w Policji, jeśli w danych okolicznościach zostanie potwierdzone, że za zwolnieniem tego funkcjonariusza przemawia ważny interes służby.

Uwagi końcowe

Z oczywistych względów nie sposób w ramach jednego opracowania dokonać kompleksowej oceny wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem administracyjnym dotyczącym stosunku służbowego funkcjonariusza Policji. Wskazano na pewne charakterystyczne związki, jakie pomiędzy tymi postępowaniami zachodzą. Wyodrębniono tego rodzaju postępowania administracyjne, które są konsekwencją przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego i orzeczonej w jego ramach kary dyscyplinarnej. Z uwagi na zmianę treści stosunku służbowego, wykonanie określonego rodzaju kary musi nastąpić w wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego, bowiem zmiana lub rozwiązanie stosunku służbowego może nastąpić wyłącznie przez wydanie rozstrzygnięcia w formie kwalifikowanego aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna. Kolejną grupą postępowań administracyjnych są te, które również są konsekwencją przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego, ale same w sobie nie wykonują orzeczonej wobec policjanta kary dyscyplinarnej. Inicjowane są w tych przypadkach, w których w wyniku przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego stwierdzone zostaje popełnienie przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, bądź jeśli zostanie mu wymierzona kara dyscyplinarna określonego rodzaju. Wynik

tego postępowania administracyjnego również skutkuje zmianą treści stosunku służbowego, albo wpływa na inne uprawnienia tego funkcjonariusza w jego sferze służbowej. Inną grupę stanowią te postępowania administracyjne, których zainicjowanie związane jest z wszczęciem samego postępowania dyscyplinarnego – niezależnie od jego końcowego wyniku. Wspólną cechą wymienionych postępowań administracyjnych jest to, że są one współzależne od postępowania dyscyplinarnego. Sam byt tego postępowania albo jego wynik warunkuje bowiem byt tych postępowań administracyjnych. Zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego, bądź jego zakończenie prawomocnym orzeczeniem o określonej treści obliguje zatem przełożonego właściwego w sprawach osobowych do ich przeprowadzenia i wydania rozstrzygnięcia, które w większości przypadków ma charakter całkowicie związany.

Zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego może być również w niektórych sytuacjach impulsem do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji. Oczywiście nie można stosować w tym przypadku automatyzmu, bowiem nie każde przewinienie dyscyplinarne (lub chociażby podejrzenie jego popełnienia przez policjanta) stanowi naruszenie istotnych z punktu widzenia interesu służby dóbr prawnie chronionych. Istnieją jednak takie sytuacje, w których *prima facie* zasadne jest stwierdzenie, że określonego rodzaju czyn, o który podejrzany jest policjant, w istotny sposób oddziałuje na formację, której jest on członkiem. Już samo znalezienie się w kręgu podejrzeń o takie zachowanie może zatem skutkować koniecznością zastosowania, jak już wcześniej zaznaczono, najdalej ingerującym w sferę służbową, instrumentu, który pozbawi daną osobę przymiotu funkcjonariusza, zanim jeszcze postępowanie dyscyplinarne zostanie zakończone, a zatem zanim zostanie potwierdzone lub wykluczone, iż dany czyn w istocie wypełnia znamiona przewinienia dyscyplinarnego, a także, że popełnił go dany funkcjonariusz, któremu można przypisać winę za jego popełnienie. W ocenie ustawodawcy, który ustanowił odpowiednim przepisem pragmatyki służbowej podstawę zwolnienia ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby, dobro służby (jej ważny interes) jest na tyle istotną wartością, że wymaga wzmożonej ochrony, niejednokrotnie nawet kosztem interesu policjanta. Stosunek służbowy ma szczególny charakter, bowiem ma być zdatnym środkiem do osiągnięcia celów i realizacji zadań, jakie zostały postawione przez formację policyjną. Jeśli zatem zatrudnienie danego policjanta nie spełnia tych kryteriów musi zostać rozwiązane. Na marginesie zastrzec tylko należy, że podstawa zwolnienia ze służby zamieszczona w art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji stanowi fakultatywną podstawę zwolnienia. Zatem

nie zobowiązuje, a jedynie uprawnia do podjęcia takiej decyzji. Przełożony, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji, podejmuje decyzje w tym zakresie w granicach uznania administracyjnego. Granicę tę wytycza art. 7 k.p.a. Zatem musi on ważyć zarówno interes społeczny (który w tym przypadku konkretyzuje się w interesie służby), jak i słuszny interes strony, tj. policjanta, którego dotyczy to zwolnienie. Nie oznacza to jednak konieczności równoważenia tych dóbr zwłaszcza w sytuacji, gdy interesy te są sobie przeciwstawne. Nie ulega wątpliwości, z uwagi na podniesione argumenty dotyczące celu zatrudnienia funkcjonariuszy, że w przypadku kolizji pomiędzy ważnym interesem służby a partykularnym interesem policjanta, ten ostatni musi ustąpić. W przeciwnym razie realizacja zadań i celów stawianych przed Policją mogłaby okazać się nie tylko utrudniona, ale wręcz niemożliwa. Jak słusznie bowiem podkreśla NSA w wyroku z dnia 12 lipca 2019 r., I OSK 710/17⁸⁵ „przez pojęcie «ważnego interesu służby» uzasadniającego zwolnienie policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, należy rozumieć sytuację, w której pierwszeństwo ochrony przysługuje Policji, nawet gdy następuje to kosztem zwalnianego policjanta”.

W kontekście powyższych rozważań istotne jest uczestnictwo policjanta w poszczególnych procedurach jako strony tych postępowań. Jak wcześniej zaakcentowano, zarówno postępowanie dyscyplinarne, jak i postępowanie administracyjne są odrębnymi i niekonkurencyjnymi procedurami, w ramach których ich uczestnikom przyznano odpowiednie instrumenty, które mają na celu ochronę ich praw. Należy jednak zaznaczyć, że mogą one być wykorzystywane wyłącznie w ramach konkretnej procedury, a przenoszenie ich automatycznie z jednej procedury do drugiej jest nie tylko niedopuszczalne, z uwagi na poszczególne (odmienne) cele tych postępowań, ale również nieskuteczne. Organ administracyjny nie może bowiem wkraczać w sferę kompetencji innego organu, którego czynności spowodowały zainicjowanie postępowania dyscyplinarnego, jego zakończenie w określony sposób, tj. wydaniem orzeczenia o określonej treści. Jeżeli organ administracyjny, z uwagi na zainicjowanie przeciwko policjantowi postępowania dyscyplinarnego albo z uwagi na wydane po jego przeprowadzeniu prawomocne orzeczenie stwierdzające popełnienie przez niego przewinienia dyscyplinarnego, którym wymierzono mu określonego rodzaju karę dyscyplinarną, jest zobligowany do wszczęcia postępowania administracyjnego i wydania decyzji z konkretnie brzmiącym rozstrzygnięciem, z uwagi na normę prawną

⁸⁵ Legalis nr 2194129.

będącą podstawą do wydania takiego rozstrzygnięcia, to nie może on jednocześnie badać okoliczności, które doprowadziły do zainicjowania tego postępowania dyscyplinarnego albo do jego zakończenia w określony sposób. Musi przyjąć, iż zmaterializowała się przesłanka do wydania decyzji administracyjnej o określonej treści. Sam policjant, który w postępowaniu dyscyplinarnym miał status obwinionego, albo obecnie ukaranego karą dyscyplinarną nie może w postępowaniu administracyjnym, jako jego strona, realizować swoich uprawnień, jakie przysługiwały mu w postępowaniu dyscyplinarnym, traktując postępowanie administracyjne jako *quasi* rodzaju kolejną instancję, w której byłby uprawniony do ponownego weryfikowania prawomocnych rozstrzygnięć, których nie zdołał wzruszyć w dyscyplinarnym toku instancji, jak również na drodze sądowoadministracyjnej.

Świadkowie jako osobowe źródła dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych

Postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych łączą się z odpowiedzialnością typu represyjnego, która zasadniczo stanowi istotną cechę postępowania karnego. Postępowanie to nie jest jednak postępowaniem karnym, lecz ma względem niego charakter autonomiczny, będąc częściowo unormowanym w ustawach szczególnych – zaś w pewnym zakresie odsyłając do przepisów kodeksu postępowania karnego. Należy podkreślić, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością – ujmując rzecz w uproszczeniu – opartą na zasadzie winy, która stanowi nieodłączny atrybut odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Sprawstwo zarzuconego deliktu musi być zatem udowodnione ponad wszelką wątpliwość.

W ramach powszechnie przyjmowanych typologii źródeł dowodowych wskazuje się, że choć ich katalog jest nieograniczony, można dokonać ich kwalifikacji na rzeczowe oraz osobowe źródła dowodowe¹. Wśród tych ostatnich istotną rolę w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych pełnią świadkowie. Odesłanie kodeksowe do przepisów dotyczących biegłych występuje wyłącznie w ustawach normujących postępowania dyscyplinarne funkcjonariuszy ABW oraz Agencji Wywiadu². Należy jednak wskazać, że w doktrynie wyraża się stanowisko – które należy podzielić – dotyczące możliwości powoływania biegłych również w przedmiocie postępowań dyscyplinarnych pozostałych służb mundurowych w drodze zastosowania *analogii legis*³. Zatem, dopuszczalne jest

¹ K. Zgryzek, VI. Dowody [w:] K. Marszał, J. Zagrodnik, *Proces karny*, Warszawa 2017, s. 331.

² B. Baran, 5. *Osobowe źródła dowodowe* [w:] *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, LEX nr 369481725 [dostęp: 16.03.2023].

³ W przedmiocie dopuszczalności powoływania biegłych w postępowaniach dyscyplinarnych policjantów zob. P. Józwiak, *Zasada iura novit curia w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji* [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, Piła 2020, s. 45; S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 79; W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 671; P. Józwiak, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów* [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 35-36; I. Adamczak, *Ocena dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym* [w:] *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, red. B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska, Piła 2020, s. 30-31.

skorzystanie z ekspertyz biegłego zarówno na podstawie art. 128 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁴, jak i art. 135e ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁵ – stosowanego w drodze *analogii legis* – np. w postaci ekspertyzy biegłego z zakresu kryminalistycznej rekonstrukcji zdarzeń wypełniających znamiona przewinienia. Na dopuszczalność takiej interpretacji zdaje się wskazywać również zwrot „w szczególności”, który implikuje przykładowy charakter czynności wymienionych w odpowiednich przepisach – gdyż katalog środków dowodowych z art. 135e u. pol. ma charakter otwarty, analogicznie do norm regulujących postępowania wszystkich służb mundurowych za wyjątkiem Państwowej Straży Pożarnej⁶.

Do osobowych źródeł dowodowych w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych będziemy zaliczać zatem obwinionego (składającego wyjaśnienia), świadków oraz – w razie konieczności ich powołania – biegłych. Kwestia dopuszczalności korzystania z biegłych wynika z treści przepisów regulujących zakres odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego – np. art. 135e u. pol. Przepisy dotyczące świadków - a także form „wydobywania” z nich informacji – zdają się być nieco bardziej kontrowersyjne i stanowią przedmiot dookreślenia w doktrynie i orzecznictwie.

Przechodząc do właściwej części rozważań objętych tematem niniejszej pracy należy zauważyć, że świadkowie oraz biegli stanowią osobowe źródła dowodowe tak w postępowaniu karnym, jak i postępowaniu dyscyplinarnym. Słusznie zauważa Barbara Janusz-Pohl, że proces karny jest pewną sekwencją karnoprocesowych czynności konwencjonalnych⁷. Jeśli zaś postępowanie karne składa się z karnoprocesowych czynności konwencjonalnych, to również czynności dowodowe będą miały sformalizowany i konwencjonalny charakter. W ramach koncepcji konwencjonalizacji i formalizacji procesu karnego wskazuje się,

⁴ Dz. U. 2006 nr 104 poz. 710 z późn. zm.

⁵ Dz. U. 1990 Nr 30 poz. 179 z późn. zm.

⁶ R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego postępowania dowodowego w służbach mundurowych (ujęcie porównawcze)* [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, Piła 2020, s. 14; także: P. Józwiak, *Zasada iura novit curia...*, s. 45; B. Janusz-Pohl, *Inicjatywa dowodowa - rozważania w kontekście modelu poznania w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów* [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, Piła 2020, s. 60.

⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, *passim*.

że źródła dowodowe są odrębnymi bytami ontycznymi – niepodlegającymi konwencjonalizacji – w przeciwieństwie do form przeprowadzania dowodów oraz środków dowodowych stanowiących wytwory przeprowadzanych czynności dowodowych – które konwencjonalizacji podlegają⁸. Z tego też względu w pełni należy zaaprobować pogląd Autorki stanowiący, że czynność dowodowa polegająca na przeprowadzeniu dowodu winna być postrzegana jako dokonanie w konwencjonalnej (procesowej) formie „wydobycia” informacji ze źródła dowodowego i przekształcenia jej w konwencjonalny wytwór czynności dowodowej, którym jest środek dowodowy⁹. To rozróżnienie będzie miało znaczenie przy kwestii określania adresatów norm kodeksu postępowania karnego – oraz rozstrzygnięcia o dopuszczalności ich zastosowania na etapie postępowania dyscyplinarnego. W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że część przepisów dotyczących przesłuchań świadka – np. zakazy dowodowe z art. 171 § 5 i 7 k.p.k. – nie znajdują zastosowania dla czynności przesłuchania w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym (w tym przypadku) na podstawie przepisów ustawy o CBA¹⁰, podczas gdy przepisy te na gruncie ustawy karnoprosesowej konstytuują reguły konwencjonalizacji dokonania czynności przesłuchania¹¹.

Pamiętajmy, że obowiązek bycia świadkiem ciąży na każdym (art. 177 k.p.k. w zw. z 135p ust. 1 u. pol.), niezależnie od przynależności do formacji mundurowej (policyjnej) oraz prawa do odmowy złożenia zeznań¹². Organy postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych nie mają uprawnień do nakładania kar porządkowych na świadka. W pierwszym rzędzie należy wskazać, że procesową formą „wydobycia” informacji z osobowego źródła dowodowego jest przesłuchanie, które regulowane jest przepisami kodeksu postępowania karnego. Choć przepisy ustaw szczególnych wskazują, że organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne – np. na podstawie art. 135e u. pol. rzecznik dyscypli-

⁸ Zob. B. Janusz-Pohl, *Konwencjonalizm i formalizm postępowania dowodowego* [w:] J. Skorupka (red.), *Dowody. System prawa karnego procesowego*, t. VIII, cz. 1., Warszawa 2019, s. 515-518 i wskazana tam literatura.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Zob. Wyrok WSA w Warszawie z 5.10.2021 r., II SA/Wa 1369/21, LEX nr 3340320.; W kontekście art. 171 § 7 k.p.k. por. także stanowisko KGP przytoczone w wyroku NSA z 30.04.2020 r., I OSK 1229/19, LEX nr 3367533.

¹¹ Szczegółowo tę kwestię analizuje B. Janusz-Pohl, odnosząc ją do konstrukcji niedopuszczalności *ex lege*. Jednocześnie wskazuje ona, iż w ten sposób ustawodawca ustanowił reguły konstytucyjne dla czynności dowodowych. Zob. B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja...*, s. 456-457.

¹² Tak również B. Baran, *Osobowe źródła...*, LEX nr 369481725 [dostęp: 16.03.2023].

narny – zbiera materiał dowodowy i przeprowadza czynności niezbędne do wyjaśnienia sprawy, w szczególności przesłuchując świadków. Jedynie w niektórych ustawach szczególnych dopuszcza się odpowiednie stosowanie przepisów ogólnych rozdziału V k.p.k. dotyczącego dowodów¹³. W związku z tym wskazuje się, że szereg zakazów dowodowych oraz przepisów regulujących karnoprosesową czynność przesłuchania świadka nie znajdzie zastosowania w postępowaniu dyscyplinarnym¹⁴. Taki stan rzeczy wynika z konieczności *odpowiedniego* stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniach dyscyplinarnych tych służb mundurowych, które operują klauzulą limitatywną na wzór tej wyrażonej w art. 135p u. pol.¹⁵. Z tego względu we wszystkich postępowaniach dyscyplinarnych służb mundurowych, odsyłających do stosowania przepisów k.p.k. na podstawie tej klauzuli, możliwe będzie jedynie stosowanie wybranych jednostek redakcyjnych k.p.k., a nie wszystkich przepisów o dowodach¹⁶. Ma to istotne znaczenie, bowiem taka konstrukcja konstytuuje inne ramy dokonania danej czynności dowodowej w postępowaniu dyscyplinarnym, niż na gruncie ustawy karnoprosesowej – jednocześnie przekładając się na niższy stopień gwarancyjności tego postępowania.

Te spostrzeżenie ma istotne znaczenie z punktu widzenia wspomnianej już koncepcji konwencjonalizacji i formalizacji procesu karnego. Nie sposób bowiem nie dostrzec analogii do postępowania dyscyplinarnego, które – choć jest autonomiczne względem postępowania karnego – wykorzystuje w pewnym zakresie przepisy k.p.k. oraz bazuje na koncepcjach procesowych. Prawdziwość tezy o sekwencyjności postępowania karnego można bowiem przełożyć również na postępowanie dyscyplinarne. Z pewnością czynności składające się na ową sekwencję w postępowaniu dyscyplinarnym to również sformalizowane – choć w znacznie niższym stopniu, niż czynności karnoprosesowe – czynności kon-

¹³ Klauzula odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w brzmieniu „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale, [w zakresie postępowania dyscyplinarnego – w ustawie o PSP] stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.” Znajduje się jedynie w dwóch ustawach dotyczących służb mundurowych: Państwowej Straży Pożarnej – art. 124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1969) oraz Służby Celnej – art. 275 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 813 z późn. zm.).

¹⁴ B. Janusz-Pohl, *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym...*, s. 62-64.

¹⁵ Będą to zatem wszystkie służby mundurowe poza Państwową Strażą Pożarną oraz Służbą Celną, które jako jedyne nie posiadają klauzuli limitatywnej.

¹⁶ B. Janusz-Pohl, *Analogia legis na gruncie ustawy o Policji - zagadnienia wybrane* [w:] W. Kozielewicz, P. Józwiak, (red.), *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2017, s. 23-26.

wencjonalne. Nie podlega to wątpliwości, bowiem moment wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – czy już nawet moment powzięcia wiedzy o możliwej konieczności wszczęcia takiego postępowania, determinujący przeprowadzenie czynności wyjaśniających z art. 134i ust. 4 u. pol. – warunkuje obowiązek dokonania czynności następnej w sekwencji, tj. podjęcia stosownych czynności (*vide* art. 134i ust. 4 u. pol.) lub wydania postanowienia o wszczęciu czy odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Rozpoczęcie całej sekwencji czynności, poprzez wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, będzie aktualizowało obowiązek dokonania kolejnych czynności, w szczególności tych wskazanych w art. 135e u. pol., tj. czynności dowodowych związanych z gromadzeniem materiału dowodowego w sprawie. Analogicznie kształtuje się kwestia aktualizacji uprawnień i obowiązków poszczególnych uczestników postępowania dyscyplinarnego. Przykładowo, zgłoszenie wniosku dowodowego przez obwinionego lub jego obrońcę będzie aktualizowało obowiązek rozstrzygnięcia przez rzecznika dyscyplinarnego w przedmiocie uwzględnienia lub odmówienia uwzględnienia wniosku, stosownie do treści art. 135f ust. 7 u. pol. Nieuwzględnienie wniosku dowodowego zgłoszonego przez obwinionego będzie generowało po jego stronie uprawnienie do złożenia zażalenia na podstawie art. 135f ust. 8 u. pol., zaś w razie wykonania tego uprawnienia – powstanie obowiązek rozpoznania (m.in. dokonania kontroli formalnej) tego zażalenia, co będzie stanowiło kolejny element całej sekwencji. Ostatecznie, wszczęcie postępowania dyscyplinarnego będzie rodziło obowiązek jego zakończenia w jeden ze sposobów przewidzianych odpowiednimi przepisami – co z kolei będzie rodziło uprawnienie do zaskarżenia wydanego orzeczenia, a więc kolejny element sekwencji. Dzięki temu możliwe jest rozważenie stopnia konwencjonalizacji i formalizacji postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, bowiem bez wątplenia stanowi ono sekwencję sformalizowanych i skonwencjonalizowanych czynności o charakterze procesowym.

Nawiązując do wcześniejszej tezy o niższym stopniu gwarancyjności postępowania dyscyplinarnego – a także innych, mniej sformalizowanych ram dokonania czynności w postępowaniu dyscyplinarnym względem postępowania karnego – zauważmy, że ma ona swoje implikacje w kontekście aplikacji koncepcji konwencjonalizacji i formalizacji. Kwestią, którą należy jednoznacznie przesądzić jest natomiast stopień skonwencjonalizowania, a zwłaszcza sformalizowania postępowania dyscyplinarnego. Zdawałoby się, że wobec odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów k.p.k., skala ta po-

winna być zbliżona. Takie założenie jest jednak nie do przyjęcia z kilku względów. Po pierwsze, fundamentalną różnicą pomiędzy tymi dwoma postępowaniami jest stopień ich profesjonalizacji. W postępowaniu karnym zarówno sędzia – pełniący centralną rolę w polskim procesie karnym – jak i prokurator, a zatem jedna ze stron procesowych oraz organ prowadzący postępowanie przygotowawcze – muszą być wykształconymi prawnikami z odbytym okresem szkolenia zawodowego. Z kolei w postępowaniu dyscyplinarnym zarówno rzecznik dyscyplinarny, jak i przełożony dyscyplinarny nie muszą być prawnikami, co oczywiście przekłada się na stopień znajomości przepisów oraz możliwości dokonania ich prawidłowej wykładni. Co więcej, analizowana powyżej czynność przesłuchania świadka – wobec nieobowiązywania szeregu przepisów zawierających gwarancje proceduralne dla tych osobowych źródeł dowodowych – również przejawia się wyższym stopniem formalizacji. Zakazy dowodowe, tworzące reguły konstytutywne przesłuchania na gruncie k.p.k. nie obowiązują w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych, co przekłada się również na dopuszczalne metody przesłuchań (szczegółowo omówione poniżej). W konsekwencji konieczne jest przyjęcie, że stopień konwencjonalizacji tej czynności jest znacznie niższy, a więc proporcjonalnie zwiększa się stopień jej formalizacji. Odpowiednie stosowanie przepisów dotyczy również ograniczonego zakresu czynności. W pozostałym przypadku – w szczególności względem obwinionego, co zostanie szczegółowo omówione później – nie można również mówić o pełnych gwarancjach przysługujących oskarżonemu w postępowaniu karnym. Również w przypadku niektórych czynności dowodowych ustawodawca zrezygnował ze stosowania przepisów k.p.k. na rzecz wykorzystania regulacji zawartych w rozporządzeniach wykonujących ustawy w zakresie postępowań dyscyplinarnych danych służb mundurowych, co konstytuuje reguły konstrukcyjne oraz konsekwencyjne wyłącznie w płaszczyźnie ich formalizacji. Z tego względu uzasadnione zdaje się być skonstatowanie, że model postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych przewiduje znacznie niższy stopień konwencjonalizacji oraz wyższy stopień formalizacji czynności w ujęciu proporcjonalnym – odnosząc się do relacji pomiędzy regułami konwencjonalizacji i formalizacji czynności karnoprosesowych. Bezspornie czynności w postępowaniu dyscyplinarnym są znacznie mniej skonwencjonalizowane i sformalizowane, niż czynności w postępowaniu karnym. Jednak, w odniesieniu do postępowania karnego, postępowanie dyscyplinarne cechuje się niskim stopniem skonwencjonalizowania – a zatem relatywnie niewielką ilością reguł wyznaczającą warunki **ważnego** dokonania czynności w postępowaniu dyscyplinarnym, acz wysokim stopniem

sformalizowania – tj. proporcjonalnie większym udziałem reguł określających warunki **prawidłowego** oraz **skutecznego** dokonania czynności konwencjonalnych w postępowaniu dyscyplinarnym.

