

**SZKOŁA POLICJI W PILE**

**Odpowiednie stosowanie  
przepisów innych ustaw  
w sprawach dyscyplinarnych  
w służbach mundurowych**

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

**PIŁA 2017**

**Biblioteka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego  
Nr 7**

**REDAKCJA:**

Piotr Józwiak

Wiesław Kozielowicz

Krzysztof Opaliński

**Recenzenci tomu:**

prof. dr hab. Teresa Gardocka

prof. dr hab. A. J. Szwarc

**Skład i korekta:** Waldemar Hałuja

**Projekt okładki:** Waldemar Hałuja

**ISBN 978-83-88360-78-7**

**Wydawnictwo Szkoły Policji w Piłe**  
**64-920 Piła ul. Staszica 7 e-mail: sekretariat@sppila.policja.gov.pl**  
Piła 2017; Nakład: 200 egz.

---

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

## Spis treści

<b>Wprowadzenie</b> .....	5
Ireneusz Adamczak <b>Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach dyscyplinarnych w Służbie Celnej</b> .....	7
Radosław Giętkowski <b>Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych</b> .....	14
Barbara Janusz-Pohl <b>Analogia <i>legis</i> na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane</b> .....	21
Piotr Józwiak <b>Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym</b> ...	29
Wiesław Kozielowicz <b>Odpowiednie stosowanie instytucji zasad współżycia społecznego przy określaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów</b> .....	40
Adam Rak <b>Pokrzywdzony w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, w świetle przepisów Kodeksu postępowania karnego i orzecznictwa sądowo-administracyjnego</b> .....	44
<b>Bibliografia</b> .....	57
<b>Noty o autorach</b> .....	60



## Wprowadzenie

Niniejsze wydawnictwo zawiera materiały z VII seminarium prawniczego poświęconego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, zorganizowanego po raz kolejny przez Szkołę Policji w Pile oraz Komendę Główną Policji, które odbyło się w dniu 8 listopada 2016 r. w Pile. Tematem seminarium było odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych.

Niniejsza publikacja jest już siódmą książką, zawierającą wygłoszone w trakcie seminarium referaty. Zasadność wydawania materiałów pokonferencyjnych potęguje fakt, iż opublikowane materiały stanowią nie tylko pomoc dla praktyków i teoretyków zajmujących się prawem dyscyplinarnym, ale są również wykorzystywane przez praktykę orzeczniczą sądów administracyjnych, a nawet Trybunału Konstytucyjnego.

Kiedy w 2011 r. opublikowano pierwszą książkę, zawierającą referaty wygłoszone na seminarium w Pile w 2010 r., na rynku wydawniczym istniały w zasadzie jedynie dwa komentarze do przepisów dyscyplinarnych funkcjonujących w Policji i jedynie kilka opracowań artykułowych. Dziś samych komentarzy do przepisów dyscyplinarnych w Policji jest dwa razy więcej.

Trudno sobie również wyobrazić jakiegokolwiek rozważania poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji, w których nie zachodziłaby konieczność odniesienia się do materiałów pochodzących z seminariów prawniczych w Pile.

Warto w tym miejscu podkreślić, że organizatorom kolejnych już seminariów nieodłącznie towarzyszy przekonanie, iż najlepsze efekty może przynieść zestawienie dwóch różnych punktów widzenia poprzez dokonywanie oceny rozwiązań dyscyplinarnych funkcjonujących w służbach mundurowych z perspektywy teoretycznej i praktycznej. Z tego też powodu w seminariach uczestniczą zarówno teoretycy, jak i praktycy zajmujący się prawem dyscyplinarnym.

Zagadnienie objęte tematem seminarium i niniejszej publikacji jest jednym z trudniejszych problemów prawnych związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych. Zauważyć wszak należy, iż odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw do postępowań dyscyplinarnych wymaga od osób stosujących prawo dużych umiejętności interpretacyjnych.

Pożądaną wysoki poziom samego seminarium i niniejszej publikacji został zagwarantowany bardzo wysokimi kwalifikacjami i autorytetem osób wygłaszających referaty i przygotowujących je do druku.

Redaktorzy niniejszego opracowania pragną po raz kolejny serdecznie podziękować kierownictwu Szkoły Policji w Pile oraz Komendzie Głównej Policji za kontynuowanie inicjatywy organizowania corocznych spotkań seminaryjnych i pomoc w wydaniu kolejnej już książki.

Na słowa szczególnego podziękowania zasługują również Katedra Prawa Karnego SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny Wydział Zamiejscowy w Poznaniu, której kierownikiem jest prof. dr hab. Teresa Gardocka oraz Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego.

go, którą kieruje prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, za współudział w organizacji VII seminarium prawniczego, którego pokłosiem jest niniejsza książka.

Można przyjąć – i to bez większej dozy pomyłki – iż seminaria prawnicze w Pile na trwałe wpisały się do kalendarza corocznych prawniczych spotkań naukowych, w których biorą udział przedstawiciele różnych ośrodków naukowych oraz praktycy zajmujący się prawem dyscyplinarnym. Z tym większą satysfakcją należy odnotować, iż już w trakcie trwania VII seminarium zrodziła się idea, dotycząca tego, aby tematem kolejnego spotkania w Pile uczynić problematykę kar dyscyplinarnych w służbach mundurowych. Okoliczność ta zaś niewątpliwie potęguje przekonanie o zasadności i praktycznej przydatności organizowania seminariów prawniczych poświęconych problematyce odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych.

*Wiesław Kozielowicz*

*Piotr Józwiak*

*Krzysztof Opaliński*

## **Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach dyscyplinarnych w Służbie Celnej**

---

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Celnej podporządkowane jest Ustawie o Służbie Celnej z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>1</sup> oraz Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 lutego 2010 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy celnych<sup>2</sup>. Nie bez znaczenia dla tego postępowania pozostają także przepisy Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze<sup>3</sup> wraz ze zbiorem Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) z dnia 10 października 1998 r.<sup>4</sup>, a także przepisy Ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych<sup>5</sup> wraz z kodeksem etyki radcy prawnego z dnia 22 listopada 2014 r. i Regulaminem wykonywania zawodu radcy prawnego z dnia 13 czerwca 2015 r.<sup>6</sup> Te ostatnie regulacje odnoszą się zasadniczo do udziału obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej, albowiem udział adwokata bądź radcy prawnego nie został kompleksowo i precyzyjnie uregulowany w przepisach bezpośrednio odnoszących się do funkcjonariuszy celnych, to jest w przywołanej we wstępie Ustawie o Służbie Celnej i Rozporządzeniu Ministra Finansów<sup>7</sup>.

Należy zauważyć, że zarówno Ustawa o Służbie Celnej jak i Rozporządzenie Ministra Finansów nie regulują także i przede wszystkim w sposób pełny i precyzyjny samego postępowania dyscyplinarnego. Nie stanowią one kodeksu postępowania. Stąd, słusznie ustawodawca w treści przepisu art. 187 Ustawy o Służbie Celnej wskazał, że w sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale (Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy) stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego<sup>8</sup>. Użycie takich przepisów tym bardziej oceniać należy jako zasadne, gdy zważy się, że Minister Finansów w swoim Rozporządzeniu z dnia 11 lutego 2010 r. wcale nie określił szczegółowego trybu przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego, a do-

---

<sup>1</sup> Dz. U. 2009 r. Nr 168, poz. 1323 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz. U. 2010 r. Nr 31, poz. 159.

<sup>3</sup> Dz. U. 1982 r. Nr 16, poz. 124, tekst jednolity Dz. U. 2015 r., poz. 615.

<sup>4</sup> Uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10.10.1998 r. (Uchwała nr 2/XVIII/98) ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej nr 32/2005 z 19.11.2005 r. oraz uchwałami Naczelnej Rady Adwokackiej nr 33/2011-54/2011 z dnia 19.11.2011 r., a na podstawie Uchwały nr 52/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19.11.2011 r. – w tekście jednolitym z dnia 14.12.2011 r.

<sup>5</sup> Dz. U. 1982 r. Nr 19, poz. 145, a w tekście jednolitym Dz. U. 2015 r., poz. 507.

<sup>6</sup> Kodeks etyki radców prawnych uchwalony uchwałą nr 3/2014 Nadzwyczajnego Zjazdu w dniu 22.11.2014 r., a w dniu 13.06.2015 r. Krajowa Rada Radców Prawnych uchwałą nr 94/IX/2015 uchwaliła Regulamin wykonywania zawodu radcy prawnego.

<sup>7</sup> I. Adamczak, Udział obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej, [w:] P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński (red.), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016, s. 55-63.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 06.06.1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm., dalej oznaczone jako kpk.

kładnie postępowania wyjaśniającego, dyscyplinarnego, odwoławczego, orzekania kar dyscyplinarnych i ich wykonywania.<sup>9</sup>

Stosowanie wspomnianych przepisów przy wcześniejszej, niezbyt poprawnej ich konstrukcji, niestety nie gwarantuje rzetelności i sprawności prowadzonego postępowania. Przedmiotowa regulacja prawna winna być oceniona jako ogólna, a przede wszystkim niepełna w zakresie prawidłowej konstrukcji poszczególnych elementów (instytucji postępowania) procesu i ich powiązania. Nie wyznacza ona zatem czytelnej drogi całego postępowania dyscyplinarnego. Dlatego właśnie tak istotny jest przepis art. 187 Ustawy o Służbie Celnej, który obliguje<sup>10</sup> do stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego, ale odpowiednio i to w sprawach nieuregulowanych w rozdziale jedenastym tej Ustawy, który nosi tytuł: „Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy”. W przepisie tym ustawodawca użył sformułowania, że przepisy kodeksu postępowania karnego stosować należy odpowiednio. Trzeba zatem postawić sobie pytania, co to oznacza?<sup>11</sup> Czy istnieje pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego? O ile istnieje, to jaka jest jego treść? Jakie istnieją zasady odpowiedniego stosowania tych przepisów? W jaki sposób ustala się ich zakres?