Przypomnijmy jedynie, że płaszczyzna konwencjonalizacji odpowiada za określanie ważności dokonywanych czynności. W ramach reguł konwencjonalizacji wyróżniamy reguły konstrukcyjne oraz konsekwencyjne, które warunkują byt danej czynności – tj. możliwość uznania ją za czynność ważną oraz istniejącą¹⁷. Czynności ważne z kolei podlegają dalszej analizie – tym razem w płaszczyźnie formalizacji – w ramach której również można wyróżnić reguły konstrukcyjne (reguły formalizacji przez wyznaczenie obowiązku) oraz reguły konsekwencyjne (reguły formalizacji przez wyznaczenie konsekwencji negatywnych/pozytywnych), przy czym należy zauważyć, iż nawet na gruncie postępowania karnego to reguły formalizacji są dominujące¹⁸. Reguły formalizacji będą zatem precyzować, czy ważne (istniejące) czynności są jednocześnie skuteczne oraz czy zostały dokonane prawidłowo. Skuteczność dokonania tych czynności jest uzależniona od tego, czy naruszono reguły konstrukcyjne czy konsekwencyjne w płaszczyźnie ich formalizacji. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie, ponieważ w zależności od naruszonej reguły czynność może być czynnością wadliwą, lecz może być bezwarunkowo bezskuteczna, warunkowo bezskuteczna, a także możliwy jest układ procesowy, w którym dana wadliwa czynność dowodowa będzie czynnością skuteczną.

Aplikując koncepcje konwencjonalizacji i formalizacji do postępowań dyscyplinarnych zauważyć można, że aczkolwiek stopień skonwencjonalizowania tego rodzaju postępowania jest znacząco niższy. Wynika to m.in. z niższego stopnia konwencjonalizacji kluczowych elementów postępowania dowodowego. Dobrym przykładem jest tutaj metodyka przesłuchań, która jednak budzi nieco wątpliwości. Jak wskazano wcześniej, konsekwencją odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. jest też odmienny model przesłuchania od tego, który obowiązuje w ramach procesu karnego. Zaznaczono, że przejawia się to w dopuszczalności wykorzystania innych metod przesłuchań niż te, które są dopuszczalne na gruncie k.p.k. Ewelina Sznajderska wskazała, że do głównych metod przesłuchań należy zaliczyć: metodę spontanicznej reakcji(relacji), metodę pytań kierunkowych oraz metodę pytań krzyżowych – z czego pierwsza z nich stanowi etap otwierający przesłuchanie i jest ograniczana szeregiem zakazów dowodowych na

¹⁷ B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja...*, s. 47-53 oraz cytowana tam literatura.

¹⁸ Ibidem, s. s. 48-62.

gruncie k.p.k., np. art. 171 § 4, § 5 oraz § 7; druga z nich jest kontynuacją przesłuchania po zakończeniu swobodnej relacji świadka i ma na celu weryfikację lub rekonstrukcję faktów istotnych dla przebiegu zdarzenia¹⁹. Trzecia z nich – metoda pytań krzyżowych – nie znajduje zastosowania na gruncie polskiego kodeksu postępowania karnego (oraz zdaje się być nieprzydatna na gruncie postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych). Trzeba jednak pamiętać, że w ramach pierwszej z wymienionych metod wyklucza się stosowanie metody pytań sugestywnych/sugerujących – co z kolei zdaje się być dopuszczalne na gruncie postępowań dyscyplinarnych²⁰, a zatem ten rodzaj postępowania ustanawia odrębne i szczególne względem k.p.k. metody przesłuchania, niejako odformalizowując przedmiotową czynność w postępowaniu dyscyplinarnym względem jej karnoprosesowego odpowiednika. Wystarczające jest również zauważenie, że w doktrynie wskazuje się na art. 190 oraz 191 k.p.k. jako swoiste drogowskazy-scenariusze przesłuchiwanie świadka w postępowaniu dyscyplinarnym²¹ bądź zawiera się wskazówki, w jaki sposób takie przesłuchanie poprowadzić – uwzględniając metodę spontanicznej reakcji jako otwierającą czynność²². Co do kwestii pouczenia świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy trzeba zauważyć, ustawy o służbach mundurowych nie są jednolite. W regulacjach odnoszących się do części postępowań dyscyplinarnych – np. w postępowaniach w sprawie funkcjonariuszy Straży Granicznej, Agencji Wywiadu czy ABW – w treści rozporządzeń normujących przedmiotowe postępowanie wprost wyrażono nakaz stosownego pouczenia świadków. Uzasadniony oraz słuszny jest pogląd podzielany przez większość doktryny twierdzący, iż pouczenia w postępowaniu dyscyplinarnym pozostałych służb mundurowych wynika z odpowiedniego stosowania art. 190 § 1 k.p.k.²³ W tym celu w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym na podstawie przepisów u. pol. stosuje się załącznik 11 – protokół przesłuchania świadka, zawierający listę stosownych pouczeń w przedmiocie treści art. 177 § 1, art. 182, art. 183, art. 185 i art. 233 § 1

¹⁹ E. Sznajderska, Kilka uwag na temat oceny prawdomówności wypowiedzi w procesie karnym, *Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego*, Tom XXXII 2014, s. 67.

²⁰ W wyroku NSA z 30.04.2020 r., I OSK 1229/19, LEX nr 3367533 przytoczono zarzut naruszenia art. 171 § 4 k.p.k. poprzez zadawanie pytań sugerujących treść odpowiedzi, jednak nie został on podzielony przez Sąd jako zasadny.

²¹ B. Baran, 5. *Osobowe źródła...*, LEX nr 369481725 [dostęp: 16.03.2023]; także: M. Kurowski [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. D. Świecki, t. 1, Warszawa 2020, s. 789 i n.

²² W. Kotowski [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, wyd. IV, LEX/el. 2021, art. 135(e).

²³ B. Janusz-Pohl, *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym...*, s. 63; R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego...*, s. 15; B. Baran, 5. *Osobowe źródła...*, LEX nr 369481725 [dostęp: 16.03.2023].

k.p.k. W konsekwencji można skonstatować, że każdorazowo rzecznik lub inny uprawniony organ dyscyplinarny muszą pouczyć świadka w przytoczonym zakresie, ponadto mogą poprowadzić przesłuchanie z wykorzystaniem metod według własnego uznania, zaś świadek może być przesłuchany w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi, musi odpowiadać na pytania sugerujące treść odpowiedzi, a także nie jest chroniony zakazem z art. 171 § 5 k.p.k., choć treść zeznań złożonych w takich warunkach musi zostać oceniona w ramach swobodnej oceny dowodów – jednocześnie mogąc rzutować na ich niewiarygodność.

Analizując przedmiotowe zagadnienie, warto nawiązać również do mechanizmów zaproponowanych w ogólnej teorii prawa w odniesieniu do czynności konwencjonalnych w prawie, zrelatywizowanych do ustnych czynności procesowych w różnych postępowaniach. Fundamentalne znaczenie podczas wydobywania informacji z osobowych źródeł dowodowych pełni prakseologicznie ujmowana skuteczność (efektywność) aktu komunikacji, rozumianego jako składanie oświadczeń wiedzy przez świadka, biegłego lub obwinionego, co wręcz jest kluczowe dla zdekodowania treści składanych depozycji. Ponadto jest to o tyle istotne, że zgodnie z treścią art. 135e u. pol. z czynności przesłuchania świadka czy przesłuchania obwinionego – choć tu mamy do czynienia również z dopuszczalnością formy pisemnej – sporządza się protokół. W ramach klaryfikacji treści oświadczeń składanych w toku przesłuchania – w odniesieniu do potencjalnych czynności dokonywanych przez podmioty przesłuchiwane - rzecznik dyscyplinarny może zatem korzystać z mechanizmu interpretacji standardowej i wyjaśniania intencjonalnego, ustalania oraz upewniania się w zakresie sensu dokonywanej czynności. Przedmiotowa kwestia stanowi jednak zagadnienie szczegółowe, wymagające zbyt obszernej analizy w ramach niniejszego opracowania. Z tego też względu wystarczające jest jedynie zaznaczenie potencjalnych możliwości interpretacji zachowań osobowych źródeł dowodowych stanowiących w istocie substraty materialne dokonywanych przez nich czynności w toku postępowania oraz odesłanie do prac przydatnych do zrozumienia omawianej problematyki²⁴.

²⁴ M. Wawrzyńczak, O intencjonalności czynności karnoprosesowych w świetle najnowszych badań nad koncepcją czynności konwencjonalnych w prawie, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny*, t. 84, nr 4, 2022, s. 55-72, doi:10.14746/rpeis.2022.84.4.04; K. Gmerek, Identyfikowanie czynności procesowych dokonywanych w ramach rozprawy sądowej. Rozważania na tle rzeczywistych wypowiedzi nieprofesjonalnych uczestników postępowania, *Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej* 2020, 1(22), s. 21–36. doi: <https://doi.org/10.36280/AFPiFS.2020.1.21>.

Jedynie sygnalizacyjnie można zwrócić uwagę na kwestię prawa do odmowy złożenia zeznań, choć nie wydaje się ona rodzić nadzwyczajnych kontrowersji w doktrynie i orzecznictwie. Prawo to przysługuje osobie najbliższej, której definicja ustawowa znajduje się w art. 115 § 11 k.k.²⁵, przy czym krąg podmiotów w niej wskazany wielokrotnie doprecyzowywano w doktrynie i orzecznictwie²⁶. Możliwość skorzystania z tego uprawnienia pozostawia się ocenie świadka, lecz świadek przed odmową złożenia zeznań musi ujawnić dane personalne oraz relacje łączące go z obwinionym. Konieczne jest wniesienie przez świadka o zwolnienie z obowiązku składania zeznań, przy czym wniosek ten nie ma charakteru obligatoryjnego, zaś ocena zasadności wniosku należy do kompetencji organu dyscyplinarnego, który musi wyważyć interes służby oraz indywidualny świadka – przy czym zdaje się być uzasadniona konstatacja, że interes służby nie musi wieść prymatu nad interesem indywidualnym²⁷. Ponadto zasadne jest stwierdzenie, że choć z art. 183 § 1 k.p.k. wynika, że w postępowaniu dyscyplinarnym uprawnienie do uchylenia się od odpowiedzi na jedno/wiele pytań nie przysługuje świadkowi w sytuacji, gdy może on być narażony wskutek tych zeznań na odpowiedzialność za wykroczenie lub przewinienie dyscyplinarne, to organ nie może żądać uprawdopodobnienia przesłanek uchylenia się od udzielenia odpowiedzi na konkretne pytania, choć nie można na podstawie tego przepisu uchylić się od złożenia zeznań w ogóle²⁸.

Nieco inaczej prezentuje się ujęta przez Beatę Baran kwestia przepisów k.p.k. regulujących problematykę świadków, które określa mianem norm szczególnych adresowanych do sądu/prokuratora. Wśród przykładowych przepisów Autorka wskazuje art. 180, 181, art. 183 § 2, art. 184, 185a i 185b, art. 187, art. 188 oraz art. 192 § 1–3 k.p.k. w ramach wyliczenia egzemplifikacyjnego²⁹. Taką konkluzję potwierdza znowelizowane brzmienie art. 135p u. pol. Trzeba w tym miejscu jednak zaznaczyć, że określany przez niektórych przedstawicieli doktryny „policyjny model postępowania dyscyplinarnego”³⁰ charakteryzuje się aktualnie istotną rozbieżnością. Pomimo znowelizowania art. 135p u. pol., oraz – na co wskazuje wykładnia językowa tego przepisu – wykluczenia stosowania

²⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

²⁶ Zob. M. Kurowski [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2022, art. 182 oraz cytowana tam doktryna i orzecznictwo.

²⁷ B. Baran, 5. *Osobowe źródła...*, LEX nr 369481725 [dostęp: 16.03.2023].

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego...*, s. 12.

przepisów k.p.k. do przeprowadzania oględzin, konfrontacji oraz okazań, nie dokonano tego w odniesieniu do niektórych służb mundurowych, których postępowanie dyscyplinarne ukształtowano właśnie według przedmiotowego modelu policyjnego. W konsekwencji w odniesieniu do szeregu Agencji, takich jak SKW, SWW czy CBA przepisy dopuszczają możliwość przeprowadzania tych czynności według uregulowań procesowych, zaś w ustawach o SOP czy SW czy SG przepisy wprost nakazują ich stosowanie również do konfrontacji oraz okazań³¹. W konsekwencji taka regulacja jawi się jako niekonsekwentna, zaś sama nowelizacja art. 135p u. pol. wydaje się zatem być nietrafiona.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że przepisy art. 193 § 1 oraz 202 § 1 k.p.k. (czyli regulujące kwestie dowodu z opinii biegłego lekarza psychiatry o stanie zdrowia psychicznego oskarżonego) w postępowaniu dyscyplinarnym nie znajdują zastosowania³². Jak wskazano wcześniej, odmiennie kwestię reguluje choćby Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³³, na podstawie której takie dowody zdają się być dopuszczalne. Zaznaczmy, że omawiane orzeczenia – odnoszące się do tych służb mundurowych, dla których postępowań dyscyplinarnych nie przewidziano odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. w szerszym zakresie, niż przykładowo w art. 135p u. pol. – zdają się być prawidłowe.

Finalnie należy odnieść się do kwestii przesłuchania świadka pod kątem realizacji uprawnień obwinionego i jego obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym. Zasadniczo można mówić już o dość ugruntowanej linii orzeczniczej stanowiącej, że świadek zeznający w postępowaniu dyscyplinarnym nie musi być przesłuchiwany w obecności obwinionego i/lub jego obrońcy. Te twierdzenie wyinterpretowano z treści art. 390 § 1 k.p.k., przewidującego generalną zasadę, że oskarżony, a w konsekwencji i jego obrońca, mogą być obecni przy wszystkich czynnościach postępowania dowodowego przeprowadzonego w postępowaniu karnym. Pogląd ten wyprowadzono z faktu, że przepisy poszczególnych

³¹ Por. art. 135 ust. 1 ustawy o CBA; art. art. 139 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego; art. 247 ustawy o SW; art. 229 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 575 z późn. zm.); art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2470 z późn. zm.).

³² Por. wyrok NSA z 1.12.2010 r., I OSK 847/10, także: wyrok NSA z 4.07.2018 r., I OSK 2098/16, LEX nr 2564998; Wyrok NSA z 8.03.2018 r., I OSK 1024/16, LEX nr 2499740; Wyrok NSA z 26.03.2019 r., I OSK 3419/18, LEX nr 2671334.

³³ Dz. U. poz. 1225

ustaw szczególnych nie tylko nie przewidują odpowiedniego stosowania przepisów o oskarżonym i jego obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych, ale wręcz normują zasady udziału obwinionego i jego obrońcy w sposób wyczerpujący, np., w treści art. 135f u. pol. w odniesieniu do tej formacji. W konsekwencji zasadny jest pogląd, że rozszerzenie uprawnień obwinionego o treść art. 171 § 2 k.p.k. skutkowałoby zastosowaniem wykładni rozszerzającej, co jawi się jako niedopuszczalne³⁴.

Podsumowując przedstawione rozważania można skonstatować, że problematyka świadka jako osobowego źródła dowodowego – w szczególności w kontekście czynności przesłuchania, stanowiącej formę „wydobycia” informacji z tego źródła – istotnie różni się od regulacji kodeksu postępowania karnego. Wynika to nie tylko z braku obowiązywania w postępowaniach dyscyplinarnych szeregu zakazów dowodowych, stanowiących reguły konstytutywne dokonania czynności przesłuchania na gruncie kodeksu postępowania karnego, ale również skutków takiego unormowania w postaci dopuszczalności odmiennych metod prowadzenia przesłuchań – a co za tym idzie – różnych modeli ukształtowania tej czynności w obu rodzajach postępowań. Skutkuje to odmiennym, niższym stopniem gwarancyjności dla obwinionego – ale również innego katalogu sytuacji, w których świadek jest zobowiązany zeznawać, zaś jego depozycje mogą stanowić dowód w toczącym się postępowaniu. Postępowanie to jest zatem w mniejszym stopniu skonwencjonalizowane i w jeszcze mniejszym zakresie sformalizowane względem postępowania karnego. Jednocześnie poziom formalizacji omawianego modelu jest znacznie wyższy niż innych modeli postępowań dyscyplinarnych, np. w szkolnictwie wyższym, adwokaturze, czy zawodach medycznych, co zapewne powiązane jest ze specyfiką i profilem działania służb mundurowych.

³⁴ Takie stanowisko zajęto w m. in. orzeczeniach: Wyrok NSA z 5.07.2017 r., I OSK 347/17, LEX nr 2463303; Wyrok NSA z 14.07.2020 r., I OSK 2629/19, LEX nr 3049965; Wyrok WSA w Warszawie z 20.01.2021 r., II SA/Wa 1354/20, LEX nr 3195789.

Uprawnienie rzecznika dyscyplinarnego do wykorzystania materiałów postępowania przygotowawczego w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych – zarys problematyki

Mechanizm kontroli wykonywania obowiązków służbowych policjanta stanowi nieodłączny element prawidłowego funkcjonowania służb mundurowych. Immanentną cechą wykonywania zawodów: policjanta, żołnierza czy funkcjonariuszy Straży Granicznej¹, jest szczególne społeczne zaufanie, co wynika z wyjątkowych kompetencji, jakimi te służby są obdarzone oraz istotnie wysokich społecznych oczekiwań w zakresie strzeżenia szeroko pojętego porządku i bezpieczeństwa publicznego. Tym samym kontrola stanu i prawidłowości wykonywanych przez przedstawicieli służb mundurowych obowiązków jawi się jako nieodłączny element ich funkcjonowania. Między innymi służy temu postępowanie dyscyplinarne prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego albo innego wyznaczonego funkcjonariusza, które poprzedza decyzje dyscyplinarne podejmowane przez przełożonych służbowych.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono jeden z aspektów postępowania dyscyplinarnego służb mundurowych² oraz postępowania dowodowego rzecznika dyscyplinarnego związany z gromadzeniem materiału dowodowego i wykorzystaniem jako dowodów materiałów postępowania przygotowawczego.

Skupiono się na możliwościach oraz zasadach wykorzystania materiału dowodowego zgromadzonego w prowadzonym równolegle postępowaniu karnym oraz wskazano na ograniczenia prokuratora w udostępnianiu dowodów z toczącego się postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec przedstawiciela służby mundurowej. Taka sytuacja prawna jest

¹ Także funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Więziennej, Służby Celno – Skarbowej, Służby Ochrony Państwa, Straży Marszałkowskiej.

² Przede wszystkim na przykładzie uprawnień rzecznika dyscyplinarnego Policji w oparciu o przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną i karną policjantów, zob. art. 132-144a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2020 r., poz. 360), dalej u.pol. Jak zauważa R. Giętkowski przyjęte rozwiązania w policyjnym postępowaniu dyscyplinarnym stały się wzorem dla analogicznych regulacji w takich służbach jak CBA, SKW, SWW, SW, SOP i SM, zob. R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego postępowania dowodowego w służbach mundurowych (ujęcie porównawcze)* [w:] *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), Piła 2020, s. 12.

związana przede wszystkim z obowiązującymi zakazami dowodowymi, ale także z koniecznością zapewnienia praworządności.

Uwagi wstępne

Postępowanie dowodowe w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych może być prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego w tzw. właściwym postępowaniu dyscyplinarnym oraz w postępowaniu wyjaśniającym poprzedzającym czynności rzecznika, w postępowaniu przed przełożonym dyscyplinarnym oraz w postępowaniu wznowieniowym³. Rzecznik dyscyplinarny zbiera materiał dowodowy i podejmuje czynności dowodowe niezbędne do wyjaśnienia sprawy⁴. Wykonywane w toku postępowania dyscyplinarnego czynności dowodowe definiowane są jako czynności związane z poszukiwaniem, zabezpieczaniem i pozyskiwaniem źródeł dowodowych oraz jako czynności właściwego przeprowadzania dowodów⁵.

B. Janusz-Pohl wskazuje na dualizm czynności dowodowych rzecznika dyscyplinarnego służb mundurowych. Z jednej strony, zauważyć należy autonomiczne (samodzielne) czynności dowodowe rzecznika, podejmowane przez niego na wszystkich etapach postępowania, włącznie z rekwizycjami. Z drugiej strony podejmuje on czynności dowodowe o charakterze, jak to autorka nazwała „pasożytującym”, które podjęte zostały w ramach innego postępowania⁶. Na tym tle pojawia się kwestia stanowiąca istotę poniższych rozważań, tzn. możliwość „skorzystania” przez rzecznika dyscyplinarnego z materiału dowodowego zgromadzonego w innym postępowaniu w wyniku czynności dowodowych innego organu, powołanego do ścigania czynów zabronionych.

Akty normatywne regulujące postępowanie dyscyplinarne służb mundurowych⁷ odsyłają w sprawach nieuregulowanych do odpowiedniego stosowania

³ Są to postępowania poza właściwym postępowaniem dowodowym, szerzej R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego postępowania dowodowego ...*, *op. cit.*, s. 9-10.

⁴ Zob. art. 135e u.pol.

⁵ B. Janusz-Pohl, *Inicjatywa dowodowa – rozważania w kontekście modelu poznania w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów* [w:] *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), IX Seminarium Prawnicze, Piła 2020, s. 56.

⁶ *Ibidem*, s. 59.

⁷ Zob. art. 135 u.pol.; art. § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. U. z 2020 r., poz. 1225, dalej rozp.abw;

przepisów kodeksu postępowania karnego⁸. W większości jednak samodzielnie regulują kwestię zbierania materiału dowodowego przez rzeczników dyscyplinarnych lub przełożonych dyscyplinarnych. Przykładowymi czynnościami należącymi do kompetencji rzeczników dyscyplinarnych są przesłuchania świadków, przesłuchanie obwinionego, przyjmowanie od niego oświadczeń zarówno ustnych jak i pisemnych, przeprowadzenie dowodu z opinii biegłych, a także oględziny⁹. Przyjmuje się, iż w postępowaniu karnym (a także dyscyplinarnym – na mocy odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego) jako dowód należy dopuścić wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem¹⁰. Czynności wykonywane w postępowaniu dyscyplinarnym objęte są wymogami stawianymi czynnościom procesowym w postępowaniu karnym¹¹. Konieczne jest zapewnienie formalnych warunków legalności i skuteczności tych czynności dowodowych np. pouczenie świadka o obowiązku mówienia prawdy i odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań oraz protokolarne utrwalanie czynności przesłuchania¹².

Postępowania dyscyplinarne służb mundurowych przewidują możliwość zwrócenia się do właściwego organu o udostępnienie akt postępowania, w tym

art. 275 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 813 z późn.zm., dalej jako u.kas; art. 124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1940 z późn. zm., dalej u.psp; art. 135 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1900, dalej u.cba; art. 139 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1362 z późn. zm., dalej jako u.skwsww; art. 259 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1064, dalej u.sw; art. 240 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 575, dalej u.sop; art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 roku o Straży Marszałkowskiej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1727, dalej u.sm.

⁸ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz. U. z 2022, poz. 1375 z późn.zm., dalej jako k.p.k. Nadmienić należy, iż przepis art. 135p u.pol operuje klauzula limitatywną, zgodnie z którą odpowiednie stosowanie przepisów k.p.k. jest zawężone do przepisów regulujących wezwania doręczenia, świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych, szerzej B. Janusz-Pohl, *Analogia legis na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane*, [w:] W. Kozielewicz, P. Józwiak, (red.) *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2017, s. 21 i n.

⁹ Katalog tych czynności jest otwarty. Zob. art. 135e ust. 1 u.pol, art. 124 u. lu.cba, art. 128 ust. 1 u.skwsww, art. 247 ust. 1 u.sw, art. 229 ust. 1 u.sop, art. 121 ust. 2 u.sm.

¹⁰ I. Adamczak, *Ocena dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów*, [w:] *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzyszewska (red.), Piła 2020, s. 24.

¹¹ Zob. S. Kryczka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta*, Lex/el.

¹² Szerzej, w tym o różnicach w sposobach przeprowadzania czynności dowodowych w postępowaniach dyscyplinarnych służb mundurowych R. Giętkowski, *Prawne regulacje dyscyplinarnego postępowania dowodowego ...*, op. cit., s. 15-16.

postępowania przygotowawczego. Uzyskanie materiałów innego postępowania, w tym postępowania przygotowawczego, może zostać dokonane w oparciu o przepisy szczególne albo na podstawie ogólnej normy art. 156 k.p.k.

Zgodnie z normą art. 135e ust. 9 u.pol przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny mogą zwrócić się do właściwego organu¹³ o udostępnienie akt postępowania, jeżeli czyn będący przedmiotem tego postępowania jest jednocześnie przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Za zgodą organu potrzebne odpisy lub wyciągi z akt włącza się do postępowania dyscyplinarnego¹⁴. Nie można wykluczyć jednak i takiej sytuacji, iż obwiniony może złożyć wniosek do rzecznika dyscyplinarnego o wystąpienie do prokuratora o akta sprawy postępowania przygotowawczego.

Natomiast w postępowaniach dyscyplinarnych, w których nie występuje taka regulacja¹⁵, możliwe jest zwrócenie się do innego organu na podstawie art. 156 k.p.k. (o czym szerzej w dalszej części opracowania)¹⁶.

W tym miejscu konieczne jest zwrócenie uwagi, iż drugorzędne znaczenie ma to czy rzecznik dyscyplinarny służb mundurowych działa na podstawie odrębnego przepisu, czy też we wniosku o udostępnienie akt wskaże ogólną normę z art. 156 k.p.k. Prokurator każdorazowo podejmując decyzję o udostęp-

¹³ Organem oprócz prokuratora może np. urząd skarbowy lub urząd celno – skarbowy oraz organ prowadzący postępowania w sprawach wykroczeń.

¹⁴ O udostępnienie akt można wystąpić w całości lub w części. Identycznie sformułowany przepis zawarty jest w: art. 124 ust. 9 u.cba, 128 ust. 9 u.skwsww, 247 ust. 9 u.sw i art. 229 ust. 8 u.sop.

¹⁵ Zob. § 16 ust. 6 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 maja 2020 roku w sprawie przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 897), dalej rozp.sg; § 27 ust. 1 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz. U. z 2020 r., poz. 1225), dalej rozp.aw; § 3 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2018 roku w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 54).

¹⁶ Akta postępowania przygotowawczego udostępnia się stronom, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym. Akta te mogą być udostępnione również innym osobom za zgodą sądu (art. 156 § 1 k.p.k.). Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo ujawnienia informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, przeglądanie akt, sporządzanie odpisów i kopii odbywa się z zachowaniem rygorów określonych przez prezesa sądu lub sąd. Uwierzytelnionych odpisów i kopii nie wydaje się, chyba że ustawa stanowi inaczej (art. 156 § 4 k.p.k.). Na odmowę udostępnienia akt w postępowaniu przygotowawczym przysługuje stronom zażalenie; na zarządzenie prokuratora zażalenie przysługuje do sądu (art. 159 k.p.k.).

nieniu materiałów postępowania, będzie indywidualnie oceniał, czy udostępnienie materiałów na określonym etapie postępowania jest możliwe i nie wpłynie na prawidłowy tok postępowania lub ochronę ważnego interesu państwa¹⁷.

Dowody postępowania przygotowawczego po ich uzyskaniu załącza się w sposób formalny do akt postępowania dyscyplinarnego¹⁸. Włączenie do akt postępowania odpisów lub wyciągów z akt innego postępowania wymaga sporządzenia przez rzecznika dyscyplinarnego protokołu z tej czynności¹⁹. Z reguły będą to materiały w formie odpisów kart akt postępowania karnego, ale nie można wykluczyć, iż mogą to być również zapisy monitoringu lub zapisy przebiegu przeprowadzanych czynności procesowych²⁰. W takich wypadkach konieczne będzie sporządzenie kopii nośnika zapisu, co każdorazowo winno znaleźć swoje potwierdzenie zarówno w aktach postępowania przygotowawczego jak i aktach postępowania dyscyplinarnego.

Rzecznik dyscyplinarny wnioskując o materiały postępowania dyscyplinarnego winien brać pod uwagę dowody przemawiające zarówno na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego, gdyż jest zobowiązany do przestrzegania dyrektywy obiektywizmu²¹.

¹⁷ Interes państwa czy postępowania przygotowawczego to pojęcia szerokie i mogą dotyczyć zarówno przedmiotu postępowania (np. czynów zagrażających bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu) oraz ochrony prawnych interesów stron, jak względów na zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania poprzez nieujawnianie źródeł dowodowych, zastosowanych technik operacyjnych, sposobu przeprowadzenia czynności, planowanych czynności, załączonych materiałów objętych tajemnicami zawodowymi, itp. Prokurator udostępniając materiały toczącego się postępowania przygotowawczego traci nad nimi kontrolę, gdyż ich dysponentem staje się organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne.

¹⁸ Wojewódzki Sad Administracyjny w Warszawie stanął na stanowisku, że włączenie materiałów postępowania przygotowawczego do postępowania dyscyplinarnego musi mieć charakter formalny, gdyż tylko wtedy będzie je można zaliczyć w poczet materiału dowodowego i co oczywiste ustalić na ich podstawie stan faktyczny, zob. wyrok WSA w Warszawie z 26 czerwca 2006 r., II SA/Wa 375/06, LEX nr 221871).

¹⁹ Tak przewidują przepisy szczególne, zob. np. § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów (Dz. U. z 2014 r., poz. 306 z późn. zm.), dalej rozp.pol.

²⁰ Standardem jest utrwalanie obrazu i dźwięku czynności procesowych o szczególnym znaczeniu (np. w przypadku jedyne źródła dowodowego) albo niepowtarzalnych (np. przesłuchań wykonywanych w trybie art. 185a-c k.p.k., eksperymentów procesowych i oględzin miejsca zdarzenia, bądź oględzin zewnętrznych zwłok w miejscu ich znalezienia i późniejszego ich otwarcia).

²¹ Podobnie B. Janusz-Pohl, *Inicjatywa dowodowa – rozważania w kontekście modelu poznania w postępowaniu dyscyplinarnym...*, op. cit., s. 57.

1. Dowody postępowania przygotowawczego i ich ocena

Na każdym etapie postępowania przygotowawczego prokurator²² pełni rolę dominującą i jako *dominus litis* decyduje o każdym aspekcie prowadzonego lub nadzorowanego śledztwa lub dochodzenia²³. Prokurator w toku postępowania pilnuje, aby na każdym etapie postępowania prawidłowo zabezpieczyć jego bieg, kierując aktywność procesową lub nadzorczą (albo jej brak) na osiągnięcie celów postępowania karnego²⁴.

Zbieg realny przewinienia dyscyplinarnego z przestępstwem stwarza możliwość skorzystania z materiału dowodowego zgromadzonego w postępowaniu karnym. Prowadzący postępowanie karne prokurator w oczywisty sposób ma większe możliwości gromadzenia materiału dowodowego niż rzecznik dyscyplinarnej i to mimo odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego do porządku czynności procesowych²⁵.

Postępowanie dyscyplinarne może być zainicjowane żądaniem sądu lub prokuratora²⁶. W takim wypadku materiały przekazane przez oskarżyciela publicznego włącza się do akt postępowania i stanowią one podstawę wniosków dowodowych (przeprowadzenie dowodu z dokumentu).

Istotnym aspektem postępowania karnego, w tym przygotowawczego, jest jego tzw. jawność wewnętrzna²⁷ przejawiająca się w możliwości udostępnienia akt sprawy określonym podmiotom, to jest stronom postępowania, obrońcom, pełnomocnikom i przedstawicielom ustawowym stronom²⁸, a także innym osobom. W toku dochodzenia lub śledztwa udostępnienie materiałów sprawy zależy od decyzji nadzorującego lub prowadzącego sprawę prokuratora (art. 156 § 5 k.p.k.).

²² Zgodnie z art. 326 § 1 k.p.k., prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi.

²³ Prokurator stojąc na straży praworządności odgrywa istotną rolę w systemie organów wymiaru sprawiedliwości. Dominuje na etapie postępowania przygotowawczego i poza czynnościami zastrzeżonymi dla sądu, samodzielnie decyduje o wszelkich aspektach prowadzonego osobiście lub nadzorowanego przez siebie dochodzenia albo śledztwa.

²⁴ Zob. art. 297 k.p.k.

²⁵ Zob. art. 135p ust. 1 u.pol.

²⁶ W razie niewykonania przez organ niebędący prokuratorem postanowienia, zarządzenia lub polecenia wydanego przez prokuratora sprawującego nadzór, na jego żądanie przełożony funkcjonariusza wszczyna postępowanie służbowe; o wyniku postępowania informuje się prokuratora, art. 326 § 4 k.p.k.

²⁷ Szerzej zob. H. Paluszkiwicz, *Komentarz do art. 156 k.p.k.* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, s. 312-315.

²⁸ Mogą sporządzać nieodpłatnie kopie i odpisy dokumentów tamże się znajdujących. Jak wyżej już wskazano na zarządzenie o odmowie udostępnienia akt stronom przysługuje zażalenie do sądu na zasadach ogólnych.

W większości przypadków jest to funkcjonariusz Policji prowadzący dochodzenie lub śledztwo²⁹. W końcowej części przytoczonego przepisu wprowadzona została reguła procesowa, iż udostępnienie akt innym osobom może nastąpić tylko za zgodą prokuratora, oraz że może się to stać w wyjątkowych wypadkach.

Innymi osobami, o których może być mowa w takim przypadku mogą być przedstawiciele mediów, osoby prowadzące badania naukowe oraz inne osoby, które wykażą ważny interes, dla którego dostęp do akt jest nieodzowny. Taką osobą bez wątplenia jest np. policyjny rzecznik dyscyplinarny. Wyjątkowy wypadek uzasadniający dostęp do materiałów postępowania przygotowawczego innych osób (w tym rzecznika dyscyplinarnego służby mundurowej) materializuje się ze względu na przedmiot oraz podmiot postępowania. Dostęp do materiałów dla mediów jest wielokrotnie uzasadniony charakterem czynu, zainteresowaniem społecznym i względami bezpieczeństwa publicznego. Media pomagają w ustaleniu nieznanymi sprawców czynów, np. poprzez publikację ich wizerunków lub wskazanie na *modus operandi*. Dostęp rzecznika dyscyplinarnego do materiałów postępowania przygotowawczego jest uzasadniony względami dobra służby, którą reprezentuje, a która odpowiada za określony obszar porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zadaniem policyjnego rzecznika dyscyplinarnego jest zebranie dowodów kierunkowanych na ustalenie czy zachowanie policjanta wypełniło znamiona przewinienia dyscyplinarnego.

W przedmiocie udostępnienia akt postępowania przygotowawczego na podstawie art. 156 k.p.k. prokurator wydaje zarządzenie. Takie zarządzenie winno być wydawane również w przypadku wniosków innych osób aplikujących do dostępu do materiałów dochodzenia bądź śledztwa, choć nie będzie im przysługiwało zażalenie do sądu w trybie art. 159 k.p.k.³⁰. Zarządzenie odmawiające udostępnienia akt winno być uzasadnione. Okoliczności warunkujące odmowę mogą być bardzo różne, ale powinny składać się na sumę okoliczności, które nie pozwalają przyjąć, że zachodzi wyjątkowy wypadek uzasadniający udostępnienie materiałów. Znaczenie może mieć również czas udostępnienia materiałów i określenie przez prokuratora terminu ich późniejszego udostępnienia, co może wynikać z nieprzeprowadzenia wszystkich czynności dowodowych, nieuwjęcia wszystkich podejrzanych, oczekiwania na opinie, pomoce prawne, w tym pomoc międzynarodową. Okoliczności może być wiele, jakkolwiek prokurator będący

²⁹ Większość zarządzeń o powierzeniu prowadzenia śledztwa Policji jest powierzenie w całości, oczywiście z wyjątkiem czynności zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji prokuratora, zob. art. 311 § 2 k.p.k.

³⁰ Niewątpliwie udostępnienie materiałów postępowania przygotowawczego na potrzeby postępowania dyscyplinarnego ma charakter uznaniowy.

strażnikiem praworządności ma szczególny obowiązek wspomóc rzecznika dyscyplinarnego służby mundurowej w sprawnym przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego³¹ i w przypadku zaistnienia tych okoliczności, udostępnić w całości lub w części wnioskowane materiały.

Po wpłynięciu wniosku rzecznika dyscyplinarnego prokurator podejmuje decyzje o udostępnieniu materiałów postępowania przygotowawczego po uprzedniej formalnej kontroli wniosku. Może udostępnić także całe akta albo ich część, kierując się uchylonymi tylko na potrzeby określonego postępowania karnego tajemnicami zawodowymi³², o czym szerzej w dalszej części pracy.

Materiały mogą być udostępnione w wersji elektronicznej³³.

Jak już wyżej nadmieniono, materiały sprawy przekazane zarządzeniem przez prokuratora włącza się do akt postępowania wyjaśniającego lub dyscyplinarnego w sposób formalny³⁴. Sporządza się protokół z czynności albo postanowienie o załączeniu materiałów. Z chwilą wydania takiego postanowienia dowody zgromadzone w postępowaniu karnym stają się pełnoprawnymi dowodami postępowania dyscyplinarnego i mogą być przez organ dyscyplinarny uznane za własne³⁵. Dowody z postępowania przygotowawczego mogą również stać się przyczynkiem do pozyskania i przeprowadzenia dowodów z innych źródeł lub środków dowodowych, stanowią bowiem informację dla rzecznika dyscyplinarnego o ich istnieniu i możliwości wykorzystania w ramach własnej inicjatywy dowodowej. Zgodnie z treścią art. 135f ust. 6 u.pol³⁶ postanowienie o włączeniu w poczet materiału dowodowego konkretnie wskazanych dowodów, powinno doręczyć się obwinionemu oraz jego obrońcy, jeżeli został ustanowiony. Postanowienie jest niezaskarżalne. Na konieczność wydania postanowienia o włącze-

³¹ Skutkującego odsunięciem od obowiązków służbowych funkcjonariusza albo i wydaleniu go ze służby, wobec którego zachodzi wysokie prawdopodobieństwo popełnienia zarzuconego mu przestępstwa.

³² Nie udostępnia się chociażby dokumentów zawierających informacje niejawnie o klauzuli „tajne: lub „ściśle tajne”, zob. art. 156 § 4 k.p.k.

³³ Zob. art. 156 § 5 k.p.k. *in fine*.

³⁴ Zob. § 15 ust. 4 rozp.abw.

³⁵ Wzoru takiego postanowienia nie ma w roz.pol. Jak słusznie zauważa S. Maj należy je samodzielnie stworzyć, więcej zob. S. Maj, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Policji*, [w:] *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych. Komentarz*, LEX/el. Podobnie W. Kotowski, *Ustawa o Policji, Komentarz*, wyd. IV, LEX/el 2021; A. Michałek, *Komentarz do art. 135e [w:] Ustawa o Policji. Komentarz*, Ł. Czebotar (red.), LEX/el 2015.

³⁶ Takie postanowienia wydane w toku postępowania dyscyplinarnego, doręcza się obwinionemu oraz obrońcy, jeżeli został ustanowiony, podobnie art. 230 ust. 6 u.sop., art. 125 ust. 6 u.cba.

niu do sprawy materiałów jako dowodów postępowania dyscyplinarnego wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 czerwca 2006 roku³⁷.

Dowody z dokumentów powinny być załączone do akt postępowania dyscyplinarnego w uwierzytelnionych kopiach³⁸.

2. Dowody postępowania przygotowawczego objęte tajemnicami zawodowymi

Na wstępie omawiania problematyki uzyskiwania dowodów objętych klauzulami zawodowymi należy podkreślić, iż w prawie dowodowym funkcjonują zakazy dowodowe zabraniające przeprowadzenie dowodu w określonych warunkach lub stwarzające ograniczenia w poszukiwaniu lub wydobywaniu określonych dowodów³⁹. Ponadto dowód pozyskany z naruszeniem prawa nie może stanowić podstawy ustaleń faktycznych, jeżeli został zebrany w sposób sprzeczny z prawem, bowiem podważałoby to zasady konstytucyjne i konwencyjne⁴⁰.

Prokurator w toku postępowania przygotowawczego jest wyposażony w kompetencje ułatwiające mu szybkie i skuteczne zbieranie materiału dowodowego, w tym dowodów zawierających informację niejawną lub stanowiącą ta-

³⁷ II SA/Wa 375/06, LEX nr 221871. W doktrynie przyjmuje się również odmienne stanowisko, od wyrażonego w przytoczonym wyroku, który dotyczył sposobu przeprowadzania dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym, w którym nie ma pełnej jawności postępowania. Nie mają odpowiedniego zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, które umożliwiają stronie na każdym etapie postępowania zapoznawania się z aktami postępowania i zebranymi dowodami. w szczególności z dokumentów.

³⁸ S. Maj, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Policji ...*, *op. cit.*

³⁹ Zakaz dowodowy należy rozumieć jako przepis zakazujący którego *ratio legis* można wytłumaczyć koniecznością ochrony ważnych interesów państwowych, społecznych lub indywidualnych, co prawda sprzecznych z interesem prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, niemniej zasługujących na ochronę prawną (np. tajemnic spowiedzi, zapiski i notatki zamiast wyjaśnień i zeznań, zeznania osób, które skorzystały z odmowy złożenia zeznań, treści rozmów uzyskanych z podsłuchów prowadzonego z naruszeniem warunków dopuszczalności tej czynności, itp.), szerzej zob. W. Kozielewicz, *Dowody nielegalne w postępowaniu dyscyplinarnym* [w:] *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), Piła 2020, s. 36-37.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 40 i 43. Nie można czynić ustaleń faktycznych w postępowaniu dyscyplinarnym w oparciu o wyjaśnienia obwinionego (podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym), zeznania świadków, czy inne oświadczenia złożone w warunkach wyłączonej swobody wypowiedzi.

jemnicę związaną z wykonywaniem zawodu lub określonej funkcji. W tym miejscu pojawia się problem możliwości udostępnienia na potrzeby postępowania dyscyplinarnego materiałów uzyskanych w trybie art. 179 § 1⁴¹ i 180 § 1 k.p.k. w sytuacji, gdy czyn stanowiący występki lub zbrodnię wypełni znamiona przewinienia dyscyplinarnego (zbieg rzeczywisty)⁴². Dowody te są przeprowadzane w postępowaniu karnym wyłącznie na jego potrzeby oraz po ustaleniu okoliczności umożliwiających ich przeprowadzenie. Okoliczności te (dobro wymiaru sprawiedliwości⁴³ i niemożność stwierdzenia danej okoliczności na podstawie innego dowodu) są ustalane w realiach konkretnej sprawy. Problem ma również i ten wymiar, że powstają istotne wątpliwości dotyczące sposobu włączania dokumentów objętych tajemnicą zawodową, bankową oraz lekarską do akt postępowania dyscyplinarnego. Są to bowiem często informacje szczególnie wrażliwe, dotyczą np. stanu zdrowia, w tym psychicznego i jako informacje wrażliwe podlegają szczególnej ochronie.

Rzecznik dyscyplinarny nie posiada kompetencji do bezpośredniego uzyskiwania dowodów stanowiących tajemnice zawodowe. Jedyną możliwością ich uzyskania zachodzi w sytuacji równoległego prowadzenia postępowania karnego o ten sam czyn (zbieg rzeczywisty przewinienia dyscyplinarnego z przestępstwem) i uzyskanie tych dowodów w postępowaniu karnym. W takiej sytuacji rzecznik dyscyplinarny może uzyskać taki dowód z postępowania przygotowawczego⁴⁴ w trybie wyżej opisanym udostępnienia akt postępowania przygotowaw-

⁴¹ Prokurator może zwrócić się do właściwego naczelnego organu administracji rządowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „tajne” lub „ściśle tajne”, tylko po zwolnieniu tych osób od obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ przełożony. Zwolnienia wolno odmówić tylko wtedy, gdyby złożenie zeznania wyrządzić mogło poważną szkodę państwu.

⁴² Zgodnie z normą art. 180 § 1 k.p.k. prokurator może dla dobra wymiaru sprawiedliwości zwolnić osoby od obowiązku zachowania tajemnicy informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone” lub „poufne” lub tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu lub funkcji. Decyzja prokuratora wydawana jest w formie zaskarżalnego do sądu postanowienia. Aby przesłuchać osoby zobowiązane do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego, lekarskiej, dziennikarskiej lub statystycznej oraz tajemnicy Prokuratury Generalnej, prokurator musi wnioskować do sądu. Wniosek może być argumentowany dobrem wymiaru sprawiedliwości, z ustaleniem, iż okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu. Na postanowienie sądu przysługuje zażalenie.

⁴³ W pojęciu tym mieści się trafność orzekania w przedmiocie odpowiedzialności karnej, w tym uwzględnienia w podstawie dowodowej owego orzekania wszystkich istotnych okoliczności, które mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie w zakresie sprawstwa, winy i odpowiedniej reakcji karnej, zob. H. Paluszkiewicz, *Komentarz do art. 156 k.p.k.* [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, s. 312-315.

⁴⁴ Podobnie S. Maj, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Policji ...*, op. cit.

czego na podstawie art. 156 k.p.k. Brak możliwości uzyskiwania przez rzeczników dyscyplinarnych służb mundurowych dowodów zawierających np. tajemnice telekomunikacyjne wynika z braku podstawy prawnej do ich uzyskania. Z konstytucyjnej zasady szczególnej ochrony wolności komunikowania się wynika, iż wolność ta może zostać ograniczona tylko w ustawie i w sposób w niej określony⁴⁵. Prokurator może (i często korzysta z tego uprawnienia) uchylić tajemnicę telekomunikacyjną w trybie art. 180 § 1 k.p.k. oraz ustawy z dnia 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne⁴⁶.

Wobec powyższego należy przyjąć, iż rzecznik dyscyplinarny samodzielnie nie może uzyskać na potrzeby prowadzonego postępowania dyscyplinarnego dowodów objętych tajemnicą telekomunikacyjną i innymi tajemnicami zawodowymi. Jediną możliwością ich pozyskania jest ich zażądanie w toku postępowania karnego, którego przedmiotem jest przestępstwo pozostające w rzeczywistym zbiegu z przewinieniem dyscyplinarnym⁴⁷.