Należy sądzić, że odpowiednia analiza tak postawionych pytań pozwoli udzielić właściwych odpowiedzi, które powinny zdecydować o sprawnym, ale przede wszystkim rzetelnym prowadzeniu postępowań dyscyplinarnych. Przepisy tych postępowań należy bowiem tak kształtować, aby sprawca przewinienia dyscyplinarnego został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności, a osoba niewinna tej odpowiedzialności nie poniosła, aby podstawę wszelkich rozstrzygnięć stanowiły prawdziwe ustalenia faktyczne i wreszcie – aby rozstrzygnięcie sprawy nastąpiło w rozsądnym terminie.<sup>12</sup>

Wracając do wcześniejszych pytań, trzeba stwierdzić, że pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów istnieje. Sąd Najwyższy na przykład głosi, że odpowiednie stosowanie oznacza respektowanie reguł wyrażonych w przepisach stanowiących zakres odniesienia, tj. normujących dane zagadnienie<sup>13</sup>. M. Hauser natomiast pod pojęciem odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego rozumie nakaz posłużenia się analogią z ustawy jako sposobem stosowania prawa w wypadkach wskazanych przez przepis odsyłający<sup>14</sup>. Wydaje się wszakże, że najbardziej trafnie przedmiotowe pojęcie eksplikuje i charakteryzuje K. Dudka, która uważa, iż odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego jest procesem myślo-

---

<sup>9</sup> Art. 186 Ustawy o Służbie Celnej.

<sup>10</sup> W. Kozielowicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa, Rejent 2006, nr 9, s. 29, gdzie autor wyraża słuszny pogląd, że organy dyscyplinarne muszą obligatoryjnie stosować przepisy kodeksowe, a nie jest to tylko ich uprawnienie i gdzie pogląd ten autor właściwie uzasadnia.

<sup>11</sup> odpowiednio/odpowiedniość - „fakt, że jakieś rzeczy odpowiadają sobie wzajemnie; symetria, równoważność, zgodność, współmierność” m.in. w M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego, Warszawa 1988, t. II, s. 469.

<sup>12</sup> Por. art. 2§1 p. 1-4 i § 2 kpk, cele postępowania, zasada prawdy materialnej.

<sup>13</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2003 r. I KZP 23/03, OSP 2003, nr 12, poz. 40.

<sup>14</sup> M. Hauser, Przepisy odsyłające, zagadnienia ogólne, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 88-89.



wym, w toku którego organ dyscyplinarny dokonuje analizy norm regulujących postępowanie dyscyplinarne (przepisów ustrojowych) i odpowiada na następujące pytania:

1. Czy jest konieczne zastosowanie w toku postępowania dyscyplinarnego konkretnych przepisów kodeksu postępowania karnego?
2. Które z przepisów kodeksu postępowania karnego powinny zostać odpowiednio zastosowane?
3. Czy zachodzi potrzeba modyfikacji treści normy w celu dostosowania danego kodeksu postępowania karnego do specyfiki postępowania dyscyplinarnego?<sup>15</sup>

Pamiętać przy tym należy, że odpowiednie stosowanie oznacza nie tylko użycie w postępowaniu dyscyplinarnym konkretnych przepisów kodeksu postępowania karnego, lecz także respektowanie naczelnych zasad procesowych, które ukształtowane zostały przez doktrynę procesu karnego i orzecznictwo, mimo że nie są skodyfikowane, jak zasada bezpośredniości, czy zasada kontradiktoryjności<sup>16</sup>. Jest poza sporem, że zasady te mają charakter naczelnych zasad procesowych konkretnych i obowiązują w procesie karnym. Takie dyrektywy wyznaczają kierunek zachowań uczestników postępowania karnego i dopuszczalne granice działania organów procesowych.<sup>17</sup>

Wątpliwości nie budzi zapewne stwierdzenie, iż stosowanie przepisów może nastąpić dwojako, a mianowicie: albo zastosujemy wprost konkretny przepis kodeksu postępowania karnego albo zastosujemy go z odpowiednimi modyfikacjami. Możemy jednak także odmówić jego zastosowania z powodu różnic norm kodeksowych i ustrojowych<sup>18</sup>. Na pozór wydaje się to proste. Tymczasem ustalenie jednolitych kryteriów – zasad, które decydują o sposobie zastosowania konkretnego przepisu kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym jest niezwykle trudne. Wobec tego K. Dudka stara się wyodrębnić kilka reguł, które o tym przesądzą,<sup>19</sup> a mianowicie:

- a) zastosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego wprost będzie mało miejsce wtedy, gdy w postępowaniu dyscyplinarnym istnieją instytucje identyczne z przewidzianymi w kodeksie postępowania karnego, ale regulacje postępowania dyscyplinarnego nie mają charakteru wyczerpującego i konieczne jest ich uzupełnienie przepisami kodeksowymi (np. dowód z przesłuchania świadka, oględziny, dowód z dokumentu, konfrontacja pomiędzy świadkami, okazanie rzeczy lub osoby),
- b) zastosowanie przepisu kodeksu postępowania karnego z odpowiednimi modyfikacjami ma miejsce:

---

<sup>15</sup> K. Dudka, Zasady i zakres odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Zasady ponoszenia kosztów postępowania dyscyplinarnego notariuszy na tle regulacji dotyczących innych zawodów prawniczych, raport IWS, Warszawa 2015, s. 9-10 wraz z powołaną uchwałą 7 sędziów SN z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, OSNKKW 2006, nr 10, poz. 87.

<sup>16</sup> K. Dudka, Zasady i zakres odpowiedniego stosowania..., s. 9 oraz Z. Czeszejko-Sochacki, Z. Krzemiński, Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów, Warszawa 1971 r., s. 159.

<sup>17</sup> K. Dudka, Zasady i zakres odpowiedniego stosowania..., s. 9, a także K. Dudka, M. Paluszkiewicz, Postępowanie karne, Warszawa 2015, s. 128-130.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r. SNO 67/03, OSN – Sądu Dyscyplinarnego z. II/2003, Warszawa 2004, s. 68, por. także szerzej K. Dudka, Zasady i zakres odpowiedniego stosowania..., s. 9-14.

<sup>19</sup> K. Dudka, Zasady i zakres odpowiedniego stosowania..., s. 10-14

- w odniesieniu do naczelnych zasad procesu karnego, ze względu na brak tożsamości pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem karnym, a także z tego powodu, że standardy ochrony praw uczestników postępowania dyscyplinarnego z istoty swej są niższe niż ochrona praw uczestników procesu karnego,
  - gdy przewidziane są w kodeksie postępowania karnego czynności mogące mieć zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym, dotyczą uczestnika procesu karnego występującego tylko w postępowaniu dyscyplinarnym, zaś modyfikacja polegać będzie na zastąpieniu podmiotu wskazanego w przepisie kodeksu postępowania karnego uczestnikiem postępowania dyscyplinarnego (np. konfrontacja między obwinionym a świadkiem, czy między obwinionymi i zastąpienie słowa „oskarżony” słowem „obwiniony”,
  - gdy konieczne jest uzupełnienie regulacji zawartej w przepisach dyscyplinarnych o normy kodeksowe, zwłaszcza jeśli przepis dyscyplinarny ma wyłącznie charakter ramowy (np. gdy dotyczy porządku czynności postępowania dyscyplinarnego),
  - jeśli w przepisach dyscyplinarnych nie została przewidziana w ogóle jakaś regulacja, a jej uzupełnienie przepisami kodeksu postępowania karnego będzie wymagało dopasowania do reguł postępowania dyscyplinarnego (np. kwestie doręczeń),
- c) niedopuszczalność adaptacji konkretnego przepisu kodeksu postępowania karnego do postępowania dyscyplinarnego może wynikać z bezprzedmiotowości regulacji, charakteru norm prawnych zawartych w kodeksie postępowania karnego, zupełności regulacji postępowania dyscyplinarnego w ustawie ustrojowej, całkowitej sprzeczności z przepisami przewidzianymi dla postępowania dyscyplinarnego, rodzaju podmiotu uprawnionego do dokonania określonej czynności.

Przedstawienie w taki sposób, tak obszerny, w niniejszym artykule reguł K. Dudki, które przesądzają o zastosowaniu przepisów kodeksu postępowania karnego wprost w postępowaniu dyscyplinarnym, o odmowie ich zastosowania czy o zastosowaniu z modyfikacją jest w pełni uzasadnione. Trudno nie dostrzec, że K. Dudka niezwykle rzeczowo, ale i wyraziście prezentuje i tłumaczy w przywołanym opracowaniu rozwiązania, które mają ostatecznie usprawnić postępowania dyscyplinarne, a przede wszystkim mają prowadzić do ich rzetelnego przebiegu. Faktem jest, że wywody K. Dudki odnoszą się do postępowania dyscyplinarnego notariuszy, ale wcześniej także do takiego postępowania wobec adwokatów i radców prawnych<sup>20</sup>. Nie stoi nic jednak temu na przeszkodzie, by te ważkie wywody K. Dudki recypować do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec funkcjonariuszy służb mundurowych, w tym funkcjonariuszy Służby Celnej. Nie budzi żadnych wątpliwości stwierdzenie, iż taka właśnie recypacja bezwzględnie przyczyni się do podniesienia jakości prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, a w efekcie – do wypełnienia celów tych postępowań w sposób sprawny i rzetelny. Dla praktyki jest ona nieodzowna i wielce pomocna funkcjonariuszom Służby Celnej prowadzącym postępowania dyscyplinarne.

---

<sup>20</sup> Zob. także K. Dudka, Odpowiednie stosowanie przepisów postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec notariuszy, „Rejent” 2010 (wydanie specjalne „Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza”), ss. 192-208 oraz K. Dudka, Stosowanie przepisów postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów i radców prawnych, raport IWS, Warszawa 2013, s. 20-21.