Do akt postępowania nie włącza się materiałów zawierających informacje niejawne w rozumieniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁴⁸, jeżeli dobro postępowania dyscyplinarnego tego nie wymaga. Rzecznik dyscyplinarny sporządza i włącza do akt postępowania notatkę urzędową zawierającą informację o miejscu przechowywania materiałów.

Udostępnienie danych lub oryginały dokumentów znajdujące się w załączniku adresowym udostępnia się wyłącznie organom państwowym oraz organom samorządu terytorialnego na ich wniosek, jeżeli jest to niezbędne dla wykonywania ustawowych zadań tych organów. Można je udostępnić także na wniosek innych instytucji lub osób, w tym rzecznika dyscyplinarnego, jeżeli przemawia za tym ich ważny interes⁴⁹.

⁴⁵ Zob. art. 49 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

⁴⁶ T.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1648 z późn. zm.

⁴⁷ S. Maj, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Policji ...*, op. cit. ... Podobnie rzecznik dyscyplinarny nie może przeprowadzać dowodów zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji sądu lub prokuratora związanych z uchyleniem tajemnicy zawodowej, przesłuchanie świadków w trybie art. 185a-c k.p.k., czy poddawani ich badaniom w trybie art. 192 lub 192a k.p.k., zob. B. Janusz-Pohl, *Inicjatywa dowodowa – rozważania w kontekście modelu poznania w postępowaniu dyscyplinarnym...*, op. cit., s. 62-63.

⁴⁸ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 742 z późn. zm.

⁴⁹ Zob. art. 156a k.p.k.

3. Materiały operacyjne w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych

Problematyka legalności albo nielegalności oraz zakresu wykorzystania materiałów kontroli operacyjnej⁵⁰, wykracza poza zakres niniejszego opracowania, dlatego dla potrzeb rozważań przyjęto generalną zasadę, iż materiały uzyskane w toku kontroli operacyjnej nie mogą być wykorzystywane jako dowody dla celów postępowań innych niż karne⁵¹. Dotyczy to również postępowania dyscyplinarnego. Wyjątkiem może być tylko sytuacja, gdy delikt dyscyplinarny wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa i wtedy wykorzystanie tych materiałów może mieć charakter pośredni. Ustalenie przez sąd okoliczności popełnienia przestępstwa oraz ustalenie winy w oparciu o zgromadzone i przeprowadzone w toku postępowania dowody, w tym z kontroli operacyjnej, będzie miało wpływ na postępowanie dyscyplinarne poprzez możliwość ustalenia stanu faktycznego w oparciu o prawomocny wyrok skazujący za przestępstwo, które wypełnia jednocześnie znamiona przewinienia służbowego. Jakkolwiek postępowanie dyscyplinarne zachowuje swoją samodzielność i orzeczenie zapadłe w postępowaniu karnym nie ma charakteru prejudykату, trudno będzie pominąć okoliczności wynikające z dowodów pozyskanych w wyniku kontroli operacyjnej, a które stanowiły podstawę wyroku.

Pozyskanie w postępowaniu karnym dowodów z kontroli operacyjnej może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, iż równoległe prowadzenie postępowania karnego i dyscyplinarnego o ten sam czyn nie stanowi samo w sobie podstawy do skutecznego zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. Zawieszenie postępowania dyscyplinarnego winny uzasadniać szczególne okoliczności uniemożliwiające dalsze prowadzenia sprawy z uwagi na czasową przeszkodę np. w pozyskaniu materiału dowodowego⁵². Taką trudnością jest bez wątpienia niemożność uzyskania dowodów z kontroli operacyjnej zgromadzonych w postępowaniu karnym i konieczność oczekiwania na prawomocną decyzję merytoryczną w tej sprawie⁵³.

⁵⁰ Art. 19 u.pol.

⁵¹ Za A. Herzogiem należy przyjąć, iż wykraczałoby to jaskrawo poza zakres np. normy art. 19 ust. 15 u.pol., zob. A. Herzog, *Wykorzystanie materiałów operacyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym prokuratorów*, Prok. i Pr. z 2007, Nr. 2, s. 95-99.

⁵² Zob. post. SN z 7.08.13r., SNO 15/13, LEX nr 1350333.

⁵³ Zob. uchwała SN z 28.09.2006r., I KZP 8/06, OSNKW 2006/10/87.

Podsumowanie

Okoliczności uzasadniające wszczęcie postępowania dyscyplinarnego powinny być oparte o fakty możliwe do sprawdzenia oraz prawidłowo udokumentowane za pomocą dopuszczalnych w tym postępowaniu dowodów. Rzecznik dyscyplinarny jako organ postępowania dyscyplinarnego ma obowiązek przedsięwzięcia wszystkich możliwych i prawem przewidzianych czynności do osiągnięcia celu postępowania dyscyplinarnego, to jest ustalenia czy określone zachowanie funkcjonariusza wypełniło znamiona przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu etyki zawodowej.

Uzasadnione przypuszczenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego może być uprawdopodobnione środkami dowodowymi przeprowadzonymi samodzielnie przez rzecznika dyscyplinarnego oraz innymi materiałami dowodowymi przeprowadzonymi np. w równoległe toczącym się postępowaniu karnym (wyjaśnieniami podejrzanego, zeznaniami świadków, opiniami biegłych, wyniki oględzin).

Materiał dowodowy postępowania przygotowawczego może mieć istotne znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnym służb mundurowych, jeżeli ten sam czyn wypełnia znamiona przestępstwa oraz deliktu dyscyplinarnego. W razie zaistnienia takiej sytuacji rzecznik dyscyplinarny służb mundurowych powinien zwrócić się do prowadzącego postępowanie przygotowawcze prokuratora o udostępnienie w niezbędnym zakresie zebranych już dowodów, a co najmniej o zgodę na poznanie się z aktami sprawy. Wniosek o udostępnienie akt sprawy prowadzonej przeciwko funkcjonariuszowi służb mundurowych o przestępstwo oraz o możliwość załączenia określonego z nich dowodu, każdorazowo winien być motywowany względami dobra służby, którą rzecznik dyscyplinarny reprezentuje, która odpowiada za określony obszar porządku i bezpieczeństwa publicznego. W razie nieuzyskania dowodów z postępowania przygotowawczego, rzecznik powinien stwierdzić, czy będzie możliwe ich późniejsze otrzymanie, a także czy ich brak na danym etapie postępowania dyscyplinarnego jest na tyle istotny, iż uzasadnia jego zawieszenie.

Rzecznik dyscyplinarny służb mundurowych korzystający z dowodów przeprowadzonych w równoległe prowadzonym postępowaniu karnym powinien zadbać o ich formalne włączenie do materiałów prowadzonego przez siebie postępowania. Kluczową okolicznością przy wykorzystaniu materiałów postępo-

wania przygotowawczego do postępowania dyscyplinarnego, warunkującą osiągnięcie celu postępowania dyscyplinarnego, jest także uwierzytelnienie kopii dokumentów oraz zapisów na nośnikach zewnętrznych. Należy jednak pamiętać, iż załączenie materiału dowodowego z postępowania przygotowawczego nie zwalnia rzecznika dyscyplinarnego z dokonania formalnej i merytorycznej oceny tych materiałów. W tej mierze należy mieć na względzie, iż ich wartość dowodowa zostanie później oceniona przez prokuratora oraz przez sąd.

Reasumując powyższe należy przyjąć, iż rzecznik dyscyplinarny służb mundurowych posiada jako organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne na podstawie ustawy prawo do wykorzystania materiałów postępowania przygotowawczego. Finalne ich załączenie nie zwalnia go jednak z dalszego poszukiwania dowodów oraz w razie zaistnienia obiektywnych ku temu okoliczności, przeprowadzenia dowodów przeciwnych.

Pokrzywdzony a bezpośrednio naruszenia dobra prawnego przez przewinienie dyscyplinarne w kontekście art. 134i ust. 1b ustawy o Policji

Uregulowania prawne w zakresie prowadzenia postępowań dyscyplinarnych (czynności wyjaśniających i postępowania właściwego) zawarte zostały w rozdziale 10 ustawy o Policji – „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”.

Rozdział ten znowelizowany został ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. W uzasadnieniu do zmian wprowadzonych tą ustawą (druk nr 432 rządowego projektu ustawy) wskazano na konieczność zapewnienia przejrzystych zasad i procedur prowadzenia postępowań dyscyplinarnych w przypadku popełnienia przez funkcjonariuszy przewinienia dyscyplinarnego. W tej kwestii kierowano się potrzebą zagwarantowania optymalnego przebiegu postępowania dyscyplinarnego oraz większej skuteczności oddziaływania przełożonych w zakresie zapewnienia odpowiedniego poziomu dyscypliny służbowej. Wskazano ponadto, że przejrzyste zasady i procedury prowadzenia postępowań dyscyplinarnych pozwolą ograniczyć zachowania niepożądane z punktu widzenia prawidłowego przebiegu służby, co w konsekwencji przyczyni się do poprawy efektywności jej pełnienia oraz wzrostu poczucia bezpieczeństwa funkcjonariuszy Policji.

Na mocy art. 1 pkt 29 ppkt b wskazanej ustawy modernizującej, w art. 134i ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (Dz. U. z 2020 r. poz. 360 i 956) po ust. 1 dodano ust. 1a i 1b, w którym ten drugi wprowadzał legalną definicję pokrzywdzonego, zgodnie z którą pokrzywdzonym jest osoba, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone przez przewinienie dyscyplinarne. Uznanie, że osoba, której dobro prawne zostało naruszone przewinieniem dyscyplinarnym kształtuje określone skutki prawne: tj. możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przez przełożonego dyscyplinarnego w sytuacji uwzględnienia wniosku pokrzywdzonego o wdrożenie postępowania służbowego oraz możliwość wniesienia odpowiednio zażalenia lub odwołania od wydanego postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, zawieszenia

postępowania dyscyplinarnego (z wyłączeniem zawieszenia w przypadku zmiany właściwości przełożonego dyscyplinarnego) lub orzeczenia o umorzeniu tego postępowania. W zasadzie poza wskazanymi sytuacjami udział pokrzywdzonego w toku postępowania służbowego prowadzonego wobec policjantów nie jest przewidziany.

W przypadku zawnioskowania osoby o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny może zlecić przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Zgodnie bowiem z treścią art. 134i ust. 4 wskazanej ustawy jeżeli zachodzą wątpliwości co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających. Po przeprowadzeniu wskazanych czynności wyjaśniających przełożony dyscyplinarny, w związku z uznaniem, iż zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego może: uznać czyn policjanta za przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi i na tej podstawie odstąpić od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeprowadzając z jego sprawcą udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą albo wydać orzeczenie dyscyplinarne bez wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przy zaistnieniu warunków określonych w treści art. 135fa ust. 1 i 2 ustawy o Policji, albo wszcząć postępowanie dyscyplinarne na wniosek zainteresowanego organu, instytucji lub pokrzywdzonego, albo odmówić wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z przyczyn wskazanych w art. 135 ust. 1 pkt 1-3 cytowanej ustawy, tj. gdy czynności wyjaśniające nie potwierdziły popełnienia czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne, upłynęły terminy określone w ust. 4 i 5 (przedawnienie karalności czynu), postępowanie dyscyplinarne w sprawie tego samego czynu i tego samego policjanta zostało prawomocnie zakończone lub, wcześniej wszczęte, toczy się. Na tej podstawie wydaje się zasadne sformułowanie tezy, że odmawiając wszczęcia przełożony dyscyplinarny zobowiązany jest do każdorazowego wydania stosownego postanowienia w tym zakresie, ale tylko w określonym przypadku przesłać je pokrzywdzonemu. Przypadek ten, to zakwalifikowanie osoby inicjującej czynności wyjaśniające, jako pokrzywdzonego. W przypadku uznania, że dana osoba jest pokrzywdzonym, a zawnioskowała o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego postanowienie w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego powinno być jemu doręczone. Obowiązek ten jest konsekwencją art. 135 ust. 2 ustawy o Policji.

W czynnościach wyjaśniających kwestią sporną są okoliczności, w jakich przełożony dyscyplinarny postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego zobowiązany jest doręczyć osobie, która zainicjowała postępowanie służbowe i zdaniem której doszło do naruszenia jej dóbr bezpośrednio przez działanie policjanta. Doręczenie takiego postanowienia łączy się z uznaniem osoby wnioskującej o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego za pokrzywdzonego. Kluczowym zagadnieniem związanym z podmiotem jakim jest pokrzywdzony niewątpliwie są dwie kwestie: co determinuje, że dana osoba będzie uznana za pokrzywdzonego oraz kto dokonuje takiej oceny. W tym zakresie wskazać należy, że treść art. 134i ust. 1b ustawy o Policji tożsama jest z definicją pokrzywdzonego wskazaną choćby w treści art. 68 ust. 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych, bądź art. 93 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku o adwokaturze. Zachodzi też podobieństwo do szerszej definicji pokrzywdzonego zawartej w art. 49 § 1 k.p.k., zgodnie z którym pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo. Na marginesie wskazać należy, że w odróżnieniu od przytoczonego przepisu, w ustawie o Policji mówi się wyłącznie o osobie, a nie osobie fizycznej lub prawnej. Na tej podstawie można wyrazić pogląd, że zdolność procesową w postępowaniu służbowym policjantów posiada każdy podmiot - zarówno osoba fizyczna, prawna jak i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, którego rola bądź funkcja została przewidziana przez prawo procesowe ustawy o Policji i dla których z tego prawa wynikają odpowiednie obowiązki i uprawnienia oraz związane z nimi ciężary procesowe.

Stwierdzenie przez ustawodawcę, że pokrzywdzonym jest osoba, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone przez przewinienie dyscyplinarne świadczy o tym, że bezpośredniość naruszenia dobra prawnego osoby jest podstawowym wyznacznikiem pokrzywdzenia dla celów postępowania. Prowadzi to do wniosku, że pomiędzy czynem stanowiącym delikt dyscyplinarny a naruszeniem dobra danego podmiotu (w tym przypadku osoby) nie ma ogniw pośrednich, z czego wynika, że do kręgu pokrzywdzonych można zaliczyć tylko ten podmiot, którego dobro prawne zostało działaniem przewinienia dyscyplinarnego naruszone wprost, a nie za pośrednictwem godzenia w inne dobro. Wskazać należy, że bezpośredniość naruszenia jest jednym z elementów, które odróżniają pokrzywdzonego od poszkodowanego, który występuje choćby w postępowaniu cywilnym. Posiłkując się w tej materii orzecznictwem Sądu Najwyższego (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2005 roku sygn. akt II KK 108/05 OSNwSK 2005, poz. 2094, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 czerwca

2017 roku sygn. akt SDI 18/17) w kontekście postępowania służbowego w sprawach dotyczących radców prawnych można zauważyć, że pokrzywdzonym może być jedynie ten, kogo przewinienie dyscyplinarne dotyka bezpośrednio i narusza w taki sposób jego dobro prywatne, chronione przez naruszony przez sprawcę przepis. Zatem krąg pokrzywdzonych jest ograniczony zespołem znamion czynu będącego przedmiotem postępowania, czyli deliktu dyscyplinarnego (uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 września 1999 roku, sygn. akt I KZP 26/99 OSNKW 1999/11-12). Sąd podniósł, wskazując w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, że charakter postępowania dyscyplinarnego i badanych w jego toku deliktów dyscyplinarnych odnosi się do takiej natury czynów nagannych, które w swej istocie są odmienne od czynów będących przedmiotem postępowania karnego – choć granice między nimi w niektórych wypadkach mogą być nieostre). Delikty dyscyplinarne cechuje specyfika wynikająca z różnorodnego charakteru czynów powodujących odpowiedzialność dyscyplinarną, która usprawiedliwia ustawowe ich niedookreślenie, z uwagi na niemożność stworzenia katalogu zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu. Takie twierdzenie pozwalało ukształtować uznanie Sądu Najwyższego, że w sprawach dyscyplinarnych (różnych korporacji, a co za tym idzie również w sprawach dyscyplinarnych policjantów) wystąpienie pokrzywdzonego nie jest obligatoryjne. Pokrzywdzony, w przypadku ustawy o Policji, co wskazane zostało już wcześniej, nie jest stroną postępowania, ma on bowiem status quasi-strony, co łączy się z przyznaniem mu tylko określonych uprawnień procesowych.

Warunkiem niezbędnym dla pojawienia się osoby pokrzywdzonego, jest naruszenie dobra chronionego prawem, co świadczy o tym, że ustawa odnosi się do przepisów prawa materialnego, które stanowi o tym, jakie dobra podlegają ochronie prawa. Chodzi przy tym o dobro stanowiące równocześnie tzw. przedmiot ochrony indywidualnej normy prawa karnego materialnego, a który w przypadku definicji zawartej w art. 134i ust. 1b ustawy o Policji został naruszony przez przewinienie dyscyplinarne rozumiane jako 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. Taki wniosek pozwala na sformułowanie tezy, że przedmiot ochrony musi być związany z określonym czynem zabronionym zawierającym takie elementy, które stanowią integralną cechę wzorca bezprawnego i karalnego działania.

Rzeczywistość służbowa często kreuje takie zdarzenia, w których czynem zabronionym może być, zdaniem osoby wnioskującej o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, przekroczenie przez policjanta bądź policjantów posiadanych uprawnień, co może stanowić przewinienie dyscyplinarne polegające na naruszeniu dyscypliny służbowej. Osoba ta, w przedstawionych przez siebie realiach może wskazywać na bezpośrednio naruszenia jego dobra prawnego. W takiej sytuacji, status pokrzywdzonego nie jest nabywany w wyniku uznania (np. w formie decyzji) organu procesowego (przełożonego dyscyplinarnego) bądź osoby zawiadamiającej, lecz z samego faktu pokrzywdzenia. W momencie rozpoczęcia postępowania służbowego jakim są czynności wyjaśniające prowadzone w trybie art. 134i ust. 4 ustawy o Policji i właściwie, aż do prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego po przeprowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym mamy do czynienia z tzw. hipotetycznie pokrzywdzonym. Dopiero w toku działań poczynionych, choćby na etapie czynności wyjaśniających bądź postępowania właściwego, dochodzi do ustalenia, czy istotnie doszło do bezpośredniego naruszenia dobra prawnego osoby, a także czy dobro to dotyczy osoby uważającej się dotychczas za pokrzywdzonego. Nie obowiązują bowiem w postępowaniu dyscyplinarnym bądź czynnościach wyjaśniających prowadzonych wobec policjantów zasady wyszczególnione w rozdziale 33 k.p.k. zawierającym przepisy związane z postępowaniem przygotowawczym, w tym art. 300 § 2 k.p.k., który nakazuje, aby przed pierwszym przesłuchaniem pouczyć pokrzywdzonego o posiadanym statusie strony procesowej oraz o wynikających z tego tytułu uprawnieniach. Przyjąć bowiem należy, że uznanie danej osoby za uczestnika procesu o statusie pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym jest wyłącznie założeniem procesowym, które w jego toku w równym stopniu może zostać obalone, wskutek czego podmiot traci pierwotny status. Założenie takie z pewnością będzie zanegowane wnioskiem wskazującym na to, iż działanie policjanta nie wyczerpało znamion przewinienia dyscyplinarnego, które niezbędne jest do tego, aby wskazać na to, jakie dobro prawne finalnie zostało naruszone i zakwalifikować osobę jako pokrzywdzonego.

Obowiązek informacyjny organów dyscyplinarnych w świetle zasady sprawiedliwości proceduralnej

Wprowadzenie

Prawo do informacji jest zagadnieniem wieloaspektowym i szeroko interpretowanym zarówno przez pryzmat postępowania karnego, jak i administracyjnego. Analizując jednak obowiązek informacyjny organów w perspektywie zasady sprawiedliwości proceduralnej można dojść do szeregu wniosków, niezających odzwierciedlenia w najczęstszych postulatach przedstawicieli doktryny. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na szczególne uprawnienie policjanta do wniesienia skargi administracyjnej na orzeczenia i postanowienia kończące postępowanie przed organami dyscyplinarnymi¹. Wedle niektórych poglądów punktem odniesienia dla organów stosowania prawa stają się wówczas przepisy ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji² (dalej: ustawa o Policji), w nieuregulowanym zakresie odsyłające do Kodeksu postępowania karnego – ustawy z dnia 6 czerwca 1977 roku³ (dalej: k.p.k.). Wydaje się zatem, że ten rodzaj „instancyjności” postępowania dyscyplinarnego uzasadnia konieczność opracowania tego zagadnienia, celem ukształtowania ustawowego poziomu ochrony uprawnień obwinionego policjanta.

Niniejsze opracowanie odnosi się do zasady sprawiedliwości proceduralnej, rozumianej jako nośnik wartości związanych z poszanowaniem praw osób uczestniczących w procedurach dyscyplinarnych⁴. W szerszym ujęciu mowa tu o prawie do rzetelnego procesu gwarantowanym na podstawie art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵ (dalej: Europejskiej

¹ Zob. art. 138 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.).

² Zob. ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.).

³ Zob. ustawa z dnia 6 czerwca 1977 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

⁴ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, s. 124 i n.

⁵ Zob. 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 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

Konwencji Praw Człowieka) oraz art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁶. W ramach niniejszego opracowania zostaną jednak omówione zagadnienia związane ze znaczeniem oderwanym od abstrakcyjności zasady sprawiedliwości proceduralnej, a zatem w odniesieniu do konkretnego systemu prawnego⁷. Położenie nacisku na znaczenie konkretne tej zasady znajduje swe uzasadnienie w obranej przez mnie metodzie formalno-dogmatycznej, w ramach której przeanalizuję problematykę związaną z mechanizmami prawnymi wymagającymi lojalności od organów dyscyplinarnych.

Doniosłość zasady sprawiedliwości proceduralnej jest szczególnie uwypuklona w trakcie rozpatrywania konkretnych problemów i nieprawidłowości czynności prawnych, a także całych przebiegów takich czynności w danym postępowaniu⁸. Podkreślenia wymaga, że zasada sprawiedliwości proceduralnej przejawia się nie tylko w ramach realizacji konkretnych uprawnień przysługujących uczestnikom postępowania, ale także na ich przedpolu w zakresie realizacji zasady dostępu do informacji prawnej⁹. W procedurze dyscyplinarnej Policji nakaz informowania uczestników postępowania o przysługujących im uprawnieniach realizowany jest zarówno w formie pisemnej¹⁰, jak i ustnej¹¹. W kontekście

⁶ Zob. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. nr 38, poz. 167).

⁷ O rozróżnieniu zasad abstrakcyjnych i konkretnych także M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1984, s. 195 i n.

⁸ Nieprawidłowości prawne dotyczą mylnego lub brakującego pouczenia. W tym kontekście należy wskazać, że pouczenie powinno informować o takich uprawnieniach, jak prawo do odmowy składania wyjaśnień, zgłaszania wniosków dowodowych, przeglądania akt postępowania oraz sporządzania z nich notatek, ustanowienia obrońcy oraz wnoszenia do przełożonego dyscyplinarnego zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego. Szerzej o uprawnieniach obwinionego K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2021.

⁹ O celu procesu karnego w postaci osiągnięcia sprawiedliwości proceduralnej J. Skorupka, *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2022, s. 49; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2020, s. 343 i n.

¹⁰ Mówiąc o pouczeniach pisemnych należy wskazać kolejno na: pouczenie o środku odwoławczym w nakazie lub zakazie policyjnym (art. 15 ac ust. 1 pkt 8 ustawy o Policji), pouczenie w decyzji o zawieszeniu czynności służbowych (art. 39b ust. 2 pkt 9 ustawy o Policji), pouczenie w postanowieniu przełożonego dyscyplinarnego w przedmiocie wszczęcia postępowania (art. 134i ust. 6 pkt 8 ustawy o Policji), pouczenie w protokole sporządzonym przez rzecznika dyscyplinarnego w toku czynności dowodowych (art. 135e ust. 3 pkt 3 lit. c ustawy o Policji), pouczenia w postanowieniach rzecznika dyscyplinarnego wydawanych w toku postępowania (art. 135e ust. 7 pkt 7 ustawy o Policji), pouczenie w orzeczeniu przełożonego dyscyplinarnego kończącym postępowanie dyscyplinarne (art. 135j ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji).