Nasuwa się wrażenie, że powinna ona stanowić rodzaj kierunkowskazu na gruncie każdego prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Nieodzowne jest jednak jeszcze pewne uzupełnienie, które dotyczy ustalenia zakresu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy Służby Celnej. Także i w tym przypadku wydaje się w pełni uzasadnione przeniesienie na grunt tego postępowania tych kryteriów, które wg K. Dudki<sup>21</sup> musi uwzględniać ustalenie zakresu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec notariuszy. *In extenso* kryteria te są następujące, a mianowicie:

- 1) cel postępowania dyscyplinarnego, którym jest pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej sprawcy przewinienia dyscyplinarnego,
- 2) represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej,
- 3) podobieństwo odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności karnej,
- 4) świadomość, że do postępowania dyscyplinarnego mają zastosowanie reguły wyznaczone przez art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych wolności,
- 5) fakt, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest tożsama z odpowiedzialnością karną,
- 6) konieczność zapewnienia gwarancji procesowych obwinionemu i ochrony jego praw,
- 7) zapewnienie sprawności postępowania dyscyplinarnego,
- 8) fakt, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego polega nie tylko na zastosowaniu ich wprost w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko notariuszom, lecz również na zastosowaniu tych przepisów z odpowiednimi modyfikacjami, a nawet na odmowie ich zastosowania. Podkreślenia przy tym wymaga, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego odnosi się do przepisów, które obowiązują w dniu ich odpowiedniego zastosowania, a więc aktualnych.<sup>22</sup>

Zgadzając się z K. Dudką można tylko dodać, że przytoczone pojęcia, zasady i kryteria ustalania zakresu odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko notariuszom mogą odegrać szczególnie istotną rolę i znaleźć pełne zastosowanie w postępowaniu co do funkcjonariuszy Służby Celnej. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że postępowanie dyscyplinarne jest ze swej natury znacznie uproszczone w stosunku do karnego, ma inne cele i prowadzone jest przez inne organy, dlatego stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego może być tylko odpowiednie.<sup>23</sup>

Stosowanie to determinowane jest przede wszystkim koniecznością zapewnienia obwinionemu sprawiedliwego procesu i trafnego wymierzenia, o ile zajdzie taka konieczność, represji dyscyplinarnej<sup>24</sup>. Rację ma Ł. Chojniak<sup>25</sup>, gdy odwołuje się do

---

<sup>21</sup> K. Dudka, *Zasady i zakres odpowiedniego stosowania...*, s. 23.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 23.

<sup>23</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 108-109.

<sup>24</sup> Ł. Chojniak, *Realizacja zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów - wybrane problemy*, „Palestra” 2016, nr 10, s. 74.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 74. Por też W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 72.

argumentów prakseologicznych, stwierdzając, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie może oznaczać dążenia do możliwie pełnego przeniesienia na grunt postępowania dyscyplinarnego rozwiązań ustawowych przyjętych w postępowaniu karnym. Takie przeniesienie byłoby nie tylko nieuprawnione, ale doprowadziłoby niechybnie do jego nadmiernego sformalizowania, przewlekłości i braku możliwości skutecznego wyciągania konsekwencji dyscyplinarnych.

W tym stanie rzeczy, wydaje się, można aprobować zapatrywanie, według którego w sprawach nieuregulowanych w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Celnej stosować należy wprost albo z odpowiednią modyfikacją następujące przepisy kodeksu postępowania karnego, a mianowicie: art. 1-23 b (przepisy wstępne), art. 40-44 (wyłączenie sędziego), art. 49-52 (pokrzywdzony), art. 71-81 a (oskarżony), art. 82-89 (obrońcy i pełnomocnicy), art. 92-107 (orzeczenia), art. 116-121 (porządek czynności), art. 122-127 c (terminy), art. 128-142 (doręczenia), art. 143-155 (protokoły), art. 156-159 (przeglądanie akt), art. 167-242 (dowody), art. 337-347 (wstępna kontrola oskarżenia), art. 348-424 (przygotowanie do rozprawy głównej, jawność rozprawy głównej, przepisy ogólne o rozprawie głównej, rozpoczęcie rozprawy głównej, przewod sądowy, głosy stron, wyrokowanie), art. 427 (treść środka odwoławczego), art. 428 § 2 (odpowiedź na środek odwoławczy), art. 431 § 1 (cofnięcie środka odwoławczego), art. 450 (udział stron w rozprawie apelacyjnej), art. 452 (postępowanie dowodowe w sądzie odwoławczym), art. 453 (przebieg postępowania apelacyjnego), art. 458 (odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących postępowania przed sądem pierwszej instancji w postępowaniu przed sądem odwoławczym).<sup>26</sup>

Tak przeprowadzone rozważania, wraz z propozycją odpowiedniego, spełniającego wymagane warunki stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego, uprawniają do wyprowadzenia następujących wniosków: Należy powiedzieć, że niniejszy artykuł nie wyczerpuje całej omawianej problematyki. Nie da się wszelako zaprzeczyć, że problem w tekście zasadniczym ma niebagatelne znaczenie praktyczne. Chodzi przecież o to, by można było w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy Służby Celnej procedować sprawnie i rzetelnie. To właśnie ukazuje istotne znaczenie przepisu art. 187 Ustawy o Służbie Celnej, wg którego w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosować należy odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego. Przywoływany wielokrotnie i cytowany przepis art. 187 nie dokonuje wykładni pojęcia o stosowaniu odpowiednich przepisów kodeksu postępowania karnego i jest to zrozumiałe. Jest to na pewno pojęcie nieostre, które z uwagi na brak regulacji legislacyjnej prowadzi do licznych wątpliwości w toku jego eksplikacji, a także rozbieżności zdań. Przedstawione wcześniej racje uzasadniające stosowanie przepisu art. 187 przemawiają za poszukiwaniem rozwiązań w doktrynie. Tu zaś w zespole tez, poglądów i założeń akceptować w pełni należy propozycje interpretacyjne K. Dudki, która w poszukiwaniu właściwych kryteriów mogących posłużyć do określenia podaje i tłumaczy zasadnie, co oznacza pojęcie odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym, jakie są zasady/reguły takiego stosowania i jego zakres. Słuszne te poglądy K. Dudki powinny zyskać powszechną akceptację. Reasumując, należy powiedzieć, że przyjęcie takiej interpretacji w praktyce uznać należy za w pełni dopuszczalną, ale i konieczną. Uwzględniając różnice dzielące oba te rodzaje postępowań, postępowanie dyscyplinarne a postępowanie karne, a jed-

---

<sup>26</sup> Zob. I. Adamczak, *Udział...*, s. 57-63 o odpowiednim stosowaniu przepisu art. 77, 83 § 2, 427, 428 § 2, 431, 450, 452, 453 kpk.

nocześnie korzystając wprost czy z odpowiednimi modyfikacjami z przepisów kodeksu postępowania karnego, poprzez przepis art. 187 Ustawy o służbie celnej i rozporządzenia Ministra Finansów z 11 lutego 2010 r. należy postępowanie dyscyplinarne tak prowadzić, aby w procesie tym doszło do rzeczywistego wykrycia i ustalenia czynu opisanego w treści art. 166 ustawy o Służbie Celnej, ale i sprawcy, a co najistotniejsze – do jego rzetelnego osądzenia. W tym ostatnim akcie wymagać należy przede wszystkim od wydającego orzeczenie wewnętrznej moralnej pewności<sup>27</sup> co do sprawcy, co do winy bądź braku winy obwinionego funkcjonariusza.<sup>28</sup>

Wydaje się, że osiągnięcie owej wewnętrznej moralnej pewności jest kluczem do wyświetlenia prawdy, czyli osiągnięcia celu postępowania, którym jest rozstrzygnięcie, u podstaw którego tkwią prawdziwe ustalenia faktyczne, a nie prawdopodobne, które należy zdecydowanie wykluczyć. Właśnie ten cel w postaci wyjaśnienia prawdy do końca wyznaczać powinien strukturę postępowania, a i funkcję uczestniczących w nim osób, ich praw i obowiązków.

---

<sup>27</sup> Pius XII, *Allocutio ad Prelatos Auditores Sacrae Romanae Rotae*, 1. X .1942 r., AAS 34 (1942), s. 338-343 i *Joannes Paulus II, Allocutio ad Tribunalis Sacrae Romanae Rotae Decanum. Praelatos Auditores. Officiales et Advocatos*, 4.II.1980 r., AAS 72 (1980), s. 173.

<sup>28</sup> I. Adamczak, *Udział...*, s. 63.

## Stosowanie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy służb mundurowych

---

Na gruncie wszystkich obowiązujących regulacji prawnych dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych występuje nakaz odpowiedniego stosowania przepisów proceduralnych spoza tych regulacji. Wśród 12 służb, których funkcjonariusze podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, w odniesieniu do funkcjonariuszy aż 10 służb jest to nakaz odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego (dalej: k.p.k.), przy czym odesłanie to ma charakter ogólny (by stosować wspomniane przepisy w sprawach nieuregulowanych) lub konkretny (stosowane mają być tylko określone grupy tych przepisów, np. dotyczące dowodów). Jedyne w przypadku funkcjonariuszy Straży Granicznej (dalej: SG) oraz Agencji Wywiadu (dalej: AW) odesłanie następuje do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Dokonuje go odpowiednio § 42 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>1</sup> (dalej: rozp.SG) oraz § 54 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu<sup>2</sup> (dalej: rozp. AW). Jeden i drugi przepis ustanawia odesłanie o charakterze ogólnym.

*Notabene*, rozwiązanie, że nakaz odpowiedniego stosowania przepisów ustawy wprowadza akt normatywny o randze niższej niż ustawa, czyli rozporządzenie, rodzi zasadnicze wątpliwości natury legislacyjnej. Nakaz taki powinien w zasadzie znaleźć się w ustawie. Ustawami właściwymi dla funkcjonariuszy SG i AW byłyby odpowiednio ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej<sup>3</sup> i ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu<sup>4</sup>, które w rozdziałach poświęconych odpowiedzialności dyscyplinarnej zawierają podstawy prawne do wydania wymienionych powyżej rozporządzeń.

Jeśli chodzi o odesłania w przepisach dyscyplinarnych dla służb mundurowych, znamienne jest, że od połowy lat 90. ubiegłego wieku w ustawach dotyczących tych służb wprowadza się wyłącznie odesłania do przepisów k.p.k., nawet wtedy, gdy wcześniej rozporządzenia wydane dla tych służb lub ich poprzedniczek przewidywały odesłania do k.p.a., przy czym trzeba zaznaczyć, że w 1. połowie l. 90. najczęściej spotykanym rozwiązaniem był brak jakichkolwiek odesłań w prawodawstwie dyscyplinarnym dla omawianych służb.

*Prima facie* mogłoby się wydawać, że skoro służby mundurowe mieszczą się w strukturze administracji publicznej, ściślej: administracji państwowej, naturalne jest

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 118, poz. 1015 ze zm.

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 poz. 1420.

<sup>3</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1643 ze zm.

<sup>4</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 1897 ze zm.

stosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych w tych służbach przepisów k.p.a. Sam kodeks jednak w art. 3 § 3 pkt 2 stanowi, że jego przepisów nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Celem postępowania administracyjnego jest bowiem rozstrzyganie spraw podmiotów zewnętrznych w stosunku do administracji publicznej, niepodporządkowanych prawnie organowi rozstrzygającemu<sup>5</sup>.

Odpowiedzialność dyscyplinarną w służbach mundurowych ponosi się przed właściwym przełożonym. Co do zasady więc do postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych przepisów k.p.a. stosować nie wolno. Tylko przepis szczególny może w tej mierze ustanowić wyjątek. Takimi przepisami są przywołane na początku regulacje rozp.SG i rozp.AW. Regulacje te dopuszczają wszakże stosowanie przepisów k.p.a. jedynie odpowiednie, gdyż postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem administracyjnym w rozumieniu k.p.a.<sup>6</sup>, a tryb postępowania administracyjnego generalnie nie jest odpowiedni dla rozstrzygania spraw wynikających z podległości służbowej.

Wobec powyższego warto zastanowić się, czy odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy SG i AW jest dobrym rozwiązaniem legislacyjnym; czy nie byłoby właściwsze ustanowienie – wzorem unormowań przewidzianych dla innych służb mundurowych – zasady odpowiedniego stosowania w tych postępowaniach przepisów k.p.k. Aby jednak móc sformułować w tej kwestii jakieś wnioski, trzeba najpierw, choćby ogólnie, ustalić, w jakim zakresie przepisy k.p.a. mogą być we wspomnianych postępowaniach stosowane.

Regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego zawarte w ustawie z dnia 12 października 1990 r. o SG ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o ABW oraz AW i wydanych na ich podstawie wspomnianych rozporządzeniach są w znacznej mierze do siebie podobne, co pozwala na ich wspólną analizę.

Unormowania ustanowione dla SG i AW na ogół są dość szczegółowe, aczkolwiek te przewidziane dla AW cechują się trochę mniejszym stopniem szczegółowości. Niemniej nie rozstrzygają one wszystkich kwestii związanych z postępowaniami dyscyplinarnymi. W konsekwencji zakres odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów k.p.a. nie jest znikomy. Odpowiedniemu stosowaniu mogą podlegać w szczególności wskazane poniżej przepisy.

1. Art. 9, wprowadzający jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego – zasadę udzielania informacji i pomocy prawnej, zgodnie z którą organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego; organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Odpowiednio stosując ten przepis w postępowaniu dyscyplinarnym, prowadzący postępowanie administracyjne organ administracji publicznej trzeba zastąpić prowadzącym postępowanie dyscyplinarne przełożonym właściwym w spra-

---

<sup>5</sup> Por. np. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 9.

<sup>6</sup> Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2005 r., I OSK 419/05, CBOSA, dotyczące postępowania dyscyplinarnego w sprawach policjantów.

wach dyscyplinarnych albo wyznaczonym przez niego funkcjonariuszem lub komisją do przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego w przypadku SG, a w przypadku AW – rzecznikiem dyscyplinarnym. Odpowiednikiem strony będzie zaś obwiniony i – jak się wydaje – pokrzywdzony.

2. Art. 32 i 33, które poświęcone są pełnomocnikowi strony. Na ich podstawie pełnomocnika mógłby ustanowić pokrzywdzony.
3. Rozdział 8 działu I, zatytułowany „Doręczenia”.
4. Art. 54-56 zawarte w rozdziale 9 działu I, zatytułowanym „Wezwania”.
5. Rozdział 10 działu I, dotyczący terminów.
6. Art. 63, określający sposoby wnoszenia i wymagania formalne podania, który mógłby mieć zastosowanie do pism procesowych.
7. Rozdział 2 działu II, dotyczący metryk, protokołów i adnotacji.
8. Rozdział 3 działu II, zatytułowany „Udostępnianie akt”.
9. Rozdział 4 działu II, poświęcony dowodom (ale bez art. 79<sup>7</sup> i 86-88a).
10. Rozdział 9 działu II, dotyczący postanowień.
11. Niektóre z przepisów odnoszących się do odwołań, zwłaszcza art. 128, określający treść odwołania, art. 132, przewidujący instytucję autokorekty decyzji (brakuje analogicznej regulacji dla funkcjonariuszy AW), art. 134, mówiący o niedopuszczalności odwołania i uchybieniu terminu do jego wniesienia, oraz art. 137, przyznający stronie prawo do cofnięcia odwołania.
12. Rozdział 11 działu II, zatytułowany „Zażalenia”.

Trzeba jednak zauważyć, że celem postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, polegające na udzieleniu, cofnięciu lub zmianie zakresu uprawnienia albo na obciążeniu, zmianie zakresu lub zwolnieniu z obowiązku, ewentualnie odmowie udzielenia uprawnienia, zmiany zakresu uprawnienia itp.<sup>8</sup> Owszem, w szczególnych sytuacjach cofnięcie uprawnienia czy obciążenie obowiązkiem w wyniku postępowania administracyjnego może mieć charakter represyjny (np. gdy w tym postępowaniu zostanie nałożony na jednostkę obowiązek uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej), ale w swej istocie nie jest to postępowanie o celach represyjnych. Celu represyjnego nie ma większość decyzji administracyjnych – by wspomnieć choćby o decyzjach w sprawie udzielenia zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej określonego rodzaju (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych), decyzjach w sprawie wydania pozwolenia na budowę, decyzjach o wywłaszczeniu nieruchomości, w sprawie wymeldowania, o zmianie imienia lub nazwiska, decyzjach ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, decyzjach w sprawach świadczeń pieniężnych z ubezpieczeń emerytalnego i rentowych czy w sprawie przyznania świadczenia z pomocy społecznej. Postępowanie administracyjne generalnie nie jest dostosowane do realizowania funkcji karania, podczas gdy funkcja ta jest kluczowa dla postępowania dyscyplinarnego, podobnie jak i dla karnego. Pod tym względem słuszniejsze byłoby więc odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów procedury karnej, a nie administracyjnej.

---

<sup>7</sup> Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2012 r., II SA/Wa 2129/11, CBOSA.

<sup>8</sup> Por. M. Miłoś, *Sprawa administracyjna*, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2016, s. 233.



Postępowanie karne jest też bardziej podobne pod względem podmiotowym do postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych niż postępowanie administracyjne. W postępowaniu karnym występuje podejrzany lub oskarżony będący odpowiednikiem obwinionego, obrońca i pokrzywdzony, tak jak w postępowaniu dyscyplinarnym, oraz prokurator będący odpowiednikiem funkcjonariusza wyznaczonego do prowadzenia postępowania lub rzecznika dyscyplinarnego. W postępowaniu administracyjnym strona nie jest tymczasem prostym odpowiednikiem obwinionego (z tego choćby względu, że nie trzeba jej wykazać winy i nie ma ona związanych z tym gwarancji procesowych). W postępowaniu tym nie występuje też obrońca (może co prawda wystąpić pełnomocnik, ale jest to podmiot innego rodzaju, co nie pozwala na odpowiednie stosowanie do obrońcy dotyczących go przepisów); nie występuje pokrzywdzony ani odrębny podmiot, którego zadaniem jest zbieranie dowodów i podejmowanie czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy. W ogóle postępowanie dowodowe ma w postępowaniu administracyjnym mniejsze znaczenie niż w dyscyplinarnym i karnym. Inna jest także rola poszczególnych dowodów w tych postępowaniach. W postępowaniu administracyjnym największą rolę odgrywa dowód z dokumentu (*arg. a rubrica ex* dział II rodz. 4 k.p.a.), podczas gdy w postępowaniu dyscyplinarnym w omawianych służbach dowody ujawnione w przesłuchaniach (w przypadku SG i AW *arg. ex* § 16 ust. 1 rozp.SG i § 19 ust. 1 rozp.AW), podobnie zresztą jak i w karnym (*arg. a rubrica ex* dział V k.p.k.). Co więcej, przesłuchanie strony w postępowaniu administracyjnym ma charakter wyjątkowy (art. 86 k.p.a.). Przesłuchanie obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, a w postępowaniu karnym podejrzanego jest natomiast niezbędną i jedną z ważniejszych czynności dowodowych. W konsekwencji, z perspektywy potrzeb postępowania dyscyplinarnego k.p.a. poświęca przesłuchaniom zbyt mało uwagi. Odpowiednio rozbudowane regulacje poświęcone przesłuchaniom znajdziemy zaś w k.p.k.

Okoliczność, że regulacje k.p.a. poświęcone dowodom są niewystarczające dla potrzeb postępowania dyscyplinarnego dostrzegł zresztą sam prawodawca w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 grudnia 1997 r. w sprawie udzielania wyróżnień oraz postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>9</sup>. Jego § 53 ust. 1 stanowił, że w sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem odpowiednie zastosowanie mają przepisy k.p.a., ale z zastrzeżeniem ust. 2, wedle którego w zakresie przeprowadzania dowodów należało odpowiednio stosować przepisy k.p.k. Było to rozwiązanie całkowicie oryginalne, niespotykane w innych przepisach dyscyplinarnych, choć – trzeba przyznać – dość dziwne, by mieszać ze sobą dwa porządki procesowe.

Do powyższych argumentów za tym, by w postępowaniach dyscyplinarnych w służbach mundurowych były odpowiednio stosowane przepisy k.p.k., a nie k.p.a., należy dodać argument natury konstytucyjnej. Utrwalona jest już linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego, który z zasady demokratycznego państwa prawnego wyprowadza wniosek, że ustanowione w konstytucji gwarancje odnoszące się do prawa i postępowania karnego znajdują odpowiednie zastosowanie do innych regulacji o charakterze represyjnym, w tym do odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>10</sup>. Chodzi tu

---

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 154, poz. 1015 ze zm.