¹¹ W ramach przykładowych pouczeń wydawanych w formie ustnej należy wskazać na: pouczenie osoby zgłaszającej przemoc w rodzinie przed przesłuchaniem w charakterze świadka (art. 15ab ust. 4 ustawy o Policji), pouczenie przekazywane osobie dotkniętej przemocą w rodzinie (art. 15ag ustawy o Policji), pouczenie wobec osoby stosującej przemoc w rodzinie (art. 15ah

formy pisemnej szczególnej uwagi wymaga praktyka w stosowaniu wzorów pouczeń w orzeczeniach organów dyscyplinarnych¹².

O ile na gruncie kodeksu postępowania karnego zasada lojalności organów władzy państwowej wobec obywateli wynika w sposób pośredni z art. 16 k.p.k, o tyle w ustawie policyjnej na próżno szukać przepisu o podobnej konstrukcji. Przepis art. 139 ustawy o Policji odsyła jednak do aktu wykonawczego ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który wedle tego przepisu, winien określać wzory postanowień i innych dokumentów sporządzanych w postępowaniu dyscyplinarnym, mając na względzie potrzebę zapewnienia rzetelności i sprawności prowadzonego postępowania.

1. Standard rzetelności postępowania dyscyplinarnego Policji

Obecnie wyróżnia się dwa nurty, w ramach których w odmienny sposób przedstawia się obowiązek dokonywania pouczeń czy informowania uczestników o ich prawach i obowiązkach. W pierwszym z nich zasadzie informacji prawnej nadaje się status odrębnej zasady procesu karnego, natomiast druga grupa autorów klasyfikuje obowiązek informacyjny w ramach zasad o szerszym wymiarze. Analizując literalne brzmienie regulacji z art. 16 k.p.k. można poprześcić na twierdzeniu, iż odnosi się ona jedynie do obowiązku informowania uczestników postępowania o ich prawach i obowiązkach. Wydaje się jednak, że jest także wyrazem szerszej idei procesu karnego, jaką jest zasada lojalności organów władzy państwowej wobec obywateli¹³. Obowiązek informacyjny organów należy zatem uznać za odrębną zasadę procesową, tj. za normę o fundamentalnym znaczeniu dla całego systemu procesu karnego i nadrzędnym znaczeniu w stosunku do pozostałych norm¹⁴. W ujęciu konkretnym jednak jest to nie tyle co sama idea a dyrektywa, zgodnie z którą organ poucza uczestników postępowaniach o obowiązkach i przysługujących im uprawnieniach w sytuacji, gdy przepis szczególny tak stanowi (bezwzględna postać zasady informacji prawnej).

ustawy o Policji), pouczenie osoby kontrolowanej po zakończeniu kontroli osobistej (art. 15d ust. 9 ustawy o Policji), pouczenie wobec posiadacza po zakończeniu czynności w postaci przeglądu zawartości bagaży czy sprawdzania ładunków (art. 15e ust. 9 ustawy o Policji).

¹² Obowiązek informacyjny jest zazwyczaj realizowany wraz z doręczeniem określonego pisma procesowego. Tak też B. Janusz-Pohl, *Czynności procesowe*, [w:] *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 168 i n.

¹³ Zob. A. Murzynowski, *Istota i zasady procesu karnego*, Warszawa 1994, s. 214.

¹⁴ *Ibidem*, s. 104 i n.

W pozostałych wypadkach zaś przekazanie informacji uzależnione jest od organu prowadzącego postępowanie (względna postać zasady informacji prawnej)¹⁵. Wskazać należy, że uznanie obowiązku informacyjnego za odrębną zasadę procesową nie zaprzecza poglądom tych autorów, którzy przedstawiają jej istotę w ramach sprawiedliwości proceduralnej. Zasada lojalności organów wobec obywateli jest przecież zasadą o podłożu aksjologicznym, nawiązującą do standardów zasady sprawiedliwości proceduralnej. Jej postulaty należy natomiast interpretować w perspektywie europejskiej i międzynarodowej¹⁶.

Zastosowanie delegacji ustawowej w art. 139 ustawy o Policji oznacza niejako przeniesienie zapewnienia standardu rzetelności i sprawności na organy wydające akty wykonawcze, co – z pragmatycznego punktu widzenia – wydaje się być rozwiązaniem problematycznym¹⁷. Przede wszystkim dlatego, że w ostatnich latach praktyka mechanicznego i każdorazowego wykorzystywania wzorów z rozporządzenia do wszystkich dokumentów okazywała się być nie w pełni słuszną. Zwolennicy wykorzystania tego typu wzorców za zalety tego rozwiązania wskazują, że służą one szybkości i sprawności procedury dyscyplinarnej. Problem ten należy jednak rozpatrywać szerzej, w ścisłym odwołaniu do zasady sprawiedliwości proceduralnej i gwarancji uczestników postępowania. Obwiniony oczekuje od organów nie tylko sprawności w podejmowanych działaniach, ale także zachowania pewnego standardu rzetelności i uczciwości. Przy czym standard ten oznacza, że organy winny wykazywać się chociażby częściową samodzielnością w każdorazowym podejmowaniu decyzji w toku postępowania dyscyplinarnego¹⁸. Za powyższym wnioskiem przemawia sytuacja, w której w toku

¹⁵ Zob. J. Kosowski, *Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k.*, Warszawa 2011; K. Dudka, *Naczelne zasady procesu karnego* [w:] K. Dudka, H. Paluszkievicz, *Postępowanie karne*, Warszawa 2022, s. 188.

¹⁶ Zasada rzetelności procesu stała się prawem obowiązującym w Polsce z chwilą ratyfikacji Międzynarodowego Paktu i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym zakresie na szczególną uwagę zasługuje art. 6 ust. 3 lit. a Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 14 ust. 3 lit. a Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Poza normami międzynarodowymi, odniesienia do standardów zasady sprawiedliwości proceduralnej zostały sformułowane także w prawie krajowym. Tak też B. Baran, *Postępowania...*, s. 124 i n.

¹⁷ Do 2014 r. delegację ustawową wypełniało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 listopada 2003 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów (Dz. U. nr 198, poz. 1933). Akt ten został uchylony na rzecz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 września 2021 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów (Dz. U. poz. 1778).

¹⁸ O konieczności samodzielnego i kreatywnego podejmowania decyzji w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego także S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 89.

procedury jeden z przepisów zostaje wyeliminowany z obrotu prawnego, a organ nie poucza obwinionego o aktualizacji jego uprawnień ze względu na wykorzystanie wzorca decyzji z aktu wykonawczego¹⁹. Wydaje się wówczas, że zaniechanie dochowania obowiązku pouczenia przez organ postępowania wiąże się z możliwością podniesienia zarzutu nieważności postępowania w skardze do sądu administracyjnego²⁰. Sprawa jednak się komplikuje pod względem wskazania odpowiedniej podstawy prawnej obowiązku informacyjnego ciążącego na organach dyscyplinarnych. Wedle pewnego stanowiska w orzecznictwie, obowiązek pouczenia obwinionego o możliwości ustanowienia obrońcy w osobie adwokata lub radcy prawnego nie wynika wprost z ustawy o Policji, ani też nie da się go wyprowadzić z kodeksu postępowania karnego. Tym samym Naczelny Sąd Administracyjny podniósł, że w takich okolicznościach organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne nie jest zobligowany do odrębnego pouczenia obwinionego o przysługujących mu uprawnieniach²¹. Pogląd ten nie zasługuje jednak na pełną aprobatę. Jak wskazano wyżej, obowiązek informacyjny organów dyscyplinarnych jest przejawem zasady sprawiedliwości proceduralnej. O ile prawdą jest, że zasada ta nie została w sposób *expressis verbis* sformułowana w normach prawa dyscyplinarnego, o tyle nie można pominąć faktu, iż ma ona silne zakorzenienie normatywne. Należy mieć zatem na względzie nie tylko jednostki redakcyjne określonego tekstu prawnego, ale także treść innych przepisów pozwalających na kompletne zrekonstruowanie treści normy prawnej²².

Możliwość odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego odnosi się tylko do przepisów dotyczących porządku procesowych, wezwań, terminów, doręczeń oraz świadków, a co więcej, nawet w tym zakresie

¹⁹ Por. wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z art. 42 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP art. 135f ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji, zgodnie z którym, obwiniony miał prawo do ustanowienia obrońcy jedynie spośród policjantów. Wyrok ten z dniem 2 kwietnia 2007 r. wyeliminował przepis z obrotu prawnego.

²⁰ Na gruncie art. 183 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 259), nieważność postępowania zachodzi, jeżeli strona została pozbawiona możliwości obrony swych praw. Należy zauważyć, że zarzut nieważności postępowania dotyczy głównie postępowań przed sądami administracyjnymi. Polski proces karny nie operuje pojęciem nieważności procesu, a w kontekście naruszenia warunku jego dopuszczalności mowa o procesie wadliwym. Tak też B. Janusz-Pohl, *Warunki dopuszczalności procesu karnego*, [w:] *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 399.

²¹ Zob. sentencję wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 grudnia 2008 r. I OSK 1913/07, LEX nr 521962.

²² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2016 r., I OSK 155/15, LEX nr 2100540.

ustawa przewiduje poszczególne wyłączenia²³. Klauzula limitatywna określa zakres odesłania do poszczególnych rozdziałów, wskazując określoną materię²⁴. Można by zająć stanowisko, że w zamysle ustawodawcy przepis art. 16 k.p.k. - jako dotyczący doręczeń - należy stosować odpowiednio na gruncie art. 135p ust. 1 ustawy o Policji. Trudno jednak przyjąć, że każda nieprawidłowość w zakresie dokonywanych pouczeń skutkuje brakiem jakichkolwiek ujemnych skutków procesowych dla obwinionego. Przede wszystkim dlatego, że potencjalna waga tych skutków jest nieporównywalnie mniejsza w porównaniu z sytuacją oskarżonego w postępowaniu karnym. Mowa tu zatem o różnicach polegających na innym rodzaju odpowiedzialności i odmiennym modelu tych postępowań²⁵. Policjant odpowiada bowiem za zawinione przekroczenia uprawnień lub niewykonanie obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń przełożonego²⁶. Dla ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej niewystarczającym jest samo ustalenie popełnionego przewinienia, bowiem należy także określić, czy dokonane przewinienie ma związek z czynnościami służbowymi. Jest to zatem szczególny rodzaj odpowiedzialności nieporównywalny do odpowiedzialności karnej, charakteryzującej się większą represyjnością i dotkliwością pod względem przewidywanych sankcji. Wydaje się zatem, że odpowiednie stosowanie art. 16 k.p.k. na podstawie art. 135p ust. 1 ustawy o Policji wymagałoby zmiany legislacyjnej, a zatem doprecyzowania klauzuli odsyłającej poprzez definitywne wskazanie na odpowiednie stosowanie art. 16 k.p.k. wraz ze stosownym określeniem, do których pouczeń znajduje on zastosowanie. W tej sytuacji odpowiedniość stosowania polegałaby na rozszerzeniu zakresu zastosowania art. 16 k.p.k., przy jednoczesnym zmodyfikowaniu dyspozycji normy dekodowanej z tego przepisu²⁷.

²³ W myśl tego przepisu, w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczące porządku czynności procesowych (rozdział 13 z działu IV kodeksu postępowania karnego), wezwań, terminów (rozdział 14 z działu IV kodeksu postępowania karnego), doręczeń (rozdział 15 z działu IV kodeksu postępowania karnego), świadków (rozdział 21 z działu V kodeksu postępowania karnego). Wyłączone zostały przepisy w przedmiocie nakładania kar porządkowych oraz dotyczące konfrontacji, okazania, oględzin i eksperymentu procesowego.

²⁴ Tak też B. Janusz-Pohl, *Analogia legis na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane*, [w:] *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych. VII Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2017, s. 26.

²⁵ O ograniczeniach w stosowaniu przepisów proceduralnych B. Janusz-Pohl, *Analogia...*, s. 26 i n.

²⁶ Zob. art. 132 ust. 1 i 2 ustawy o Policji.

²⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, *Analogia...*, s. 24.

Obowiązek informacyjny nie został zatem autonomicznie uregulowany w ustawie o Policji, a nadto pozostaje poza zakresem klauzuli limitatywnej. Rzeczywista luka w prawie nie powoduje jednak, że na organach dyscyplinarnych nie ciąży żaden obowiązek informacyjny. Możemy bowiem wywnioskować, że podobne skutki prawne do skutków przewidzianych w art. 16 k.p.k. powinny wiązać się z niedochowaniem pewnych obowiązków informacyjnych przez organy dyscyplinarne. Mowa tutaj o oddziaływaniu formuły wnioskovania prawniczego, tj. *analogii legis* prowadzącej do rezultatów *extra legem*²⁸.

Przed wszystkim należy zauważyć, że klauzula odsyłająca pozwala na odpowiednie stosowanie art. 122 k.p.k. wprowadzającego skutek bezczynności czynności procesowej dokonanej po upływie terminu zawitego. Obwiniony, składający wniosek o przywrócenie terminu musi uprawdopodobnić zaistnienie przyczyny od niego niezależnej, która uniemożliwiła jego dotrzymanie²⁹. W postępowaniu karnym jedną z podstawowych okoliczności uznanych za uzasadniające przywrócenie terminu jest brak lub błędne pouczenie o przysługujących uprawnieniach. Informacja o terminie i sposobie złożenia środka zaskarżenia należy zatem do pouczeń szczególnie istotnych, umożliwiających prawidłową realizację uprawnień obwinionego. Wydaje się zatem, że dla zachowania pewnej równowagi, obok doniosłych skutków niedochowania terminu zawitego wobec czynności procesowej, obwiniony winien mieć zagwarantowaną ochronę w postaci obowiązku udzielenia informacji o dopuszczalności, terminie i sposobie złożenia środka zaskarżenia³⁰. W tej sytuacji zatem zastosowanie mechanizmu *analogii legis* zapewnia gwarancję wynikającą m.in. z zasady demokratycznego państwa prawnego i tym samym, pozwala na rozstrzygnięcie kwestii nieuregulowanej w ustawie o Policji. Oznacza to, że jeżeli obowiązuje norma przewidująca doniosłe skutki wobec niedochowania terminu na wniesienie środka zaskarżenia i ze względu na którą warunkiem jego przywrócenia jest uprawdopodobnienie przyczyny niezależnej (N₁), to należy przyjąć, że obowiązuje norma nakładająca obowiązek pouczenia na organy dyscyplinarne, stanowiąca o braku skutków procesowych w razie jego niedopełnienia (N₂). Zakres zastosowania zatem normy N₁ obejmuje zakres zastosowania normy N₂, co wskazuje na wnioskovanie oparte na wynikaniu normy z normy³¹.

²⁸ O doktrynalnym ujęciu *analogii legis* B. Janusz-Pohl, *Analogia...*, s. 22 i n.

²⁹ Zob. art. 126 § 1 k.p.k.

³⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 lipca 2016 r., I OSK 156/15, LEX nr 2100542.

³¹ Por. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2005, s. 92 i n.

Stosowanie art. 16 k.p.k. na zasadzie *analogii legis* nie jest także kwestią kontrowersyjną w obliczu współczesnego orzecznictwa sądów administracyjnych³². Szczegółnej uwagi wymaga odwołanie się Naczelnego Sądu Administracyjnego do zasady ustanowionej w art. 86 § 1 k.p.k., mimo braku wyraźnego odesłania w art. 135p ust. 1 ustawy o Policji³³. Sąd zatem posłużył się nie tylko regulacjami kodeksu postępowania karnego, do których odsyła ustawa Policji, ale także przepisem wychodzącym poza klauzulę limitatywną. Praktyka zatem pokazuje, że dla pełnego ujęcia istoty gwarancji obwinionego koniecznym jest odwołanie się do przepisów kodeksu postępowania karnego, bowiem punktem odniesienia dla ustalenia treści normy jest obowiązujący system prawny, w szczególności przepisy innych ustaw³⁴. Zauważenia wymaga także położenie nacisku w orzecznictwie na doniosłość obowiązku informacyjnego, z którego organ nie jest zwolniony mimo udziału obrońcy w sprawie³⁵.

Na gruncie niniejszych rozważań należy także odwołać się do wykładni prokonstytucyjnej³⁶. Jak stanowi bowiem art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne³⁷. Obowiązek ten nie ogranicza się do samej dostępności informacji, a należy interpretować go szerzej, tj. jako aktywne działanie organów państwa w zakresie dostarczaniu pewnego zakresu informacji na żądanie osoby zainteresowanej³⁸. Interesującym jest postulat, wedle którego poza wykładnią prokonstytucyjną należy wyodrębnić autonomiczne, samodzielne standardy konstytucyjne. W myśl tego poglądu, konstytucjonalizacja prawa karnego procesowego

³² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2018 r., I OSK 826/16, LEX nr 2497870; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 czerwca 2020 r., I OSK 1786/19, LEX nr 3028698; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 listopada 2020 r., I OSK 2223/18, LEX nr 3082801; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2022 r., III OSK 5644/21, LEX nr 3458303.

³³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2268/17, LEX nr 2590918.

³⁴ Zasadę podejmowania czynności na korzyść oskarżonego przewiduje także art. 135f ust. 4 ustawy o Policji. Oznacza to, że Naczelny Sąd Administracyjny powołując się na przepis Kodeksu postępowania karnego, niejako uznał przepis ustawy o Policji za niewystarczający dla odzwierciedlenia istoty tej zasady.

³⁵ Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2020 r., I OSK 3290/18, LEX nr 2798854.

³⁶ Na postulat taki wskazuje P. Kardas, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, Państwo i Prawo 2022, nr 10, s. 91 i n.

³⁷ Por. art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁸ Zob. P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 250 i n.

oznacza nie tylko obowiązek państwa w stwarzaniu odpowiednich mechanizmów prawnych, ale także świadczy o istnieniu samoistnych podstaw ochrony praw i wolności w obowiązującym systemie prawnym. Tak szczególne ujęcie relacji Konstytucji z prawem karnym procesowym może nawet prowadzić do przekonania, że w razie braku *expressis verbis* regulacji w stosowanej ustawie krajowej organy sądowe winny podejmować próby interpretacyjne pewnych zasad na gruncie całego systemu prawnego, w tym w odwołaniu do standardów konstytucyjnych³⁹. Wydaje się jednak, że w kontekście obowiązku informacyjnego organów dyscyplinarnych podstawę do wnioskowania należy wywodzić przede wszystkim z art. 16 k.p.k., a nie z całości lub części systemu prawnego. Wystarczającym jest przecież odwołanie się do przepisu art. 16 k.p.k. odzwierciedlającego także konstytucyjne prawo do informacji. Odmienne stanowisko prowadziłyby do postulatów o stosowaniu *analogii iuris*, w oparciu o ogólne zasady obowiązującego ustawodawstwa⁴⁰.

Należy jeszcze raz podkreślić, że odpowiednie stosowanie art. 16 k.p.k. na podstawie art. 135p ust. 1 ustawy o Policji wymagałoby doprecyzowania i uzupełnienia klauzuli odsyłającej. Wiązałoby się to także z uznaniem głównych postulatów idących za tym przepisem, takich jak nakaz działania komunikatywnego. Niemożliwe wydaje się bowiem takie sformułowanie klauzuli odsyłającej, by wyłączała ona podstawowy postulat odpowiednio stosowanego przepisu. Wydaje się także, że postulat ten winien dotyczyć przypadku luki rzeczywistej, gdy art. 16 k.p.k. stosowany jest na zasadzie *analogii legis*. Ma to swe uzasadnienie aksjologiczne, bowiem nakaz ten oznacza przekazywanie informacji o obowiązkach i uprawnieniach w sposób należyty, jasny, służący pogłębianiu zaufania obywatela wobec organów państwa⁴¹. Mowa tu zatem o tym, że pouczenie winno być ujęte w sposób pełny i niebudzący wątpliwości, a więc w sposób zrozumiały dla przeciętnego odbiorcy.

Kwestią niełatwą wydaje się być zachowanie standardu rzetelności, jeżeli działanie organu w tym zakresie ogranicza się do doręczenia druku z wzorem

³⁹ Zasada lojalności procesowej należy do zasad o silnym podłożu aksjologicznym. Co za tym idzie, odwołuje się ona do pojęć ocennych, takich jak uczciwość i sprawiedliwość. Kwestią niełatwą jest zatem zrekonstruowanie idealnej definicji. Nie powinno to jednak powstrzymywać organów stosowania prawa od prób interpretacyjnych. Por. M. Żbikowska, *O projektowanych zmianach zasady lojalności procesowej*, Prokuratura i Prawo 2012, nr 9, s. 85.

⁴⁰ Zob. S. Wronkowska, *Podstawowe...*, s. 95 i n.

⁴¹ W kontekście pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa należy wskazać na funkcję wychowawczą zasady informacji prawnej.

pisemnego pouczenia. Wydaje się więc, że jest to kolejny argument przeciw nadużywaniu tych wzorów w decyzjach wydawanych w toku postępowania dyscyplinarnego Policji⁴².

2. Standard sprawności postępowania dyscyplinarnego Policji

Pobieżna obserwacja praktyki może doprowadzić do mylnych wniosków o trafności mechanicznego stosowania wzorów pouczeń w toku postępowania dyscyplinarnego. Zaskakującym może się wydawać, że delegacja ustawowa – wbrew swemu pierwotnemu założeniu – może wręcz zagrażać standardowi sprawności postępowania. W tym kontekście należy przytoczyć stanowisko Sądu Najwyższego, zgodnie z którym pełne informowanie uczestników postępowania powinno skutecznie przyczyniać się do tego, by wnosili do procesu to, co wnieść mogą i co wnieść powinni, oraz żeby dokonywali swych czynności we właściwym czasie⁴³. Oczywistym jest, że nałożenie obowiązku informacyjnego w zbyt obszernym zakresie doprowadzi do odmiennych skutków. Poszukując granic zasady lojalności należy odnieść się do kodeksu postępowania administracyjnego – ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku⁴⁴ (dalej: k.p.a.). Na wstępie należy jednak podkreślić, że choć decyzje wydawane w toku postępowania mają charakter administracyjny, tak zbyt daleko idące wydaje się być formułowanie postulatów *de lege ferenda* o stosowaniu przepisów k.p.a. na zasadzie *analogii legis*. Ustawa o Policji nie zawiera żadnych odesłań do tego kodeksu, co wiąże się z pewnymi różnicami między postępowaniem przed organami dyscyplinarnymi a *stricte* administracyjnym⁴⁵. Zasada określona w art. 9 k.p.a. przewiduje zarówno obowiązek udzielenia informacji prawnej, jak i faktycznej⁴⁶. Z kolei przy konstrukcji przepisu art. 16 k.p.k. ustawodawcy przyświecała idea zagwarantowania uczestnikowi postępowania karnego, że nie poniesie on ujemnych skutków proces-

⁴² Krytycznie o stosowaniu wzorów pisemnych pouczeń także P. Wiliński, *Zasady procesu karnego*, [w]: *Polski proces karny*, red. P. Wiliński, Warszawa 2020, s. 307.

⁴³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 1974 r., Kw Pr 2/1974, OSNC 1974, nr 12, poz. 203.