<sup>10</sup> Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I, poz. 12, pkt III.6 uzasadn.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117, pkt IV.2 uzasadn.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

w szczególności o wyrażone w art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji RP zasady prawa do obrony i domniemania niewinności. Przepisy nadające szczegółową treść tym zasadom znajdziemy nie w k.p.a., ale w k.p.k. Poza tym, skoro w zakresie podstawowych zasad powinny być w postępowaniach dyscyplinarnych odpowiednio stosowane przepisy k.p.k., to naturalne wydaje się, by konsekwentnie stosować te przepisy także w innych, już nie tak doniosłych kwestiach, nieuregulowanych w prawie dyscyplinarnym.

Powrót jeszcze wypada do okoliczności, że w unormowaniach dyscyplinarnych dla funkcjonariuszy służb mundurowych, a nawet szerzej: w unormowaniach dla osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej) niemal powszechnym rozwiązaniem jest odesłanie do przepisów k.p.k., a nie k.p.a.<sup>11</sup> Ze względu na potrzebę spójności systemu prawa wskazane jest, by prawodawca ustanowił zasadę odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. także w postępowaniach dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy SG i AW. Niekonsekwencja prawodawcy jest szczególnie niezrozumiała w odniesieniu do funkcjonariuszy AW. Ich odpowiedzialność dyscyplinarna – jak już wspomniano – ma swoje podstawy w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. W rozdziale 10 tej ustawy uregulowana jest łącznie odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy ABW i AW, ale przepis art. 152 ust. 1 zobowiązuje Prezesa Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, odrębnie dla każdej Agencji, szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych. W rozp.AW, jak wiadomo, ustanowiono zasadę odpowiedniego stosowania przepisów k.p.a. Tymczasem rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>12</sup> nakazuje w § 53 w sprawach nieuregulowanych w rozporządzeniu stosować odpowiednio przepisy k.p.k. Ten sam organ, w odniesieniu do takiej samej instytucji prawnej (odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy ABW oraz AW), na podstawie tego samego przepisu ustawy, w odstępie zaledwie 14 miesięcy, raz nakazał odpowiednie stosowanie przepisów k.p.a., a drugi raz przepisów k.p.k., i oba te rozwiązania funkcjonują równolegle.

Wobec powyższego celowe jest zastanowienie się nad tym, jaki byłby zakres odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k., gdyby rozp.SG i rozp. AW w obecnym kształcie odsyłały w sprawach nieuregulowanych do k.p.k., a nie do k.p.a. Na pewno zakres ten byłby o wiele szerszy niż zakres stosowania przepisów k.p.a. Przedmiot regulacji wielu odpowiednio stosowanych przepisów k.p.k. byłby analogiczny do przedmiotu regulacji stosowanych obecnie przepisów k.p.a., przy czym regulacje k.p.k. w tych obszarach byłyby bardziej szczegółowe, ale poza tym odpowiednio byłyby stosowane także przepisy odnoszące się do kwestii, o których k.p.a. w ogóle nie wspomina.

Podobnie jak jest w obowiązującym porządku prawnym, odpowiednio byłyby stosowane przepisy dotyczące: pełnomocników (art. 87-89 k.p.k.), postanowień (czę-

---

16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK 1999, nr 7, poz. 158, pkt III.2 uzasadn.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001, nr 6, poz. 165, pkt III.2 uzasadn.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lipca 2009 r., K 31/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 107, pkt III.2 uzasadn.; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 2013 r., SK 28/11, OTK-A 2013, nr 1, poz. 5, pkt III.2.2-2.4 uzasadn.

<sup>11</sup> Bliżej zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 41 wraz z przyp. 116.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 60.

ściowo rozdział 11 k.p.k.), pism procesowych (częściowo rozdział 13 k.p.k.), terminów (rozdział 14 k.p.k.), doręczeń, w tym wezwań (rozdział 15 k.p.k.), protokołów (rozdział 16 k.p.k.), przeglądania akt i sporządzania odpisów (rozdział 17 k.p.k.), dowodów (rozdziały 19-23 k.p.k.) czy postępowania odwoławczego (dział IX k.p.k.). O wiele wyższym w stosunku do k.p.a. stopniem szczegółowości regulacji wyróżniają się w tej grupie przepisy poświęcone przeglądaniu akt, a zwłaszcza dowodom i postępowaniu odwoławczemu. Przykładowo, jeśli chodzi o przesłuchanie, k.p.k. przewiduje m.in. następujące zasady nieznanne przepisom k.p.a.:

- osobie przesłuchiwanej należy najpierw umożliwić swobodne wypowiedzenie się, a dopiero następnie można jej zadawać pytania zmierzające do uzupełnienia, wyjaśnienia lub kontroli wypowiedzi (art. 171 § 1);
- nie wolno zadawać pytań sugerujących osobie przesłuchiwanej treść odpowiedzi (art. 171 § 4);
- niedopuszczalne jest wpływanie na wypowiedzi osoby przesłuchiwanej za pomocą przymusu lub groźby bezprawnej (art. 171 § 5 pkt 1) czy
- dowodu z wyjaśnień oskarżonego lub z zeznań świadka nie wolno zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych (art. 174).

Spośród przepisów k.p.k., które nie mają swoich odpowiedników w k.p.a. i które mogłyby być odpowiednio stosowane w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawie funkcjonariuszy SG i AW, należy natomiast w pierwszej kolejności wskazać określone przepisy wstępne k.p.k., w szczególności takie, jak:

- art. 2 § 1, z którego wynika dyrektywa trafnej reakcji karnej i uwzględniania interesów pokrzywdzonego;
- art. 4, nakazujący organom prowadzącym postępowanie badać i uwzględniać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść oskarżonego czy
- art. 5, ustanawiający zasady domniemania niewinności oraz *in dubio pro reo* (rozstrzygnięcia niedających się usunąć wątpliwości na korzyść oskarżonego).

Poza tym można przykładowo wymienić:

- rozdział 4, poświęcony pokrzywdzonemu i osobom uprawnionym do wykonywania jego praw;
- przepisy dotyczące obrońców, w szczególności zawarte w rozdziale 9;
- art. 335, mówiący o wniosku o wydanie wyroku skazującego i orzeczenie uzgodnionych z oskarżonym kar lub innych środków, oraz art. 338a, przewidujący dobrowolne poddanie się odpowiedzialności karnej, a także
- art. 337 § 1, pozwalający na zwrot aktu oskarżenia z przyczyn formalnych.

Tych kilkanaście przykładów dodatkowo przekonuje, że bardziej właściwe byłoby odpowiednie stosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec funkcjonariuszy SG i AW przepisów k.p.k., a nie k.p.a.

Można się domyślać, że prawodawca, regulując odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy SG i AW zdecydował się na odesłanie do przepisów k.p.a. w związku z tym, iż przyjmuje się, że odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach

mundurowych ma charakter administracyjnoprawny<sup>13</sup>. Być może obawiał się też, że jeśli wprowadzi nakaz odpowiedniego stosowania w postępowaniach dyscyplinarnych przepisów k.p.k., to nada tej odpowiedzialności charakter karnoprawny. Jest to jednak obawa nieuzasadniona, bo już z samego tego nakazu wynika, że postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem karnym, gdyż nie można do niego wprost stosować przepisów k.p.k.<sup>14</sup> Z drugiej strony z przywołanych powyżej argumentów wynika, że taki nakaz odpowiedniego stosowania przepisów k.p.k. byłby właśnie rozwiązaniem najbardziej racjonalnym, i należy go polecić polskiemu ustawodawcy.

---

<sup>13</sup> W kwestii charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych por. np. M. Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy w teorii i przepisach prawa*, Dęblin 2000, s. 24–25 i 90.

<sup>14</sup> Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., K 22/00, OTK 2001, nr 3, poz. 48, pkt IV uzasadn.

## Analogia legis na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane

---

Celem niniejszego opracowania jest rozważenie kwestii statusu klauzuli odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw na gruncie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji<sup>1</sup>, a także odniesienie się do relacji klauzuli odpowiedniego stosowania do mechanizmu określanego nazwą *analogia legis*. Z tej perspektywy należy sformułować zastrzeżenie, że choć wedle dominujących poglądów kwestia **analogii legis, podobnie zresztą jak i analogii iuris, dotyczy wyłącznie tych układów, w ramach których diagnozuje się lukę w systemie prawnym**<sup>2</sup>, niemniej jednak i ona nie przedstawia się bezspornie, a już przed laty wyraźnie rozróznilo tzw. lukę rzeczywistą i lukę pozorną<sup>3</sup>.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie o relację tzw. odpowiedniego stosowania prawa do *analogii legis*. W doktrynie spostrzeżono, że odpowiedź na to pytanie przedstawia się różnie, w zależności od przyjętych założeń, zarówno co do postrzegania przez poszczególnych przedstawicieli doktryny *analogii legis*, jak i rozumienia klauzuli odpowiedniego stosowania i jej stosunku do tzw. przepisów odsyłających. Rozstrzygnięcie wskazanej kwestii ma kluczowe znaczenie w przypadku analizy dedykowanej odpowiedniemu stosowaniu przepisów prawa, wówczas gdy podstawą odpowiedniego stosowania są tzw. przepisy odsyłające. Przy czym odpowiednie stosowanie będzie uznane za analogię na gruncie tych teorii, które analogią nazywają każdą subsumpcję określonego stanu faktycznego pod postanowienia odpowiedniego przepisu prawnego<sup>4</sup>.

Antycypując dalsze rozważania już teraz wskażmy, iż za trafne uznaje się tu stanowisko, zgodnie z którym tzw. przepisy odsyłające stanowią źródło norm postępowania, będąc stosownym instrumentem legislacyjnym, a zatem ustanowienie tzw. przepisów odsyłających oznacza, iż określona kwestie zostały w taki właśnie skrótowy sposób uregulowane przez ustawodawcę. W odniesieniu do tzw. przepisów odsyłających nie możemy zatem mówić o jakiegokolwiek luce w prawie.

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. 2015, poz. 355 ze zm.

<sup>2</sup> J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966, s. 9 i n. J. Wróblewski, *Przepisy odsyłające*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” Nauki Humanistyczno-Społeczne 1964, z. 35, *passim*.

<sup>3</sup> J. Nowacki, *Analogia legis...*, s. 9-10.

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 154. Jak wskazywano ujęcia takie: „[...] są rezultatem sugestii płynących z aparatury pojęciowej: analogon -analogat – relacja między analogonem a analogatami [...]. Jeżeli bowiem przepis prawny czy wyprowadzoną z niego zasadę traktować jako analogon, a poszczególne fakty prawne jako analogaty, i ustalić relacje zachodzące między nimi, w każdym przypadku subsumpcji faktów pod postanowienia odpowiedniego przepisu prawa [...] będziemy mieli do czynienia z analogią. [...] Ponieważ każdy przypadek subsumpcji jest tutaj traktowany jako analogia, obejmuje więc ona i obydwie przypadki odpowiedniego stosowania przepisów prawa.” *Ibidem*, s. 155.

## 1. Doktrynalne ujęcia *analogii legis*, płaszczyzna stosowania prawa i płaszczyzna wykładni prawa

Dla przejrzystości wywodu w pierwszej kolejności naszkicujemy doktrynalne ujęcia *analogii legis*. Jak wskazano w części wstępnej zestawienie konstrukcji przepisów odsyłających i *analogii legis*, jest bowiem możliwe tylko po uprzednim przyjęciu określonego wariantu interpretacyjnego w obrębie *analogii legis*. Jednocześnie nadmienimy, iż koncepcje te zostaną jedynie zarysowane poprzez wskazanie głównych wariantów, choć oczywiście w prawoznawstwie wyodrębniono ich znacznie więcej.

I tak *analogia legis* może być ujmowana albo jako metoda wykładni prawa albo jako metoda stosowania prawa. Przy czym zdaje się, iż rację mają ci autorzy, którzy sytuują problematykę *analogii legis* w płaszczyźnie wykładni<sup>5</sup>. Chociaż jak spostrzega A. Kaufman, każda wykładnia ma *de facto* charakter analogiczny, a polega na <braniu w odpowiedniość> (*in die Entsprechung bringen*) abstrakcyjnej normy prawnej i konkretnego stanu faktycznego, bowiem wszystkie pojęcia ustawowe (poza pojęciami numerycznymi) mają charakter analogiczny lub typologiczny<sup>6</sup>. Wykładnia zawsze ma charakter antycypujący wobec aktu stosowania prawa, relacja ta jednak nie jest zwrotna i problemy stosowania prawa mogą nie być w żadnej mierze niepowiązane z płaszczyzną wykładni, dotycząc choćby kwestii prakseologicznych czy metodologicznych.

Chyba najbardziej rozpowszechnione jest ujmowanie *analogii legis* jako formuły wnioskowania prawniczego, tj. wnioskowania z podobieństwa faktów o podobieństwie ich skutków prawnych. Wówczas wnioskowanie *per analogiam* o obowiązaniu danej normy na podstawie przepisu prawnego wprost dotyczącego innego układu faktycznego (*argumentum a simili*) polega na przypisaniu wyinterpretowanej normie dotyczącej faktu podobnego lub takiego samego uzasadnienia aksjologicznego, jakie nadane zostało normie istniejącej. W ramach ujęcia sylogistycznego **norma indywidualna** (wniosek) ustalony zostaje w wyniku subsumpcji nieuregulowanego wprost w ustawie stanu faktycznego – w ramach wnioskowania będącego przesłanką mniejszą {do którego nie odnosi się norma N} pod nowo sformułowaną normę N' - w ramach wnioskowania będącą przesłanką większą.

Przez niektórych autorów *analogia legis* ujmowana jest natomiast w płaszczyźnie stosowania prawa (na zasadzie analogii), które można postrzegać jako rozciągnięcie norm wyinterpretowanych z ustawy na stany faktyczne, które od tych objętych unormowaniem różnią się elementami istotnymi. W tym przypadku *analogia legis* ujmowana jest jako rozszerzenie zakresu zastosowania istniejącej już normy prawnej, zgodnie z paremią *ubi eadem legis ratio eadem legis dispositio*.

Wnioskowanie *per analogia* ujmowane jest także na wzór <ważenia> zidentyfikowanych zasad prawa. I tak wypełnienie luki w prawie **następuje przez wykorzystanie jednego z kilku konkurujących przepisów**, przy czym wybór jednego z nich jest uzależniony od ustalenia pierwszeństwa zasady, leżącej u podstaw danego uregu-

---

<sup>5</sup> Zob. interesujące w tym względzie uwagi M. Hotel, A. Rychlewska, *Analogia jako metoda prawnicza*, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, z. 2.

<sup>6</sup> Zob. M. Piechowiak, *W poszukiwaniu aksjologicznych podstaw prawa. Arthura Kaufmana teorie sprawiedliwości*, Warszawa, Poznań 1992, *passim*; A. Kaufmann, *Analogie und Natur der Sache*, Karlsruhe 1965, *passim*.

lowania, to zaś uzależnione jest od preferencji ustawodawcy odnośnie do ukształtowania danego modelu postępowania (np. analogii na korzyść oskarżonego)<sup>7</sup>.

W kontekście niniejszej analizy nadmienimy, że rozważono także kwestię czy tzw. wnioskowanie przez analogię w ogóle może być określonym podmiotom nakazane (z takim nakazem niewątpliwie mamy do czynienia na gruncie tzw. przepisów odsyłających)<sup>8</sup>. Przy czym referowano, iż: „[...] brak też zgodności poglądów co do tego, czy z wnioskowaniem *per analogiam* mamy do czynienia tylko wówczas, gdy wnioskując w ten sposób ustalimy skutki prawne dla przypadków nie unormowanych przez przepisy prawa, ale podobnych pod jakimiś względami do przypadków unormowanych ([...] wnioskowanie *per analogiam* prowadzące do rezultatów *extra legem*), czy też i wówczas, gdy wnioskujemy *per analogiam*, lecz uzyskane rezultaty nie wychodzą poza ramy stosunków objętych wyraźnymi postanowieniami przepisów prawa (*analogia intra legem*)”<sup>9</sup>.

**W konsekwencji więc delimitacja konstrukcji analogii legis i tzw. odpowiedniego stosowania prawa wymaga ustalenia granicy pomiędzy wnioskowaniem *extra i intra legem***<sup>10</sup>. Jednocześnie J. Nowacki uznał, iż gdyby za tę granicę ustalić obowiązywanie przepisu wyraźnie ustanowionego, to wnioskowanie *per analogiam*, prowadzącego do rezultatów *intra legem* nigdy nie mogłoby objąć przypadków tzw. odpowiedniego stosowania. A tym samym ograniczałoby się ono jedynie do przypadków, w których wnioskowanie *per analogiam* prowadzi do rezultatów *extra legem*. Zdaniem Nowackiego, „[...] wówczas, gdy prawo mówi o „odpowiednim” stosowaniu, zawsze brak przepisów ustanowionych dla danego przypadku”<sup>11</sup> W tym kontekście można zastrzec, że choć ustawodawca nie ustanawia partykularnych rozwiązań, lecz celem osiągnięcia skrótowości wykorzystuje tzw. przepisy odsyłające z klauzulą odpowiedniego stosowania, jednak nie przesądza to wprost, czy właśnie za ich pośrednictwem z istniejących jednostek redakcyjnych odtwarza się zupełnie nowe i odrębne normy prawne, choć jak już sygnalizowano w ramach prezentowanego tu ujęcia kwestię tę ujmuje się tu w płaszczyźnie wykładni prawa.

Nie rozstrzygając wskazanego problemu w tym miejscu opowiedzieć należy się niewątpliwie za stwierdzeniem, że **o ile na gruncie niektórych ujęć analogii legis, można łączyć tę konstrukcję z klauzulą odpowiedniego stosowania prawa w ramach tzw. przepisów odsyłających, to jednak bez wątpienia analogia legis nie ogranicza się tylko do tych przypadków, gdy w systemie prawa ustanowiono klauzule odsyłające, lecz przede wszystkim pozwala na rozstrzygnięcie kwestii nieuregulowanych w ogóle przez ustawodawcę, a więc rozwiązania problemu istniejących w systemie prawa luk rzeczywistych.**

Podsumowując ten fragment podkreślić należy, iż w dogmatyce prawa procesowego przepisy odsyłające stanowią szczególny przypadek *analogii legis*. Przy takim ujęciu odpowiednie stosowanie prawa to nakaz płynący z ustawy posłużenia się analo-

---

<sup>7</sup> B. Brożek, *Rationality and discours. Towards a normative model of applaing law*, Warszawa 2007, s. 13 i n.

<sup>8</sup> Zob. J. Nowacki, *Analogia legis...*, s. 156-157; J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii i wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 304-306.

<sup>9</sup> Nowacki, *Analogi legis...*, s. 158.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Ibidem.

gią z ustawy (*analogią legis*) jako sposobem stosowania prawa w zakresie wskazanym przez ustawodawcę w ramach tzw. przepisów odsyłających<sup>12</sup>.

## 2. Odpowiednie stosowanie a tzw. przepisy odsyłające

Przepisy odsyłające zawierają klauzulę odpowiedniego stosowania prawa, tj. określają, że określone inne przepisy prawne znajdują zastosowanie także do jakichś innych przypadków niż te, dla których zostały ustanowione<sup>13</sup>, czym przypadki te są wyraźnie wskazane przez przepisy odsyłające. Zdaniem J. Nowackiego klauzula odpowiedniego stosowania przepisów prawnych wykorzystywana jest dla określenia stosunków, gdy: „1 - ustawodawca chce w ten sam czy podobny sposób rozstrzygać, 2 - które w ogóle mają być normowane przy pomocy tych samych przepisów prawnych, 3 - które tym samym w jakimś przynajmniej stopniu wykazują podobieństwo.”