⁴⁴ Zob. ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).

⁴⁵ Zob. S. Maj, *Postępowanie ...*, Warszawa 2008, s. 87.

⁴⁶ Zob. K. Dudka, M. Książek, *Zasada informowania w kodeksie postępowania administracyjnego a zasada informacji w procesie karnym*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 11, s. 84 i n.

wych wynikłych z niezrealizowania obowiązku przez organ prowadzący postępowanie⁴⁷. Paternalizm ten jest jednak ograniczony, bowiem zadaniem organu nie jest czuwanie nad interesem stron, a powinność ta nie powinna obejmować wszystkich uprawnień i obowiązków⁴⁸. Mając na względzie charakter postępowania dyscyplinarnego, pouczenie obwinionego o tym, jak winien się zachować w konkretnych okolicznościach wydaje się być rozwiązaniem godzącym w zasadę obiektywizmu i bezstronności postępowania. Pozwala to na sformułowanie wniosku, że obowiązek informacyjny organów winien ograniczać się do aspektu prawnego z pominięciem informacji faktycznej, co jest spójne z rozwiązaniem przyjętym na gruncie kodeksu postępowania karnego.

Argumentując za tego typu uproszczeniami, można by przywołać jurisprudence Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wedle której ograniczenie pewnych gwarancji nie może być samo przez się zakwalifikowane jako naruszenie zasady rzetelnego procesu karnego. Warunkiem jednak jest wyraźne oświadczenie uczestnika postępowania, który w sposób świadomy i należyty zrzeka się przysługujących mu uprawnień⁴⁹. Przechodząc na grunt obowiązku informacyjnego trudno jednak sobie wyobrazić sytuację, w której obwiniony z własnej woli decyduje o zrzeczeniu się gwarancji pouczenia. Przyrównując postępowanie karne do dyscyplinarnego należy uznać, że uczestnik postępowania, wyposażony w zestaw uprawnień działa we własnym interesie, celem uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia⁵⁰. W praktyce uczestnik postępowania nie przykładą znacznej wagi do obowiązku informacyjnego, przyjmując pewnego rodzaju domniemanie, że organ dyscyplinarny wykona swój obowiązek informacyjny w sposób prawidłowy.

Gwoli przykładu, obwiniony, który nie został w sposób prawidłowy pouczony o przysługującym mu prawie do środka zaskarżenia może nie zrealizować swojego prawa do obrony w sensie materialnym. W konsekwencji trudno określić tego rodzaju postępowanie mianem sprawiedliwego proceduralnie, bowiem

⁴⁷ Zasadę informacji można określić mianem zasady gwarancyjnej, polegającej na zabezpieczeniu korzystania z uprawnień przyznanych w procesie karnym. Tak też J. Skorupka (red.), *Postępowanie karne. Część ogólna*, Warszawa 2012, s. 43 i n.

⁴⁸ Zob. J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2021.

⁴⁹ W kontekście poszczególnych postępowań uproszczonych należy wskazać, że mogą być one wszczynane bez uzyskiwania zgody oskarżonego, o ile przysługuje mu *a posteriori* prawo do żądania przeprowadzenia postępowania z pełnymi gwarancjami. Tak też W. Jasiński, *Upraszczenie procesu karnego a strasburski standard jego rzetelności. Uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylman*, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011, s. 613 i n.

⁵⁰ Por. K. Dudka, M. Książek, *Zasada ...*, s. 94.

jego cel odbiega od podstawowego założenia procedury dyscyplinarnej. Mowa tu nie tylko o celach ustawowych wyróżnionych na gruncie art. 134i ust. 5a ustawy o Policji, lecz także o celu w postaci osiągnięcia sprawiedliwości proceduralnej⁵¹.

Podsumowanie

Trafnym wydaje się zajęcie stanowiska scentralizowanego, przyjmującego, że zachowanie standardu rzetelności pozwoli na wyeliminowanie niepotrzebnych czynności sądów i uczestników postępowania, a tym samym przyczyni się do usprawnienia procedury dyscyplinarnej. Stawianie sprawności postępowania w roli nadrzędnej wobec rzetelności skutkuje bowiem ograniczeniem gwarancji uczestników postępowania, a co za tym idzie, osłabieniem ogólnego standardu praworządności (*rule of law*)⁵². Rozpatrując problematykę balansowania między tymi wartościami należy mieć na względzie zasadę sprawiedliwości proceduralnej. Wobec tego postępowanie dyscyplinarne Policji należy interpretować jako procedurę, w ramach której dochodzi do najwyższego stopnia prawdopodobieństwa osiągnięcia materialnie sprawiedliwego rezultatu⁵³. O ile stosownym jest postawienie granicy adekwatnej do obowiązku z art. 16 k.p.k., tak dalsze zawężanie uprawnień uczestników postępowania zdaje się ograniczać ich gwarancje procesowe. Oznacza to, że o ile organy winny zachować swą bezstronność, nie przekazując uczestnikom informacji o charakterze faktycznym, tak bezpodstawne ograniczanie prawa do informacji na rzecz sprawności postępowania jest niespójne z postępowaniem stawiającym za cel realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej. Wyznacznikiem stosowania pouczeń winien być zatem przepis szczególnie (art. 16 § 1 k.p.k) lub uznaniowa ocena organu, czy konkretne okoliczności tego wymagają (art. 16 § 2 k.p.k). Zauważenia wymaga fakt, że do orzecznictwa sądów administracyjnych przenikają postulaty kodeksu postępowania karnego pomimo braku wyraźnego odesłania na gruncie art. 135p ust. 1 ustawy o Policji. Pozwala to na sformułowanie wniosku, iż obecny system prawny tworzy właściwy grunt na stosowanie art. 16 k.p.k. na zasadzie *analogii*

⁵¹ Przepis art. 134i ust. 5a ustawy o Policji zawiera katalog otwarty, na co wskazuje zastosowany zwrot „w szczególności”.

⁵² J. Skorupka, *Granice procesu karnego z perspektywy dogmatyki prawa karnego procesowego*, [w:] *Granice procesu karnego. Legalność działania uczestników postępowania*, red. D. Gruszecka, J. Skorupka, Warszawa 2015, s. 121 i n.

⁵³ Por. S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces...*, s. 25 i n.; K. Marszał, *Zagadnienia wstępne*, [w:] *Proces karny*, red. J. Zagrodnik, Warszawa, 2021, s. 38.

legis w postępowaniu dyscyplinarnym. Niniejszy postulat jest zgodny nie tylko z wykładnią prokonstytucyjną obowiązku informacyjnego, ale również ze standardem rzetelności i sprawności postępowania.

Naruszenia praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym Policji - wybrane zagadnienia, przegląd orzecznictwa administracyjnego

Wprowadzenie

W polskim systemie prawnym postępowanie dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy Policji uregulowane jest w ustawie o Policji (dalej: u.pol.)¹. Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej drugiej najliczniejszej formacji mundurowej, charakteryzuje się dużą doniosłością ze względu na szerokie uprawnienia, którymi ustawodawca obdarzył Policję. Sprawne funkcjonowanie Policji umożliwiające realizację podstawowych formacji celów wyznaczonych w ustawie pociąga za sobą konieczność stworzenia efektywnego mechanizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy.

Podstawowym zagrożeniem dla zachowania efektywności w postępowaniu dyscyplinarnym jest wystąpienie naruszeń praw obwinionego, które skutkować będą uchynieniem orzeczenia dyscyplinarnego. Na ogół praw obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym składają się uprawnienia wyrażone w ustawie *expressis verbis* (uprawnienia *sensu stricto*) oraz również inne prawa pośrednio wynikające z obowiązków nałożonych na organy dyscyplinarne (uprawnienia *sensu largo*). Innym źródłem jest również właściwe stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego² albo *analogii legis* przy jednoczesnym realizowaniu naczelných zasad postępowania dyscyplinarnego (uprawnienia *sensu largo*). Prawidłowa realizacja praw obwinionego stanowi też nierozzerwalny element podstawowych zasad postępowania dyscyplinarnego oraz podstawę gwarancji rzetelnego postępowania o charakterze represyjnym.

Celem niniejszego opracowania jest omówienie kształtu postępowania dyscyplinarnego w kontekście wybranych zagadnień związanych z naruszeniami praw obwinionych w postępowaniach, które były poddane kontroli sądowej.

¹ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1882 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

Uwzględniony zostanie sądowo-administracyjny tryb kontroli orzeczeń dyscyplinarnych ograniczający krąg uchybień mogących stanowić podstawę uchylenia aktu prawnego (orzeczenia dyscyplinarnego) jedynie do takich, które mają wpływ na wynik sprawy. W materii analizowanego orzecznictwa szczególna uwaga zwrócona zostanie natomiast na rozstrzygnięcia, które ukształtowały zakres i wykładnię uprawnień niewyrażonych wprost w ustawie, korelujących zarazem z naczelnymi zasadami. W opracowaniu przeanalizowane zostaną orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) oraz wojewódzkich sądów administracyjnych (dalej: WSA) zapadłych w ostatniej dekadzie.

W materii naczelných zasad postępowania dyscyplinarnego w Policji przedstawione zostaną orzeczenia interferujące z zasadą;

- 1) obiektywizmu organów dyscyplinarnych – w kontekście przesłanek wyłączenie rzecznika dyscyplinarnego / przełożonego dyscyplinarne i ewentualnego wpływu jego niewyłączenia na jego przebieg;
- 2) prawa do obrony – w kontekście zarzutu stawianego obwinionemu w postępowaniu oraz zawartego w nim opisu czynu z uwzględnieniem faktycznej podstawy rozstrzygnięcia zawartej w orzeczeniu;
- 3) zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej – w kontekście przestrzegania dyrektyw wymiaru kary oraz współmierności kary do czynu oraz okoliczności.

1. Regulacja ustawowa postępowania dyscyplinarnego policjantów

Możliwość pociągnięcia policjantów do odpowiedzialności dyscyplinarnej obejmującej znacznie szerszy zakres naruszeń niż odpowiedzialność karna jest jednym z gwarantów realizacji przez policję podstawowego celu funkcjonowania formacji mundurowej. Celem tym jest ochrona podstawowych praw i wolności obywateli³. Tak jak w przypadku innych grup zawodowych pełniących istotną funkcję w społeczeństwie ze względu na przyznane im kompetencje albo zaufanie publiczne, odpowiedzialność dyscyplinarna pełni funkcję ochronną⁴.

³ B. Jaremczak, A. Kamińska-Nawrot, *Agresja i brutalność w Policji – zjawisko marginalne czy poważny problem*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40, s. 113-114.

⁴ Ł. Chojniak, *Prawo do obrony w dochodzeniu dyscyplinarnym adwokatów – wybrane zagadnienia z uwzględnieniem ostatniej nowelizacji Prawa o adwokaturze*, „Palestra” 2015, nr 3-4, s. 96.

Oczywiście obok funkcji ochronnej podstawową funkcją postępowania jest funkcja represyjna, określana również często jako sprawiedliwościowa (z prawa karnego), której głównym założeniem jest „karanie za zło”.

Podstawą prawną odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów jest art. 132 u.pol., który w ust. 1 stanowi, że policjant odpowiada dyscyplinarnie za naruszenia dyscypliny służbowej oraz nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej (przewinienia dyscyplinarne). W dalszych przepisach wskazanego artykułu ustawodawca zawarł między innymi definicję naruszenia dyscypliny służbowej oraz wskazał konkretnie jakie czyny w szczególności należy traktować jako to naruszenie. Poza tym uregulowana została również sytuacja zbiegu przewinienia dyscyplinarnego z przestępstwem regulując odpowiedzialność dyscyplinarną jako niezależną.

Przepis ten nie wskazuje jednak definicji naruszenia zasad etyki zawodowej oraz nie wskazuje przykładowych czynów stanowiących przewinienie dyscyplinarne tego typu. Również w innych częściach u.pol. nie można doszukać się katalogu tych zasad. Prawnym źródłem zasad etyki jest natomiast: Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku (dalej: załącznik). We wskazanym dokumencie uregulowane są ogólne zasady etyki policjanta, które jak stanowi z §1 ust. 1 „wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta”. Regulacja ww. przepisu wskazuje sposób wykładni zasad etyki zawartych w załączniku, a w połączeniu z regulacją §2 rozciąga zakres zasad etyki również na sytuacje nieujęte w załączniku. Zgodnie z §1 ust. 2 załącznika, policjant jest zobowiązany przestrzegać tych zasad, natomiast zgodnie z ww. regulacją art. 132 u.pol. ich naruszenie stanowi przewinienie dyscyplinarne⁵.

2. Kontrola sądowa orzeczeń sądowych – źródło, model

Dla analizy orzecznictwa administracyjnego orzeczeń dyscyplinarnych w kontekście prawa obwinionego konieczne jest w pierw scharakteryzowanie modelu kontroli sądowej nad orzeczeniami dyscyplinarnymi. Regulacje dyscy-

⁵ zob. J. Przygodzki, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za czyny będące przejawem nieprzestrzegania etyki zawodowej. Problem kwalifikacji zachowania policjanta jako czynu niedozwolonego* [w:] P. Józwiak, W.S. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2011, s. 128 i n.

plinarne Policji, jak również innych służb mundurowych jako ograny prowadzące postępowanie i egzekwujące wskazują wewnętrzne organy pozasądowe. Wewnętrzny charakter postępowań dyscyplinarnych o charakterze represyjnym w niektórych grupach zawodowych nie budzi wątpliwości konstytucyjnych i jest wpisany w charakter ich funkcjonowania oraz względy autonomiczność⁶. Ze względu na to, że organy te nie są sądami w myśl Konstytucji RP również ich orzeczeń nie należy traktować jako wyroki sądowe.

Powierzenie organom niesądowym możliwości egzekwowania przepisów dyscyplinarnych w postępowaniu o charakterze represyjnym pociąga za sobą konieczność zapewnienia ochrony sądowej. Prawo obwinionego do kontroli sądowej orzeczenia dyscyplinarnego ugruntowane jest w art. 45 Konstytucji RP (konstytucyjne prawo do sądu) oraz uzupełnione regulacją art. 77 ust. 2 (zakaz zamykania drogi sądowej), art. 79 (prawo do zaskarżenia orzeczeń I instancji) czy w materii naczelnych zasad porządku prawnego również regulacją art. 2 (zasada demokratyczne państwa prawnego). Również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego ustanawia konieczność zapewnienia prawa do kontroli orzeczenia organu niesądowego przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁷. Prawo do sądu należy w tym przypadku rozumieć jako prawo podmiotowe tworzące podstawę roszczenia jednostki – obwinionego – pociągające za sobą obowiązek władz państwowych do ustanawiania regulacji zapewniających określone uprawnienie do wystąpienia do sądu o kontrolę zapadłego rozstrzygnięcia⁸. Poza prawem krajowym również akty prawa międzynarodowego, regulujące podstawowe prawa i wolności, przyznają prawo do sądu (weryfikacji zapadłych rozstrzygnięć) przez niezależny, niezawisły sąd ustanowiony na mocy ustawy⁹.

⁶ np. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97.

⁷ C. Kulesza, *Ewolucja wybranych procedur dyscyplinarnych w świetle konwencyjnego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1, s. 12-13 - *We wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym prawo do sądu pełni rolę szczególną, gwarantującą kontrolę poszanowania praw i wolności obywatelskich przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.*

⁸ M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

⁹ art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - *Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą*

*przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej” oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej - *Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.[...]**

To właśnie charakter represyjny, który objawia się możliwością wymierzania kary w rozstrzygnięciu dyscyplinarnym *de facto* zbliża skutki postępowania dyscyplinarnego do skutków znanych prawu karnemu. Oznacza to, że obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym musi dysponować podobnym prawem do zweryfikowania rozstrzygnięcia przez sąd jak oskarżony (skazany) w postępowaniu karnym¹⁰.

Poza zapewnieniem podstawowych praw obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym, ustanowienie kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych pełni również funkcję kontrolną. Ze względu na charakter odpowiedniości dyscyplinarnej oraz skutki jakie może powodować państwo nie może pozostawić „całkowitej swobody” ustawowym organom dyscyplinarnym¹¹.

Rozstrzygnięcia w postępowaniu dyscyplinarnym w Polsce poddawane są kontroli w jednym z trzech modeli, różniących się sądem, który dokonuje kontroli orzeczenia dyscyplinarnego (Sąd Najwyższy, sąd powszechny, sąd administracyjny). Z pozoru charakter postępowania dyscyplinarnego wskazywałby, że kontrola orzeczeń dyscyplinarnych powinna być dokonywana przez sąd karny (sądownictwo powszechne albo Sąd Najwyższy). Jednak w ustawie o Policji w art. 138 ustawodawca przyznał prawo policjantowi – obwinionemu - do wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na orzeczenie i postanowienie kończące postępowanie (poddania kontroli orzeczenia).

Wybór tego modelu wynika, m.in. z funkcji kontrolnej nad rozstrzygnięciami dyscyplinarnymi oraz pozycji Policji w ustroju państwa. Poza tym należy uznać, iż postępowanie dyscyplinarne policjantów należy do spraw z zakresu administracji publicznej, co zgodnie z art. 3 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹² implikuje właściwość sądów administracyjnych do sprawowania kontroli sądowej orzeczeń¹³. Również w materii regulacji konstytucyjnej art. 184 wskazuje, że to sądy administracyjne sprawują kontrolę nad administracją publiczną. Taki kształt regulacji ustawowej i konstytucyjnej

¹⁰ K. Dudka, M. Mościcka-Podstawka, *Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach dotyczących służb mundurowych* [w] P. Józwiak, W. Koziół, K. Opaliński (red), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2016, s. 65.

¹¹ zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 października 2013 r., sygn. SK 10/13 (dot. odpowiedzialności dyscyplinarnej lekarzy weterynarii).

¹² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 z późn. zm.) (dalej: p.p.s.a.).

¹³ W doktrynie niekiedy występują wątpliwości jakie podmioty są organami administracyjnymi oraz czy ich działania sprawcze należy uznać za sprawowanie administracji publicznej w myśl ustawy p.p.s.a.

powoduje, że *de jure* poddanie rozstrzygnięć postępowania dyscyplinarnego sądownictwu administracyjnemu było jedyną możliwością zgodną z polskim porządkiem prawnym¹⁴.

Sprawowanie kontroli sądowej nad orzecznictwem dyscyplinarnym Policji przez pion sądownictwa administracyjnego pociąga za sobą konieczność stosowania ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.). Zgodnie z art. 1 § 2 p.p.s.a. kontrola sądowa przez sąd administracyjny przeprowadzana jest pod względem zgodności aktu prawnego (orzeczenia dyscyplinarnego) z prawem, jeśli ustawy nie stanowią inaczej. To właśnie interpretacja przepisów prawa i zastosowanie ich w postępowaniu stanowi podstawę normatywną weryfikacji orzeczenia dyscyplinarnego w procesie skargi¹⁵.

Charakterystyką postępowania sądowo-administracyjnego jest również niedokonywanie samodzielnych ustaleń okoliczności sprawy przez fakty, że co do zasady nie przeprowadza postępowania dowodowego¹⁶. Poza tym sąd nie dokonuje również ponownej oceny dowodów oraz ustaleń faktycznych ograniczając się jedynie do badania legalności (zgodności z prawem) dokonanych czynności. Jedynymi dowodami, o których przeprowadzenie strona może wnioskować przed sądem administracyjnym są dowody z dokumentów.

Zakres kontroli orzeczenia dyscyplinarnego w postępowaniu sądowym należy również określić jako bardzo szeroki. Na podstawie art. 134 § 1 p.p.s.a. sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy, ale nie jest związany zarzutem, który jest podniesiony w skardze. Z tego też względu sąd kontrolując orzeczenie dyscyplinarne ma szeroką możliwość wyjścia poza granice zaskarżenia. Co również istotne kontrola sądowa rozstrzygnięcia postępowania dyscyplinarnego odbywa się w reżimie p.p.s.a. i jest dwuinstancyjna. Od orzeczenia WSA przysługuje stronom możliwość wniesienia skargi kasacyjnej do NSA i w konsekwencji poddanie kontroli rozstrzygnięcia sądu administracyjnego kontroli instancyjnej¹⁷.

Tryb kontroli rozstrzygnięcia postępowania dyscyplinarnego charakteryzuje się również określonym katalogiem rozstrzygnięć, jakie może podjąć sąd administracyjny. Podstawowym podziałem są wyroki - rozstrzygające do istoty

¹⁴ K. Dudka, M. Mościcka-Podstawka, *Sądowa kontrola...*, s. 77-78.

¹⁵ zob. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2001 r., sygn. II SA/Lu 629/00.

¹⁶ Wyjątek art. 106 § 3 p.p.s.a.

¹⁷ zob. W. Kozielowicz, *Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych* [w] P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński (red), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2016, s. 13-20.

sprawy oraz postanowienia - kończące postępowania (umorzenie, odrzucenie skarga)¹⁸.

Dla niniejszego opracowania istotne są przede wszystkim rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, czyli - wyroki. Zgodnie z regulacją p.p.s.a. sąd administracyjny wydając wyrok może rozstrzygać sprawę w jeden z następujących sposobów: 1/ oddalić skargę, 2/ uchylić zaskarżony akt prawny, 3/ stwierdzić nieważność, 4/ stwierdzić wydanie aktu z naruszeniem prawa. W sprawach kontroli sądowej rozstrzygnięcia postępowania dyscyplinarnego Policji sąd może oddalić skargę albo uchylić zaskarżone rozstrzygnięcie w całości albo w części. W wyroku uwzględniającym skargę sąd od reformy z 2015 roku nie musi ograniczać się jedynie do kontroli legalności. Sąd ma kompetencje do wydania merytorycznego orzeczenia w sprawie na podstawie art. 145a p.p.s.a. w przypadku uchylania aktu prawnego z powodu naruszenie prawa materialnego albo stwierdzania nieważności decyzji. Oczywiście takie rozstrzygnięcie nie wywiera bezpośredniego skutku a jedynie „zobowiązuje” organ do danego rozstrzygnięcia w procesie ponownego rozpatrzenia sprawy.

Istotna w modelu kontroli rozstrzygnięć dyscyplinarnych policjantów przez sąd administracyjny jest również regulacja art. 145 p.p.s.a. dotycząca przesłanek uwzględnienia skargi na rozstrzygnięcie dyscyplinarne. W przypadku § 1 pkt 2 i 3 regulującego stwierdzanie nieważności oraz wydanie decyzji z naruszeniem prawa, stosowne jest sięgnięcie do przesłanek z ustawy o Policji, ponieważ regulacja kodeksu postępowania administracyjnego¹⁹ nie będzie miała zastosowania do postępowania dyscyplinarnego Policji. Wykorzystanie tej regulacji nie jest jednak częste w procesie kontroli sądowej rozstrzygnięć postępowania dyscyplinarnego. W doktrynie oraz orzecznictwie pojawiają się również wątpliwości co do właściwości przepisów we wskazanych formach uwzględniania skargi.

Najistotniejsze w procesie kontroli sądowej w przypadku postępowania dyscyplinarnego jest natomiast regulacja § 1 pkt 1. We wskazanych przepisach ustawodawca zawarł przesłanki uchylania decyzji lub postanowienie (rozstrzygnięcia dyscyplinarnego kończącego postępowanie). Sąd może uchylić kontrolowany akt prawny, jeśli: a) naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, b) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, c) inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło

¹⁸ W. Piątek, *Zakończenie postępowania* [w] R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowanie Administracyjne i Sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 466 i n.

¹⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 z późn. zm.).

ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Na uwagę zasługuje szczególnie regulacja zawarta w lit. a i b, która jako przesłankę uwzględnienia skargi i uchylania orzeczenia dyscyplinarnego wskazuje nie tylko naruszenie prawa materialnego albo przepisów postępowania, ale również wpływ naruszenia na wynik sprawy. W tym też przypadku naruszenia prawa procesowego ustawodawca uznał, że taki wpływ musi być „istotny”.

Uchybienia wskazane w lit. a (tj. naruszenie prawa materialnego) może przybierać formę błędnej wykładni przepisów prawa i związanym z tym nieprawidłowym rozumieniem treści zastosowanej przez organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne regulacji²⁰. Może również polegać na nieprawidłowym zastosowaniu prawa materialnego polegającym na przyjęciu, że w danym przypadku stan faktyczny odpowiada hipotezie normy prawnej²¹. Poza tym konieczne jest, aby to uchybienie miało wpływ na wynik sprawy. Brak takiego wpływu należy rozumieć jako sytuację, w której nawet prawidłowe zastosowanie przepisów prawa materialnego nie wpłynęłoby na rozstrzygnięcie w jakikolwiek sposób (nawet hipotetycznie).

Natomiast w kwestii uchybień innych przepisów prawa procesowego – lit. c – konieczne jest wystąpienie uchybień konkretnych przepisów procesowych²². W drugim zdaniu ustawodawca jeszcze większą doniosłość przypisał do wpływu na wynik postępowania, który musi być istotny. Przez istotny wpływ należy rozumieć związek przyczynowo skutkowy między naruszeniem przepisów procesowych a rozstrzygnięciem danej sprawy (również związek hipotetyczny)²³. Przepis ten znajduje zastosowanie w kontroli orzeczenia dyscyplinarnego np. w kontekście zarzutu naruszenia zasady swobodnej oceny dowodów, bezstronności organów (zasad wyłączenie) czy dyrektyw wymiaru kary.

Konstrukcja wskazanych przepisów powoduje, że nawet jeśli wystąpią uchybienia praw obwinionego to nie zawsze będzie to stanowić przesłankę uchylania orzeczenia dyscyplinarnego. Jedynie wykazanie w procesie kontroli sądowej przez sąd związku między uchybieniem a rozstrzygnięciem będzie stanowić podstawę uchylenia²⁴.

²⁰ A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 145.

²¹ K. Dudka, M. Mościcka-Podstawka, *Sądowa kontrola...*, op. cit.

²² S. Babiarz, K. Aromiński, *Postępowanie sądownoadministracyjne w praktyce*, Warszawa 2015, s. 153-154.

²³ Ibidem.

²⁴ H. Knysiak-Sudyka, *Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo*, wyd. V, Warszawa 2021, art. 145, LEX/el

3. Przegląd orzecznictwa administracyjnego w świetle naczelnych zasad postępowania, kształtowanie i wykładnia uprawnień obwinionego

Orzecznictwo WSA i NSA w procesie kontroli sądowej rozstrzygnięć dyscyplinarnych stanowi podstawowe źródło zasad prawidłowego zastosowania przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania dyscyplinarnego. Korzystanie z dorobku orzeczniczego przez organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne pozwala prowadzić efektywne i skuteczne postępowanie dyscyplinarne, zmniejszając szansę wystąpienia istotnych uchybień mających wpływ na wynik postępowania. Jest to szczególnie doniosłe w postępowaniu dyscyplinarnym ze względu, że po uchyleniu orzeczenia dyscyplinarnego organ, aby pociągnąć do odpowiedzialności sprawcę przewinienia będzie musiał ponownie przeprowadzić postępowania zgodnie z wytycznymi sądu administracyjnego.

Przy uwzględnieniu zaledwie 2-letniego okresu przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego (od czasu jego popełnienia)²⁵, ewentualnie uchylenie orzeczenia stanowi istotne zagrożenie przekroczenia tego okresu, a w konsekwencji niepociągnięcia do odpowiedzialności sprawcy prowadząc do niezrealizowania zarówno funkcji ochronnej, jak i represyjnej postępowania.

1) Wylączenie przełożonego / rzecznika dyscyplinarnego – I OSK 2050/17 i II SA/Wa 8/18 – (zasada obiektywizmu)

Obiektywizm organów prowadzących postępowanie jest jednym z podstawowych wymogów postępowania dyscyplinarnego o charakterze represyjnym. Przybiera formę zasady podlegającej realizacji w postępowaniu dyscyplinarnym, a polega na zobowiązaniu organów prowadzących postępowanie do prowadzenia sprawy bez stronniczości czy jakiegokolwiek ukierunkowanego nastawienia bez względu czy jest ono pozytywne czy negatywne²⁶.

Podstawowym źródłem normatywnym obowiązywania zasady obiektywizmu w postępowaniu dyscyplinarnym Policji jest regulacja art. 135g ust. 1

²⁵ art. 135 ust 4 u.pol.

²⁶ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021, s. 257-258.

ustawy. Treść regulacji wzorowana jest na art. 4 k.p.k.²⁷. W postępowaniu dyscyplinarnym organami prowadzącymi postępowanie jest przełożony dyscyplinarny i powoływany przez niego rzecznik dyscyplinarny i to właśnie te podmioty są adresatami ww. normy. Podstawowym celem zasady obiektywizmu w postępowaniu dyscyplinarnym jest ochrona praw, zarówno obwinionego policjanta, jak i pokrzywdzonego przewinieniem dyscyplinarnym. Realizacja zasady pełni również funkcję gwaranta rzetelności postępowania ze względu na niewątpliwy wpływ braku obiektywizmu i wynikającej z jego stronniczości na orzeczenie (bez względu na rodzaj postępowania)²⁸.

Konkretna regulacja procesowa realizująca zasadę obiektywizmu uregulowana jest w ustawie o Policji w art. 135c. We wskazanym artykule w ust. 1 ustawodawca zawarł katalog przesłanek obligatoryjnego wyłączenia o charakterze enumeratywnym²⁹. Natomiast ust. 2 dotyczy przesłanek fakultatywnych i posługuje się zwrotem niedookreślonym „innych uzasadnionych przyczyn” jako podstawy wyłączenia i pełni funkcję „bezpiecznika” zapewniającego możliwość wyłączenia organu w uzasadnionych okolicznościach. Wyłączenie następuje w formie postanowienia z urzędu, kiedy organ będzie dysponował informacjami spełniającymi przesłanki albo na wniosek obwinionego albo jego obrońcy. Taki sposób ukształtowania przesłanek wyłączenia oraz procedury tworzy konstrukcję określaną w doktrynie jako *iudex suspectus*³⁰. Co również istotne, ustawowa regulacja postępowania dyscyplinarnego Policji zupełnie nie wykorzystuje konstrukcji znanej z procesu karnego wyłączenia z mocy prawa *iudex inhabilis*³¹.

Wracając jednak do przesłanek obligatoryjnych oraz fakultatywnych, wyłączenia pomocne w ich wykładni jest orzecznictwo WSA oraz NSA zapadłe w procesie kontroli sądowej rozstrzygnięcia dyscyplinarnego.

²⁷ J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-296*, Warszawa 2011, s. 53-54.

²⁸ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Bezstronność jako pojęcie prawne* [w:] J. Bogucka, Z. Tobor (red.) *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego*, Kraków 2003, s. 272–291.

²⁹ art. 135c ust 1. *Przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny podlegają wyłączeniu od udziału w postępowaniu dyscyplinarnym, jeżeli: 1) sprawa dotyczy go bezpośrednio; 2) jest małżonkiem, krewnym lub powinowatym obwinionego lub osoby przez niego pokrzywdzonej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania karnego; 3) był świadkiem czynu; 4) między nim a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do jego bezstronności.*

³⁰ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 265-266.

³¹ por. M. Żoła, *Postępowanie w sprawach „procurator suspectus” oraz „iudex suspectus” jako działania mające na celu redukcję czynników powodujących stronniczość organów procesowych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 23, s. 157-167.

Wyrokiem dobrze obrazującym prawidłowe pojmowanie charakteru regulacji oraz przesłanki osobistego stosunku organu do obwinionego³² jest wyrok z NSA sygn. I OSK 2050³³ utrzymujący w mocy wyrok WSA. Orzeczenie WSA dotyczy skargi obwinionego na orzeczenie kary dyscyplinarnej nagany w postępowaniu dyscyplinarnym, w którego procesie wyższy przełożony dyscyplinarny odmówił wyłączenia przełożonego dyscyplinarnego.

Sąd w wyroku wskazał, że instytucja wyłączenia pełni w postępowaniu dyscyplinarnym rolę gwarancyjną, służy ustaleniu faktów oraz ewentualnej winy obwinionego. Poza tym wskazał na funkcję ochronną regulacji w kontekście zasady prawdy obiektywnej wskazując również, że przestrzeganie tej zasady łączy wszystkie rodzaje postępowania: karne, cywilne administracyjne, jak i również dyscyplinarne. Jak sąd również trafnie zaznaczył, realizacja tej zasady może występować tylko wtedy, kiedy organ sam nie jest zainteresowany sprawą oraz treścią jej rozstrzygnięcia. Zaistnienie stronniczego podejścia ugruntowanej w relacji osobistej pomiędzy organem a obwinionym należy uznać za bezpośrednie zagrożenie dla rzetelnego ustalenia stanu faktycznego stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, jak i również realizacji zasady *in dubio pro reo*.

Natomiast w materii wykładni przesłanki art. 135c ust 1 pkt 4 sąd wskazał, że przez stosunek zachodzący między obwinionym a przełożonym dyscyplinarnym należy rozumieć okoliczności, które obiektywnie mogą wywołać wątpliwości co do bezstronności przełożonego. Co również istotne, sąd wskazał, że ocena występowania takiego związku jest bardzo szeroka i może być ze względu na „okoliczności faktyczne lub prawne, pojedyncze fakty lub zdarzenia czy sytuacje istniejące dłużej”. Poza tym związek ten nie musi w danym postępowaniu faktycznie powodować bezstronności, samo zagrożenie pojawienia się jej oparte o tę relację wystarczy, aby stwierdzić naruszenie. Oczywiście sam fakt relacji między obwinionym a przełożonym dyscyplinarnym jest naturalny i wynika ze stosunku zwierzchnictwa i hierarchicznego ustroju Policji i nie powinien *a priori* powodować kwestionowania bezstronności przełożonego. Jeśli ten związek nie jest dodatkowo nacechowany osobiście.

W niniejszej sprawie związek ten polegał na prowadzeniu przez obwinionego w ramach działalności służbowej w Biurze Sprawa Wewnętrznych kilkakrotnie postępowania przeciwko przełożonemu dyscyplinarnemu. Ponadto obwiniony podnosił również inne okoliczności związane z powyższym objęte klauzulą tajemnicy niejawniej.

³² art. 135c ust. 1 pkt 4 ustawy.

³³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 marca 2018 r., sygn. I OSK 2050/17.

Wystąpienie takiego związku nie było dostatecznie przeanalizowane w postępowaniu dyscyplinarnym przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego i doprowadziło do naruszenia zasady obiektywizmu. Niedostateczna analiza wystąpienia przesłanek obligatoryjnych wyłączenia przy okolicznościach przemawiających za wystąpieniem związku stanowi naruszenie, które miało istotny wpływ na wynik postępowania dyscyplinarnego.

Z tego też względu NSA utrzymał w mocy orzeczenie WSA uchylające orzeczenie dyscyplinarne ze względu na naruszenie przepisów postępowania.

Natomiast w kontekście przesłanek fakultatywnych wyłączenia³⁴ istotne dla prawidłowego zastosowania regulacji i określania jej zakresu jest orzeczenie WSA sygn. II SA/Wa 8/18³⁵. W niniejszej sprawie sąd nie przychylił się do zarzutów podniesionych w skardze przez obwinionego i w konsekwencji oddalił skargę. W zakresie zarzutu z art. 135c ust. 2, czyli analizowanych przesłanek fakultatywnego wyłączenia sąd stwierdził, że nie ma dostatecznego oparcia w faktach, iż zachodzą przesłanki wyłączenia z ww. przepisu.

Podstawą takiego rozstrzygnięcia jest wskazany przez sąd charakter przesłanek fakultatywnych, które według sądu powinno opierać się na okolicznościach, które realnie wpływają albo mogą wpłynąć na bezstronność przełożonego. W niniejszej sprawie zarzut oparty został na działaniach podejmowanych przez przełożonego dyscyplinarnego w postaci kierowania pisma do Okręgowej Rady Adwokackiej pisma sygnalizującego, iż podejmowane przez obrońcę obwinionego działania zmierzają do przedłużania postępowania (obstrukcji procesowej). Sąd stwierdził, że samo wystosowanie takiego pisma w sprawie obrońcy obwinionego nie implikuje występowania nieobiektywnego podejścia organu.

Biorąc pod uwagę uzasadnienie WSA, należy uznać, że orzeczenie oparte jest również w zasadzie na sprawności postępowania czym *de facto* było motywowane działanie przełożonego³⁶. Jak również sąd wskazał, że zadaniem przełożonego jest - poza wszczęciem postępowania - czuwanie nad jego przebiegiem, do czego bez wątplenia można zakwalifikować działania przełożonego (zwłaszcza przy uwzględnieniu krótkiego okresu przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego – 2 lata³⁷). Poza powyższym sąd zaznaczył, że z akt postępowania

³⁴ art. 135c ust 2 ustawy.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2018 r., sygn. II SA/Wa 8/18.

³⁶ zob. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 272 i n.

³⁷ art. 135 ustawy.

nia wynika, że ocena działań obrońcy poczyniona przez przełożonego znajdowała oparcie w materiale dowodowym, a dalsze działania organu oraz rozstrzygnięcie nie budziły wątpliwości wystąpienia stronniczości.

Przyjęte przez sąd w niniejszej sprawie rozumienie przesłanek fakultatywnych wskazuje na znacznie większy nacisk na faktyczne (realne) wystąpienie „objawów” stronniczości, a nie jedynie hipotetyczną możliwość ich wystąpienia stosowane w przypadku przesłanek obligatoryjnych.

2) Zarzut i opis przewinienia dyscyplinarnego a podstawa rozstrzygnięcia - II SA/Bk 354/20, IV SA/Po 1103/17 oraz II SA/Bk 741/17 (zasada prawa do obrony)

Opis przewinienia dyscyplinarnego zawarty w zarzucie oraz podstawa rozstrzygnięcia silnie powiązany jest z zasadą prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów. Prawo do obrony jest jednym z fundamentów procesu karnego³⁸. Podstawowym źródłem prawa do obrony jest regulacja konstytucyjna art. 42 ust. 2. Przepis ten ma zastosowanie również do postępowania dyscyplinarnego, mimo iż ustawa zasadnicza *expressis verbis* wskazuje, że regulacja dotyczy postępowania karnego. Kwestię tę rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny wskazując na konieczność zapewnienia dostatecznej gwarancyjności postępowań w sferze prawa do obrony również innych niż karne, ale zmierzających do ukarania (postępowań o charakterze represyjnym)³⁹. Oznacza to, że obwiniony jest uprawniony do prawa do obrony w zakresie formalnym i materialnym podobnie jak oskarżony w postępowaniu karnym⁴⁰.

Podstawową funkcją prawa do obrony jest umożliwienie ochrony swoich interesów przez obwinionego oraz korzystania z pomocy obrońcy. Podstawowym podziałem zasady prawa do obrony jest wyróżnienie prawa do obrony *sensu stricto* (działania oskarżonego) i *sensu largo* (całokształt innych działań podejmowanych w celu obrony bez względu na podmiot, który je podejmuje)⁴¹. Zasada

³⁸ zob. P. Wiliński, Zasada prawa do obrony [w:] P. Hofmański, P. Wiliński (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom III. Zasady procesu karnego*, Warszawa 2014.

³⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 marca 2007 r. sygn. akt K 47/05

⁴⁰ P. Józwiak, J. Kubiak, *Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów* [w:] P. Józwiak, W.S. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2011, s. 99 i n.

⁴¹ zob. S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Kraków 1998, s. 119-122.

ta jest silnie powiązana z zasadą kontrydiktoryjności⁴², która w procedurze dyscyplinarnej nie jest wyszczególniona jako jedna z naczelných zasad postępowania dyscyplinarnego⁴³ ale bez wątpienia pełni funkcję pomocniczą wobec innych zasad. Podstawowym założeniem mechanizmów kontrydiktoryjności jest prawo obwinionego do walki procesowej z podmiotem o przeciwstawnym celu⁴⁴ (np. pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej).

Realizacja standardu konstytucyjnego w sferze zarówno materialnej i formalnej prawa do obrony uregulowana jest w ustawie i znajduje się w art. 135f ust. 1 ustawy. Przepis ten zawiera uprawnienia obwinionego, które składają się na prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym. Katalogu tych uprawnień nie powinno się jednak traktować jako zamkniętego, a charakter wyliczenia należy określić jako quasi-enumeratywny⁴⁵.

Dla porządku wskaźmy, że podstawowymi elementami prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym są: prawo do składania wyjaśnian, prawo dostępu do akt postępowania, prawo do inicjatywy dowodowej, prawo do uczestnictwa w czynnościach⁴⁶, prawo do zaskarżenia orzeczenia i postanowień oraz prawo do poznania stawianego zarzutu, którego zakres oraz funkcjonowanie będzie stanowić punkt wyjścia dla analizowanego orzecznictwa.

Prawo do znajomości zarzutu jest podstawowym elementem prawa do obrony nie tylko w postępowaniu dyscyplinarnym, ale również karnym⁴⁷. Obrona w jakimkolwiek postępowaniu represyjnym jest możliwa tylko w sytuacji, kiedy zarzut jest mu znany a jego zmiana obwarowana jest określoną procedurą zapewniającą dostateczny czas na przygotowanie do obrony. W postępowaniu karnym

⁴² A. Lach, *Zasada kontrydiktoryjności w postępowaniu sądowym w procesie karnym de lege lata i de lege ferenda*, „Palestra” 2012, nr 5-6, s. 124 i n.

⁴³ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 184-186

⁴⁴ A. Lach, *Zasada kontrydiktoryjności...*, op. cit.

⁴⁵ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 187-188

⁴⁶ Prawo to jest jednak ograniczone (inaczej ukształtowane) w porównaniu z regulacją k.p.k. ze względu na charakterystykę postępowania np. udział obrońcy i obwinionego w przesłuchaniu świadków.

⁴⁷ zob. P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony...* op. cit., M. Kucharczyk, „Osoba podejrzana”, „podejrzany” i „oskarżony” w polskim procesie karnym – zakres pojęciowy, „Problemy Prawa Karnego” 2017, nr 27.1, s. 159-165; P. Kardas, *Gwarancje prawa do obrony oraz dostępu do obrońcy na wstępnym etapie postępowania karnego – kilka uwag w świetle doktryny Salduz, doktryny Miranda oraz dyrektywy w sprawie dostępu do adwokata*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr. 1, s. 4-10.

mechanizmem zapewniającym prawo w tej materii jest instytucja postawienia zarzutów⁴⁸ oraz sposób ich modyfikacji⁴⁹.

W postępowaniu dyscyplinarnym Policji prawo do znajomości zarzutów wynika z regulacji art. 134i u.pol. i dotyczy wszczęcia postępowania i czynności wyjaśniających, a konkretnie ust. 6 pkt 4 „Postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego zawiera: opis przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu wraz z jego kwalifikacją prawną”.

Prawidłowe zastosowanie powyższej regulacji w świetle zasady prawa do obrony zawarte jest w uzasadnieniu wyroku WSA sygn. II SA/Bk 354/20⁵⁰. We wskazanym orzeczeniu sąd zgodnie z przedstawionym wcześniej doktrynalnym założeniem prawa do obrony wskazał na wagę znajomości zarzutu i zawartego w nim opisu przewinienia. Należy zaznaczyć, że kształtowanie się faktycznej podstawy rozstrzygnięcia⁵¹ w postępowaniu dyscyplinarnym bazuje na prawidłowości ustaleń faktycznych oraz korelacji rzutu i opisu (w postanowieniu o wszczęciu postępowania i orzeczeniu dyscyplinarnym).

Sąd wskazał również, że regulacja art. 135i ust. 6 zobowiązuje organ do wskazania konkretnego zarzutu, który w postępowaniu będzie poddany ocenie w zakresie czy obwiniony swoim zachowaniem popełnił zarzucone mu przewinienie. Sąd wskazał, że taka konstrukcja przepisów zapewnia obwinionemu możliwość korzystania z prawa do obrony (możliwości jej przygotowania w oparciu o zarzut i opis przewinienia) oraz gwarantuje zachowanie zasady kontrydycyjności.

Poza tym WSA zaznaczył, że w sytuacji, kiedy rzecznik dyscyplinarny prowadzący postępowania poweźmie informację, iż zachodzi potrzeba zmiany kwalifikacji albo istotnej zmiany opisu czynu (zawartej w postanowieniu o wszczęciu) zobowiązany jest do wystąpienia do przełożonego dyscyplinarnego ze stosownym wnioskiem o zmianę (w trakcie trwania postępowania). Niedopuszczalna jest natomiast zmiana dokonana dopiero w fazie rozstrzygnięcia przez przełożonego dyscyplinarnego.

⁴⁸ zob. P. Nowak, *Definicja podejrzanego i oskarżonego a konstytucyjne prawo do obrony*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, nr. 20.4, s. 63-85.

⁴⁹ zob. R. A. Stefański, *Modyfikacja zarzutów*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr. 12, s. 79-99.

⁵⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2020 r., sygn. II SA/Bk 354/20

⁵¹ B. Janusz-Pohl, *Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów*, [w] P. Józwiak, W. Koziół, K. Opaliński (red), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2016, s. 21-32.

W przypadku analizowanej sprawy sąd wskazał na nieprecyzyjne sformułowanie zarzutów, które pozostawiło zbyt szeroki margines interpretacyjny. W postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego jako czyn sprawczy penalizowany w niniejszej sprawie organ wskazał „przedłożenie zaświadczenia lekarskiego potwierdzającego chorobę obwinionego w okresie [...], celem usprawiedliwienia nieobecności w służbie, stanowiącym wprowadzenie w błąd jego przełożonego”. Natomiast udział w czasie zwolnienia w wyjeździe turystycznym stanowi opis sytuacji, w jakiej czyn popełniono. Natomiast uzasadnienia orzeczeń wskazują jako czyn sprawczy penalizowany sam udział w wyjeździe nie zaś przedłożenie zwolnienia lekarskiego wprowadzającego w błąd. Wskazane ukształtowanie rozstrzygnięcia i postanawiania o wszczęciu, powoduje, że nie zachodzi wymagana korelacja między tymi elementami, a ustalenia faktyczne dotyczą *de facto* innego czynu sprawczego.

Podsumowując, na podstawie orzeczenia sądu należy wskazać, że naruszenia w takiej postaci istotnie ingeruje w prawo do obrony (a w szczególności prawo do jej przygotowania w oparciu o zarzut) i należy je rozpatrywać jako naruszenia przepisów postępowania o istotnym wpływie na wynik sprawy.

Odnotać można, że podobne stanowisko sąd wyraził również w orzeczeniu WSA sygn. IV SA/Po 1103/17⁵². W uzasadnieniu wskazał, że postępowanie dyscyplinarne Policji ma na celu pociągnięcie obwinionego policjanta do odpowiedzialności za konkretne zarzucane mu przewinienie, a nie jakiegokolwiek inne.