Już przed laty dostrzeżono, iż formuła odpowiedniego stosowania przepisów ustawy nie jest czynnością o jednolitym charakterze, lecz w jej ramach wyróżnić można trzy grupy przypadków:<sup>14</sup> a) zastosowanie przepisów w istocie bez żadnej modyfikacji, b) zastosowanie przepisów z modyfikacjami, czy też c) odstępianie od zastosowania przepisów z uwagi na ich bezprzedmiotowość lub całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby mieć one stosowane odpowiednio. Triada formuły odpowiedniego stosowania jest powszechnie aprobowana w doktrynie i orzecznictwie. Zauważmy, że w sytuacjach opisanych w punkcie a i b odpowiedniość stosowania polega na rozszerzeniu zakresu zastosowania norm dekodowanych z przepisów prawnych, do który następuje odesłanie, przy jednoczesnym zastosowaniu wprost ich dyspozycji (zakres normowania bez modyfikacji) tudzież zmodyfikowaniu ich dyspozycji (a więc modyfikacji zakresu normowania). Stanowisko to utrwalone jest także w orzecznictwie sądowym<sup>15</sup>. Konkludując, **podobnie więc**

---

<sup>12</sup> Zob. M. Hauser, Przepisy odsyłające. Zagadnienia ogólne, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 IX 2003 r., I KZP 23/03, OSP 2003, nr 12, poz. 40 wraz z głosem R. Kmiecika na łamach OSP 2003, nr 12, poz. 40, s. 173; A. Błachnio-Parzych, Przepisy odsyłające systemowo, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1; W. Kozielewicz, Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki), [w:] L. Leszczyński i in. (red.), W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska, Lublin 2005; K. Dudka, Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz zakres stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, nr 9; eadem, Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec notariuszy, „Rejent”, 2010, nr 3; K. Dudka konsekwentnie ostatnio w sprawozdaniach IWS 2013 i 2015 dedykowanych odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach prawniczych <https://www.iws.org.pl>; uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 IX 2006, I KZP 8/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 87; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 I 2013 r., I KZP 18/12. Por. A. Korzeniewska-Lasota, Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne, „Palestra” 2013, z. 9-10, s. 73 i n.

<sup>13</sup> J. Nowacki, Analogia legis..., s. 135, idem, Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.

<sup>14</sup> J. Nowacki, Analogia legis..., s. 141.

<sup>15</sup> Zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003, SNO 67/03, OSN-SD 2003, t. II, Warszawa 2004, s. 68; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2003, I KZP 23/03, OSP



**jak w przypadku analogii legis nakaz odpowiedniego stosowania określonych przepisów prawa do innego zakresu ich odniesienia prowadzi do wyinterpretowania nowej, częściowo odmiennej (zmodyfikowanej) normy prawnej.**

Jak wskazano we wprowadzeniu przepisy odsyłające postrzega się tu jako instrument legislacyjny, świadczy o tym wprost zbiór reguł ujętych w ramach Zasad techniki prawodawczej<sup>16</sup> (Ztp). Warunki prawidłowości redagowania tego szczególnego typu przepisów zostały określone w art. 156 – 160 Ztp. Z przepisów tych można wyprowadzić następujące reguły, które odniesiemy wprost do art. 135 p. ustawy o Policji, stanowiącego przykład przepisu odsyłającego, badając tym samym czy stylizacja wskazanej jednostki redakcyjnej jest prawidłowa.

Po pierwsze, przepisy odsyłające służą osiągnięciu skrótości tekstu prawnego lub zapewnieniu spójności regulowanym instytucjom prawnym. Uznaje się przy tym, że gdy ustanowienie przepisów odsyłających motywowane li tylko potrzebą osiągnięcia **skrótości** tekstu prawnego wymaga, by w przepisie jednoznacznie określono **przepis lub przepisy prawne**, do których następuje odesłanie. Natomiast, jeśli odesłanie służy przede wszystkim zapewnieniu **spójności** regulowanych w danym akcie instytucji prawnych, w przepisie odsyłającym wskazuje się **zakres spraw, dla których następuje odesłanie** oraz jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których następuje odesłanie. Przy czym jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych; przepis odsyłający formułuje się w postaci: „Do ... (określenie instytucji) stosuje się odpowiednio przepisy o ... (przedmiotowe określenie przepisów).” Odnosząc te wskazania do art. 135p ustawy o Policji zauważmy, iż raczej wpisuje się on w drugi wariant, a zatem ustanowienie tego przepisu wykorzystane zostało celem zapewnienia spójności instytucji prawnych uregulowanych w danym akcie. Z jednej bowiem strony ustawodawca wskazuje poprzez ustanowienie klauzuli limitatywnej zakres spraw odnośnie, do których ma nastąpić odpowiednie zastosowanie, z drugiej zaś określa przepisy, które znajdują wówczas zastosowanie.

Po drugiej zasadą formułowania przepisów odsyłających jest zakaz odesłania do przepisów, które już zawierają odesłania.

Po trzecie ustawodawca operuje także pojęciem *odesłanie dynamiczne* i *odesłanie statyczne* w zależności od tego, czy mamy do czynienia z odesłaniami do obowiązujących przepisów prawnych w brzmieniu, jakie będą one miały każdorazowo w czasie obowiązywania przepisu odsyłającego (odesłanie dynamiczne); czy też wyjątkowo przepis prawny odsyła do innych przepisów jedynie w ich określonej wersji (odesłanie statyczne). Zasady formułowania odesłania dynamicznego i statycznego zostały ustalone w paragrafach od 158 do 160 Ztp. Analizując art. 135p ustawy o Policji wskazać można, że stanowi on egzemplifikację odesłania dynamicznego.<sup>17</sup>

---

2003, nr 12, poz. 40; uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 87.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” – Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 lutego 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” Dz. U. z 7 marca 2016 r., poz. 283.

<sup>17</sup> Formuła odesłania dynamicznego na gruncie innych postępowań dyscyplinarnych w ostatnim czasie budziła kontrowersje, bowiem przepisy k.p.k. o dowodach w okresie od 1 lipca 2015 r.

### 3. Klauzula limitatywna na gruncie ustawy o Policji

Zgodnie z art. 135p. ust. 1 ustawy o Policji w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie, do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. W postępowaniu dyscyplinarnym do świadków nie stosuje się również art. 184 kodeksu postępowania karnego. Przepis ten zgodnie z wymogami sformułowanymi w Ztp ustanawia klauzulę limitatywną, tzn. wyraźnie wskazuje zakres odesłania do rozdziałów k.p.k. oraz enumeratywne wyłączenia odpowiedniego zastosowania poszczególnych przepisów. W ramach konstrukcji tego przepisu odesłanie do rozdziałów nie nastąpiło jednak przez wskazanie określonych numerów, według których porządkowane są kolejne działy i rozdziały k.p.k., lecz przez wskazanie określonej materii. Należy uznać, iż oznacza to także możliwość odpowiedniego zastosowania tych przepisów ustawy k.p.k., które nie zostały zawarte w rozdziale 15 (wezwania i doręczenia), rozdziale 14 (terminy), rozdziale 21 (świadkowie), lecz dotyczą kwestii wezwań, doręczeń, terminów i świadków. Przepisy te bowiem rozsiane są także w wielu innych rozdziałach k.p.k. Taki sposób ujęcia jest akceptowalny na gruncie reguł wyznaczonych w zbiorze Ztp. Przypomnijmy bowiem, że jeżeli daną instytucję prawną reguluje się całościowo, a wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła, nie jest możliwe, można wyjątkowo odesłać do przepisów określonych przedmiotowo, o ile przepisy te dadzą się w sposób niewątpliwy wydzielić spośród innych

A zatem ustanowienie klauzuli limitatywnej na gruncie art. 135p ustawy o Policji uzasadnione jest kilkoma względami. Po pierwsze względami metodologicznymi, wyraźne wskazanie przepisów, które winny zostać zastosowane odpowiednio wynika z zasad techniki prawodawczej. Po drugie przyjęcie klauzuli limitatywnej uzasadnione jest także względami aksjologicznymi i prakseologicznymi. **Całościowe odesłanie do przepisów k.p.k. nie zaś wybranych fragmentów tej ustawy byłoby niecelowe z uwagi na odmienny model postępowania przyjęty na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, a szerokie odesłanie mogłoby powodować trudności aplikacyjne.** Wybór klauzuli limitatywnej można analizować także w płaszczyźnie koherencyjnej (relacyjnej) w odniesieniu do sposobu ukształtowania przepisów odsyłających na gruncie innych ustaw regulujących kształt postępowań dyscyplinarnych. W tym zakresie zauważyć można wyraźną dwutorowość, bowiem można wskazać wiele przypadków, w ramach których przepisy odsyłające nie wskazują jednostek redakcyjnych k.p.k., lecz odsyłają do całego aktu prawnego.

---

do 14 kwietnia 2016 r., określały model tzw. kontrydiktoryjnego postępowania dowodowego, które *a limine* wykluczało się z inkwizycyjnym modelem niektórych postępowań dyscyplinarnych. Taki stan rzeczy powodował, iż wobec partykularnego i wyraźnie odmiennego charakteru postępowania dyscyplinarnego odpowiednie stosowanie art. 167 k.p.k. dotyczącego inicjatywy dowodowej w brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2015 r. do 14 kwietnia 2016 r. musiało polegać na wyłączeniu jego aplikacji w postępowaniu dyscyplinarnym. Zob. P. Józwiak, Wpływ zmiany modelu polskiej procedury karnej na przebieg postępowania dowodowego w wybranych postępowaniach dyscyplinarnych, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), Nowe karne prawo dowodowe, Warszawa 2015, *passim*. Podobnie odnośnie do innych modeli postępowań dyscyplinarnych B. Janusz-Pohl, Model procedowania przed sądem lekarskim w kontekście orzekania pod nieobecność obwinionego, „Prawo i Medycyna” 2015, z. 2, *passim*.

Podsumowując zatem wskaźmy, że granice klauzuli limitatywnej wyznaczone są przez następujące elementy:

- a) bezprzedmiotowość odpowiedniego zastosowania danego przepisu,
- b) autonomiczny charakter przepisów k.p.k. ze względu przedmiotowych lub podmiotowych,
- c) zupełność regulacji ustanowiony w ramach ustawy o Policji,
- d) wyłączenie odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.k. w przypadku odmiennej *in merito* uregulowania danej kwestii na gruncie ustawy o Policji.

Zauważmy jednocześnie, iż choć w ramach klauzuli limitatywnej na gruncie art. 135 p ustawy o Policji użyto sformułowania, że *stosuje się odpowiednio przepisy*, wyrażenie takie jest swego rodzaju skrótem myślowym. Ustawodawca w taki sposób wskazał, iż za pośrednictwem odesłania do innych jednostek redakcyjnych wprowadzone zostały do systemu prawnego nowe normy postępowania (ewentualnie można uważać także, że rozszerzony został zakres zastosowania dotychczas obowiązujących norm, w tym miejscu kwestia ta nie zostanie jednak poddana analizie, a oba ujęcia można poprzeć stosowną argumentacją. Nie rozstrzygając definitywnie tej kwestii, aczkolwiek skłaniając się ku pierwszemu ujęciu, uznać należy, że niewątpliwie referowany problem wbrew sugestii natury semantycznej <odpowiednie stosowanie> jest problemem z zakresu wykładni prawa nie zaś jedynie płaszczyzny stosowania prawa. Podmiot stosujący prawa w nakreślonym układzie w pierwszej kolejności musi bowiem poddać stosowne przepisy interpretacji, a dopiero następnie dokonać subsumpcji, zastosować dyspozycję wyinterpretowanej normy.