Natomiast w materii dopuszczalności zmiany kwalifikacji prawnej czynu policjanta zarzuconej mu w postanowieniu i wszczęciu, wypowiedział się WSA w Białymstoku w sprawie II SA/Bk 741/17⁵³. We wskazanej sprawie doszło do zmiany kwalifikacji prawnej czynów obwinionego na etapie odwoławczym postępowania. Organ podczas rozpatrywania sprawy w II instancji zmienił kwalifikację zarzutu z naruszenia zasad etyki zawartego w § 2 załącznika⁵⁴ na naruszenie z § 7. Poza tym wykluczył z opisu element dotyczący zasady pogłębienia zaufania do Policji oraz zasadę praworządności jednocześnie doprecyzowując czas popełnienia przewinienia. Natomiast w materii zarzutu nr 2 zmienił podstawę prawną obowiązków w zakresie przestrzegania dyscypliny służbowej.

⁵² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 lutego 2018 r., sygn. IV SA/Po 1103/17

⁵³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 16 stycznia 2018 r. II SA/Bk 741/17

⁵⁴ Załącznik do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 roku.

Zauważmy, że taka zmiana w ocenie sądu była niedopuszczalna i bezpośrednio oddziaływała na zasadę prawa do obrony. Jak słusznie sąd zauważył obwiniony po takiej zmianie nie miał możliwości dostatecznego korzystania ze swojego prawa do obrony, ponieważ zmiana zarzutu pojawiła się dopiero w postępowaniu II instancji. Co istotne organ - bez względu na etap postępowania, podczas którego dokonała zmiany - nie wykonał również obowiązku w zakresie obowiązku poinformowania obwinionego o zmianie zarzutu. Zgodnie z treścią art. z art. 135f ust. 6 ustawy *orzeczenia, postanowienia, zawiadomienia i inne pisma wydane w toku postępowania dyscyplinarnego doręcza się obwinionemu oraz obrońcy, jeżeli został ustanowiony*. Niedochowanie tego obowiązku nałożonego na organ powodowało faktyczny brak wiedzy u obwinionego o zmianie kwalifikacji w zarzucie przez co zupełny brak możliwości przygotowania obrony, a nawet jakiegokolwiek ustosunkowania się do zarzutu. Jednak, jak sąd zauważył, nawet dochowanie tego obowiązku nie spowodowałoby wyeliminowanie naruszenia, ponieważ sam fakt dokonania zmiany w postępowaniu odwoławczym powoduje, że obwiniony mógłby korzystać z prawa do obrony (pod zmodyfikowanym / innym zarzutem) tylko w jednej instancji. WSA wskazał, że byłoby to sprzecznie nie tylko z zasadą prawa do obrony, która obejmuje całe postępowanie, ale również zasady dwuinstancyjności postępowania poprzez zapewnienie możliwości obrony tylko w postępowaniu II instancji.

Podstawowym wnioskiem analizowanego orzeczenia jest ten, zgodnie z którym, aby prawidłowo realizować prawo do obrony w postępowaniu, zmiana zarzutu dopuszczalna jest tylko w I instancji postępowania. Poza tym organ musi dochować prawidłowej formy zmiany klasyfikacji – postanowieniem – oraz prawidłowo poinformować obwinionego i jego obrońcę przez doręczanie postanowienia.

3) Współmierność kary dyscyplinarnej – III SA/Po 1447/21 i IV SA/Po 870/19

Współmierność wymierzanej w postępowaniu dyscyplinarnym kary jest jednym z podstawowych elementów zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej. Analizując konstrukcję i zakres tej zasady, pomocne jest skorzystanie z doktryny wykształconej w prawie karnym⁵⁵, która znajduje również zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym. Dla analizy niniejszego opracowania konieczne jest sięgnięcie do dwóch (z czterech) dyrektyw składających się na zasadę: *nikt winny*

⁵⁵ zob. M. Cieślak, *Polska Procedura Karna Podstawowe Założenia Teoretyczne*, [w] S. Waltoś (red.) *Marian Cieślak Dzieła Wybrane*, tom II, Kraków 2011.

nie powinien ponosić odpowiedzialności mniejszej niż na to zasłużył oraz nikt winny nie powinien ponieść odpowiedzialności większej niż na to zasłużył⁵⁶.

Mimo że wskazana konstrukcja powstała na potrzeby postępowania karnego należy stwierdzić, że ma charakter uniwersalny dla wszystkich postępowań represyjnych⁵⁷. Natomiast podstawowym celem zasady jest wypełnianie funkcji sprawiedliwościowej w postępowaniu⁵⁸.

Adresatami zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej są co do zasady organy prowadzące postępowanie a w części dotyczącej wymiaru kary adresatem jest organ wymierzający (tj. przełożony dyscyplinarny).

Zasadę trafnej reakcji dyscyplinarnej w zakresie jedynie współmiernego karania za przewinienia dyscyplinarne można ogólnie określić zasadą trafnej represji⁵⁹. W postępowaniu dyscyplinarnym wymierzenie kary za przewinienie oparto na swobodnym jej doborze przez organy. Nie oznacza to jednak braku zasad, kara powinna być uzasadniona, oparta na konkretnych podstawach uwzględniających wszystkie okoliczności czynu oraz cechy obwinionego⁶⁰.

W ustawie o Policji katalog zamknięty kar, z którego może korzystać organ, ustawodawca zawarł w art. 134. Charakter wymienionych sankcji jest bez wątpienia enumeratywny i nie pozostawia możliwości jakiegokolwiek rozszerzenia albo zastosowania kary niewymienionej bez względu na okoliczności sprawy. Cecha ta jest charakterystyczna również w prawie karnym oraz stosowana we wszystkich postępowaniach zmierzających do ukarania, wymierzania sankcji (represyjnych) i jest wyrazem zasady określonej sentencją *nulla poena sine lege certa*. Bardzo istotna dla proporcjonalnego wymiaru kary jest kolejność wymienionych sankcji w ustawie, która nie jest przypadkowa, a gradacyjna (od najłagodniejszej do najsurowszej). Należy jednak zaznaczyć, że ostatecznie to do organu należy zbadanie faktycznej surowości kary w danym przypadku.

⁵⁶ Ibidem; Poza wskazanymi M. Cieślak wyróżnił również dwie inne dyrektywy: *nikt niewinny nie powinien ponosić odpowiedzialności* oraz *nikt winny nie powinien ująć odpowiedzialności* jednak ich zakres dotyczy samej odpowiedzialności i nie interferuje bezpośrednio z zasadą współmierności kary (dyrektywami wymiaru kary).

⁵⁷ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 133

⁵⁸ R.A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość. Próba syntetycznej systematyzacji zagadnień*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, Tom XXXV, s. 13–20.

⁵⁹ M. Cieślak, *Polska Procedura...*, op. cit.

⁶⁰ B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 135-138.

Wymiar kary zgodnie z analizowaną zasadą musi być proporcjonalny do całokształtu okoliczności, czyli nie tylko obejmować charakter dokonanego przewinienia, ale również uwzględniać stopień winy (obwinionego)⁶¹. W postępowaniu dyscyplinarnym Policji dyrektywy wymiaru kary ustawodawca zawarł w regulacji art. 134h u.pol. Zawarte są w nim elementy, które organ jest zobowiązany uwzględnić podczas wymierzania kary⁶². Natomiast ust. 2. oraz ust. 3 reguluje przesłanki zaostżenia kary albo jej złagodzenia. Ze względu na to, że ustawodawca wymieniając przesłanki nie posłużył się stwierdzeniem „w szczególności” należałoby uznać, że katalog ten jest zamknięty, ale w doktrynie pojawiają się wątpliwości co do definitywnego zakwalifikowania katalogu⁶³.

Obowiązek zastosowania współmiernej kary ciążyący na organie wyrażony w ustawie należy również rozumieć jako prawo obwinionego do stosownego do regulacji ustawowej, proporcjonalnego ukarania za popełnione przewinienie dyscyplinarne. Naruszenie tego prawa jest podstawą zarzutu w skardze do WSA w procesie kontroli orzeczenia dyscyplinarnego. Co istotne ze względu na jakiegokolwiek stwierdzenie przez sąd, że kara jest nieproporcjonalna, uchybienie będzie mieć co do zasady istotny wpływ na wynik postępowania, ponieważ dotyczy jego konstytutywnego elementu – wymierzonej kary.

Dla analizy pragmatyki współmiernego wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym w kontekście kontroli sądowej rozstrzygnięć pomocny jest wyrok WSA IV SA/Po 870/19⁶⁴. We wskazanym orzeczeniu sąd oczywiście zaznaczył, że wybór kary należy do sfery uznania organu, ale jednocześnie wskazał, że organ musi respektować ustawowe dyrektywy wymiaru kary. Należy wskazać, że jest to podstawowy wymóg prawidłowej realizacji zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej.

⁶¹ zob. W. Kozielowicz, *Luz decyzyjny w procesie wymierzania kary w postępowaniu dyscyplinarnym*

w *Policji* [w:] P. Józwiak, W. Kozielowicz (red.) *Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych. VIII Seminarium prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, Piła 2019, s. 47-52.

⁶² takie jak: *okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa negatywne dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu, dotychczasowy przebieg służby, opinię służbową, okres pozostawania w służbie, a także istotne w sprawie okoliczności, zarówno łagodzące, jak i obciążające.*

⁶³ Odwołanie do pragmatyki dyscyplinarnej innych służb mundurowych o podobnej formie postępowania dyscyplinarnego przemawia za przyjęciem możliwości zastosowani również przesłanek nie wymienianych *expressis verbis* - zob. B. Baran, *Postępowania dyscyplinarne...*, s. 141-142

⁶⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. IV SA/Po 870/19.

Kontrola sądowa nie ingeruje w sferę decyzyjności organu, a jedynie bada legalność podjętych rozstrzygnięć oraz procedowania, zgodnie z regulacją ustawy art. 134h. Sąd wskazał, że uzasadnienie orzeczenia dyscyplinarnego nie zawierało odniesienia do zasadności wymierzenia konkretnych kar. Sąd zaznaczył, że dyskrecjonalny wybór kary bez uzasadnienia jest niedopuszczalny, a organ w każdym przypadku musi dokonać wszechstronnej analizy wszystkich okoliczności z art. 134h, a następnie przekonująco uzasadnić wybór kary w uzasadnieniu (na podstawie tej analizy). Tylko dokładne uzasadnienie decyzji organu umożliwia sądowi administracyjnemu poddanie kontroli prawidłowości tego rozstrzygnięcia, bez dochowania tego obowiązku przez organ sąd nie ma żadnych podstaw, aby ocenić prawidłowość realizacji dyrektyw wymiaru kary. Oznacza to, że niedostateczne uzasadnienie co do zasady zawsze będzie stanowiąc naruszenie prawa procesowego charakteryzujące się istotnym wpływem na wynik postępowania, ponieważ rodzi wątpliwość czy w danej sprawie nie zapadłaby inna kara.

Poza powyższym wyrokiem bardzo istotną kwestią dla prawidłowej realizacji całokształtu zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej jest wyrok WSA III SA/Po 1447/21⁶⁵. W niniejszym orzeczeniu sąd porusza kwestię współmierności najłagodniejszej możliwej kary – upomnienia.

We wskazanym wyroku sąd stwierdził, że nawet kara najłagodniejsza może być niewspółmierna do popełnienia przewinienia i stopnia zawinienia. Zauważył również, że proporcjonalne ukaranie sprawcy, przewinienie nie zawsze oznacza zastosowanie kary z ustawowego katalogu kary. Obowiązkiem organu jest uwzględnienie sytuacji, kiedy wszystkie kary są niewspółmierne.

Należy zaznaczyć, że poza dyrektywami wymiaru kary zawartymi w art. 134h u.pol. dla prawidłowego zastosowania zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej w sferze wyboru sankcji istotne jest również uwzględnienie możliwości odstąpienia do ukarania z art. 135j u.pol. Uwzględnienie tej regulacji jest konieczne zwłaszcza w okolicznościach, kiedy jedyną trafną reakcją dyscyplinarną jest odstąpienie od wymierzania kary.

Jak słusznie zauważył sąd, nawet najłagodniejsza kara upomnienia pociąga za sobą negatywne skutki dla policjanta w sferze służbowej oraz finansowej. Natomiast organ dyscyplinarny w uzasadnieniu zupełnie nie pochylił się nad kwestią możliwości odstąpienia od wymierzenia kary. Z tego też względu sąd uznał, że naruszono w postępowaniu przepisy dotyczące adekwatnego wymiaru

⁶⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 marca 2022 r. sygn. III SA/Po 1447/21.

kary. Mimo że WSA przyznał, że zastosowanie odstąpienia od wymierzenia kary mieści się w dowolnej decyzji organu i jest oparte na kryterium celowości, a nie legalności, to konieczne jest, aby organ przynajmniej rozważył taką możliwość. Zupełne pominięcie możliwości takiego rozstrzygnięcia postępowania stanowiło naruszenie zasady współmiernego wymiaru kary i trafnej reakcji dyscyplinarnej. Natomiast w kwestii wpływu na wynik postępowania to właśnie fakt zupełnego pominięcia art. 135j ust. 5 powoduje, że naruszenie mogło wpłynąć na wynik postępowania, np. w sytuacji, kiedy organ prawidłowo rozważając zastosowanie ww. przepisu uznałby go za właściwy w okolicznościach sprawy.

Podsumowanie

Postępowanie dyscyplinarne policjantów pełni istotną funkcję dla funkcjonowania tej służby mundurowej. Poprzez możliwość pociągania do odpowiedzialności represyjnej członków formacji pełni funkcję ochronną wewnątrz oraz zewnątrz a poza tym realizuje również funkcję sprawiedliwościową. Charakter postępowania zmierzający do wymierzania kary pociąga jednak za sobą konieczność zapewnienia obwinionym dostatecznego poziomu realizacji prawa w postępowaniu dyscyplinami, które wykazują znaczne podobieństwo do uprawnień oskarżonego w postępowaniu karnym. Uprawnienia obwinionego wyrażone w ustawie oraz realizacja naczelných zasad postępowania jest warunkiem koniecznym sprawnego, efektywnego oraz rzetelnego postępowania a naruszenia regulacji może skutkować uchYLENIEM orzeczenia dyscyplinarnego w procesie kontroli sądowej. Może to powodować konieczność przeprowadzania postępowania ponownie, a zważając na zaledwie 2-letni okres przedawnienia karalności może doprowadzić, że sprawcy przewinień unikną odpowiedzialności. Dlatego tak istotne jest, aby organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne korzystały z dorobku orzeczniczego WSA oraz NSA. Orzeczenia zapadłe w procesie kontroli sądowej postępowania dyscyplinarnego stanowią najlepsze źródło prawidłowego stosowania regulacji materialnej i procesowej postępowania. Swoista „autokontrola” organów na podstawie orzecznictwa może istotnie polepszyć standard prowadzonego postępowania zarówno w sferze gwarancyjnej, jak i sferze skuteczności i efektywności eliminując konieczność ponownego prowadzenia postępowania przez eliminację naruszeń przepisów postępowania dyscyplinarnego.

Autorzy

Wiesław Kozielowicz

Prezes Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego

prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, prof. UAM

Kierownik Zespołu Badawczego Prawa Karnego Procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

dr hab. Barbara Janusz-Pohl

Katedra Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. Anna Korzeniewska – Lasota, prof. AP

Instytut Prawa i Administracji Akademii Pomorskiej w Słupsku

dr hab. Radosław Giętkowski, prof. UG

Katedra Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

adw. dr hab. Jerzy Paśnik

Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora w Pułtusk
Kancelaria Adwokacka w Warszawie

dr hab. Beata Baran-Wesołowska

Zakład Prawa Karnego Wykonawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

dr Ireneusz Adamczak, prof. WSG

Wydział Gospodarki i Techniki w Pile, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

dr Marta Jasińska

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego

dr Piotr Józwiak

Katedra Prawa Publicznego i Teorii Prawa, Uniwersytet SWPS

dr Olaf Włodkowski

Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego Instytutu Nauk Prawnych,
Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

nadkom. dr Paweł Gacek

Radca prawny, Wydział Spraw Osobowych Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi
Prawnej Komendy Głównej Policji

mgr Michał Wawrzyńczak

Szkoła Doktorska Nauk Społecznych, Zakład Postępowania Karnego
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

mgr Robert Kmiecik

Prokuratura Rejonowa w Zielonej Górze

asp. szt. Adam Roszak

Zespół ds. Dyscyplinarnych Wydziału Kadr Komendy Wojewódzkiej Policji
w Katowicach

Aneta Fraser

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu, stypendystka Programu IDUB study and reaserch („Inicjatywa do-
skonałości - uczelnia badawcza”)

Adrian Kaczmarek

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza
w Poznaniu, stypendysta Programu IDUB study and reaserch („Inicjatywa do-
skonałości - uczelnia badawcza”)

Bibliografia

- Babiarczyk S., Aromiński K., Postępowanie sądowoadministracyjne w praktyce, Warszawa 2015.
- Baran B., Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady, Warszawa 2021.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek J. (red.), Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2021.
- Chojniak Ł., Prawo do obrony w dochodzeniu dyscyplinarnym adwokatów – wybrane zagadnienia z uwzględnieniem ostatniej nowelizacji Prawa o adwokaturze, „Palestra” 2015, nr 3-4.
- Cieślak M., Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne, Warszawa 1984.
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M., Ustawa o Policji. Komentarz praktyczny, LEX 2015.
- Dauter B., Niezgódka-Medek M., Kabat A. (red.), Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021.
- Dudka K., Książek M., Zasada informowania w kodeksie postępowania administracyjnego a zasada informacji w procesie karnym, Prokuratura i Prawo 2005, nr 11.
- Dudka K., Mościcka-Podstawka M., Sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach dotyczących służb mundurowych [w:] P. Józwiak, W. Koziulewicz, K. Opaliński (red), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2016.
- Dudka K., Naczelne zasady procesu karnego, [w:] K. Dudka, H. Paluszkiwicz, Postępowanie karne, Warszawa 2022.
- Galligan D. J., Langan R. H., Nicandrou C. S., Administrative Justice in the New European Democracies: case studies of administrative law and process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine, Oxford 1998.
- Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K. (red.), Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz do art. 1-296, Warszawa 2011.
- Janusz-Pohl B., Analogia legis na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane, [w:] Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych. VII Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2017.

- Janusz-Pohl B., Czynności procesowe, [w:] Polski proces karny, red. P. Wiliński, Warszawa 2020.
- Janusz-Pohl B., Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów, [w] P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński (red), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2016.
- Janusz-Pohl B., Warunki dopuszczalności procesu karnego, [w:] Polski proces karny, red. P. Wiliński, Warszawa 2020.
- Jaremczak B., Kamińska-Nawrot A., Agresja i brutalność w Policji – zjawisko marginalne czy poważny problem, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 40.
- Jasiński W., Upraszczanie procesu karnego a strasburski standard jego rzetelności. Uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, [w:] Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylman, red. T. Grzegorzczak, Warszawa 2011.
- Józwiak P., Kubiak J., Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów [w:] P. Józwiak, W.S. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2011.
- Kardas P., Gwarancje prawa do obrony oraz dostępu do obrońcy na wstępnym etapie postępowania karnego – kilka uwag w świetle doktryny Salduz, doktryny Miranda oraz dyrektywy w sprawie dostępu do adwokata, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr. 1.
- Kardas P., Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych, Państwo i Prawo 2022, nr 10.
- Kitler W., Nowak D., Stempnowska M., Prawo wojskowe, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Knysiak-Sudyka H., Skarga i skarga kasacyjna w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Komentarz. Orzecznictwo, wyd. V, Warszawa 2021.
- Kosowski J., Zasada informacji prawnej w polskim procesie karnym w świetle art. 16 k.p.k., Warszawa 2011.
- Kotowski W., Ustawa o Policji. Komentarz, LEX 2012.
- Kozielowicz W., Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych [w] P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński

(red), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach. VI Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2016.

- Koziulewicz W., Luz decyzyjny w procesie wymierzania kary w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji [w:] P. Józwiak, W. Koziulewicz (red.) Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych. VIII Seminarium prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2019.
- Kucharczyk M., „Osoba podejrzana”, „podejrzany” i „oskarżony” w polskim procesie karnym – zakres pojęciowy, „Problemy Prawa Karnego” 2017, nr 27.1.
- Kulesza C., Ewolucja wybranych procedur dyscyplinarnych w świetle konwencyjnego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu, „Białostockie Studia Prawnicze” 2017, vol. 22, nr 1.
- Lach A., Zasada kontradiktoryjności w postępowaniu sądowym w procesie karnym de lege lata i de lege ferenda, „Palestra” 2012, nr 5-6.
- Maj S., Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008.
- Marszał K., Zagadnienia wstępne, [w:] Proces karny, red. J. Zagrodnik, Warszawa, 2021.
- Morawski L., Zasady wykładni prawa, Toruń 2010.
- Murzynowski A., Istota i zasady procesu karnego, Warszawa 1994.
- Nowak P., Definicja podejrzanego i oskarżonego a konstytucyjne prawo do obrony, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2016, nr 20.4.
- Piątek W., Zakończenie postępowania [w] R. Hauser, A. Skoczylas, Postępowanie Administracyjne i Sądowoadministracyjne, Warszawa 2021.
- Przygodzki J., Odpowiedzialność dyscyplinarna policjanta za czyny będące przejawem nieprzestrzegania etyki zawodowej. Problem kwalifikacji zachowania policjanta jako czynu niedozwolonego [w:] P. Józwiak, W.S. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2011.
- Safjan M., Bosek L. (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016.
- Skorupka J. (red.), Kodeks postępowania karnego. Komentarz, Wyd. 5, Warszawa 2021.
- Skorupka J.(red.), Postępowanie karne. Część ogólna, Warszawa 2012.

- Skorupka J., Granice procesu karnego z perspektywy dogmatyki prawa karnego procesowego, [w:] Granice procesu karnego. Legalność działania uczestników postępowania, red. D. Gruszecka, J. Skorupka, Warszawa 2015.
- Skorupka J., Zagadnienia ogólne, [w:] Proces karny, red. J. Skorupka, Warszawa 2022.
- Stefański R. A., Modyfikacja zarzutów, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 12.
- Summers R.S., Evaluating and Improving Legal Processes – a Plea for „Process Value”, Cornell Law Review, November 1947, No. 1.
- Świątkowski A. M. [w:] System prawa pracy, t. V. Zbiorowe prawo pracy, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Tobor Z., T. Pietrzykowski, Bezstronność jako pojęcie prawne [w:] J. Bogucka, Z. Tobor (red.) Prawo a wartości. Księga jubileuszowa profesora Józefa Nowackiego, Kraków 2003.
- Tokarczyk R.A., Sprawiedliwość. Próba syntetycznej systematyzacji zagadnień, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, Tom XXXV.
- Waltoś S., Hofmański P., Proces karny. Zarys systemu, Warszawa 2020.
- Waltoś S., Naczelne zasady procesu karnego, Kraków 1998.
- Wiliński P., Proces karny w świetle Konstytucji, Warszawa 2011.
- Wiliński P., Zasady procesu karnego, [w:] Polski proces karny, red. P. Wiliński, Warszawa 2020.
- Wronkowska S., Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005.
- Zagrodnik J., Koper R., Marszał K., Zgryzek K., Proces karny, Wolter Kluwers, Warszawa 2019.
- Ziemiński Z., Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974.
- Ziemiński Z., O pojmowaniu sprawiedliwości, Lublin 1992.
- Żbikowska M., O projektowanych zmianach zasady lojalności procesowej, Prokuratura i Prawo 2012, nr 9.
- Żoła M., Postępowanie w sprawach „procurator suspectus” oraz „iudex suspectus” jako działania mające na celu redukcję czynników powodujących stronniczość organów procesowych, „Studia Prawnoustrojowe” 2014, nr 23.