W doktrynie nieodmiennie stawiane jest jednak pytanie czy wobec ustanowienia klauzuli limitatywnej wykluczone jest odpowiednie zastosowanie także innych jednostek k.p.k. czy k.k. Analizując postępowanie dyscyplinarne wobec policjantów w płaszczyźnie stosowania prawa wskazać można na liczne sytuacje, które nie zostały uregulowane autonomicznie w ustawie o Policji, a jednocześnie wyraźnie pozostają one poza zakresem klauzuli limitatywnej określającej zakres odpowiedniego stosowania. Przypomnijmy, że w ramach niniejszych rozważań uznaje się, że przepisy odsyłająca pozwalają na multiplikację norm, tj. są skrótowym sposobem ustanawiania przez ustawodawcę nowych norm postępowania. Analiza przepisów odsyłających jest przede wszystkim zagadnieniem związanym z wykładnią prawa, a dopiero wtórnie kwestią stosowania wyinterpretowanej normy. Te wszystkie przypadki, które nie zostały autonomicznie uregulowane w ustawie o Policji, a także pozostają poza zakresem klauzuli limitatywnej, podpadają pod doktrynalną konstrukcję rzeczywistej luki w prawie. I właśnie w tym obszarze mówić możemy wprost o oddziaływaniu mechanizmu *analogii legis* (analogii z ustawy), a nawet jeszcze bardziej ogólnej konstrukcji *analogii iuris* (analogii z prawa). Przypomnijmy, że *analogia iuris* to wnioskowanie o obowiązaniu normy prawnej na podstawie nie tylko zespołu przepisów, lecz także zasad obowiązującego systemu prawa. Zarówno *analogia legis*, jak i *analogia iuris* opierają się na założeniu jednolitości uzasadnienia aksjologicznego dotyczącego stanów, które zostały uregulowane wprost oraz tych, co do których mówić możemy o luce regulacyjnej.

Konkludując niniejsze rozważania wskaźmy zatem, iż ustanowienie na gruncie art. 135p ustawy o Policji klauzuli limitatywnej nie wyklucza *per se* rozważenia odnośnie do innych układów faktycznych pozostających poza sferą regulacji zastosowania mechanizmu *analogii legis*, a nawet *analogii iuris*. Wniosek ten nie przesądza jednak

o jakimkolwiek automatyzmie w tej kwestii. Dodatkową komplikacją w odniesieniu do ewentualnego odpowiedniego stosowania przepisów k.k. jest funkcjonujący w prawie karnym zakaz analogii na niekorzyść sprawcy. Zdaje się zatem, że w odniesieniu do regulacji karnomaterialnych możliwość stosowania analogii pozostaje wektorowo ograniczona. Stosowanie przepisów proceduralnych cechuje się mniejszymi ograniczeniami, spośród których najistotniejsze są te ściśle związane z wyznaczonym modelem postępowania dyscyplinarnego, a spośród nich: 1) aksjologia ustawodawcy na gruncie ustawy o Policji, 2) cel uregulowania prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, 3) przyjęty model postępowania /zasady postępowania, przedmiot i formy procesowe, 4) poziom gwarancyjności rozwiązań prawnych przyjętych na gruncie modelu postępowania dyscyplinarnego w Policji, 5) cel pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej i znaczenie odpowiedzialności dyscyplinarnej dla etosu zawodu, 6) relacje pomiędzy odpowiedzialnością karną i dyscyplinarną.

## **Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym**

---

Jeśli chodzi o problematykę związaną z odpowiednim stosowaniem przepisów kodeksu karnego w sprawach dyscyplinarnych policjantów, to w pierwszej kolejności zauważyć należy, że wiele przepisów zawartych w ustawie o Policji<sup>1</sup> stanowi w dużej mierze swoistego rodzaju odwzorowanie przepisów części ogólnej kodeksu karnego (dalej: k.k.)<sup>2</sup>. Tym niemniej jednak brak jest przepisu, który wyraźnie wskazywałby, iż w sprawach nieuregulowanych w ustawie o Policji stosuje się przepisy części ogólnej kodeksu karnego tak jak ma to miejsce w innych grupach zawodowych, w których egzekwuje się odpowiedzialność dyscyplinarną (np. sędziowie, adwokaci, lekarze).

Z drugiej strony w ustawie o Policji nie odnajdziemy rozwiązania podobnego do tego, jakie zawarto w art. 20 § 1 kodeksu karnego skarbowego, z którego wyraźnie wynika, iż do przestępstw skarbowych nie mają zastosowania przepisy części ogólnej kodeksu karnego<sup>3</sup>.

W literaturze i orzecznictwie, odnoszącym się do spraw dyscyplinarnych policjantów, podkreśla się, iż postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem autonomicznym, które jedynie w niewielkim zakresie odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu postępowania karnego<sup>4</sup>. Jak to już wskazano ustawa w żadnym miejscu nie odsyła natomiast do możliwości odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu karnego, a ściślej rzecz biorąc niektórych jego rozdziałów, w tym zwłaszcza rozdziałów I, II i III tak jak czynią to przepisy dyscyplinarne funkcjonujące w wielu innych grupach zawodowych. Tym niemniej jednak zauważyć należy, iż materialno-prawne kwestie odpowiedzialności dyscyplinarnej w ustawie o Policji zostały uregulowane w sposób bardzo szczegółowy, a swoistego rodzaju pierwowzorem dla większości z nich były regulacje zawarte w kodeksie karnym<sup>5</sup>. Brak przepisu odsyłającego do kodeksu karnego nie pozbawia jednak odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów ścisłych związków z prawem karnym. Poszczególne przepisy niejednokrotnie

---

<sup>1</sup> Ustawa o Policji zwana dalej u.pol.

<sup>2</sup> P. Józwiak, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów (zarys problematyki)*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 19-20.

<sup>3</sup> W literaturze karnoskarbowej wskazuje się, iż komentowany przepis, stanowiąc o autonomiczności materialnego prawa karnego skarbowego, zasadniczo zabrania wręcz stosowania do przestępstw skarbowych przepisów części ogólnej kodeksu karnego. Oznacza to, że recepcja przepisów z powszechnego prawa karnego do spraw karnoskarbowych jest ograniczona do minimum. Por. L. Wilk, J. Zagrodnik, *Prawo karne skarbowe*, Warszawa 2009, s. 8-9. Z tego też względu wskazuje się, iż jedną z cech prawa karnego skarbowego jest jego autonomiczność od prawa karnego powszechnego

<sup>4</sup> Por. Z. Gądzik, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 648-649.

<sup>5</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 19-20.

wprost używają terminów, które definiuje się w prawie karnym<sup>6</sup> albo odsyłają w danym przypadku do stosowania zasad obowiązujących w kodeksie karnym<sup>7</sup>. Jeszcze bliższy związek z prawem karnym odnajdujemy w nielicznych przepisach kodeksu postępowania karnego, które na podstawie art. 135p ust. 1 u.pol., stosuje się w postępowaniu dyscyplinarnym. Przepisy te niejednokrotnie posługują się terminami, których definicje znajdują się w kodeksie karnym<sup>8</sup>.

W literaturze wyrażono również pogląd w myśl, którego odpowiednie odesłanie do przepisów prawa karnego procesowego, rozumianego jako wskazanie sposobów realizacji prawa karnego, oznacza, że intencją ustawodawcy jest, aby w sprawach dyscyplinarnych obowiązywały również zasady prawa karnego materialnego<sup>9</sup>.

Związek regulacji dyscyplinarnych zawartych w ustawie o Policji z przepisami kodeksu karnego jest więc oczywisty. Sama ustawa o Policji – jak to już podkreślano - nie zawiera jednak jakiegokolwiek bezpośredniego odwołania do przepisów kodeksu karnego. W literaturze podkreśla się, iż cechą charakterystyczną postępowania dyscyplinarnego w Policji jest jego kompleksowe unormowanie<sup>10</sup>. Uzasadnione mogłoby się więc wydawać stwierdzenie, iż ustawa o Policji normuje – co do zasady - kompleksowo i samodzielnie zagadnienia materialnoprawne związane z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W piśmiennictwie podkreśla się, iż: „Jeśli chodzi o kwestie związane z dyscyplinarnym prawem materialnym, to (...) podobnie, jak ma to miejsce w kodeksie karnym, uregulowano m. in. kwestie związane z zasadami wymiaru kary. Przepisy dyscyplinarne dotyczące policjantów przewidują także m. in. - znane prawu karnemu - instytucje złagodzenia i obostrzenia kary, odstąpienia od wymierzenia kary czy też zatarcia i przedawnienia ukarania dyscyplinarnego. W zbliżony - do rozwiązań przewidzianych w kodeksie karnym - sposób uregulowano także kwestie związane ze stroną podmiotową przewinienia dyscyplinarnego, formami zjawiskowymi przewinienia dyscyplinarnego czy też niezależności odpowiedzialności wszystkich współdziałających (tzw. indywidualizacja winy) w popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego”<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> W wielu przepisach dyscyplinarnych, dotyczących policjantów, odnajdujemy pojęcie „rozkaz”, którego definicja znajduje się w art. 115 § 18 k.k. Na konieczność zastosowania tego przepisu do definiowania pojęcia „rozkaz” wskazuje wprost art. 141 a u.pol.

<sup>7</sup> Zgodnie z art. 135 ust. 5 u.pol. jeżeli przewinieniem dyscyplinarnym jest czyn zawierający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, upływ terminu przedawnienia deliktu dyscyplinarnego nie może nastąpić wcześniej niż terminów przedawnienia karalności tych przestępstw lub wykroczeń. Oznacza to, że dla ustalenia terminu przedawnienia konkretnego przestępstwa lub wykroczenia należy kierować się zasadami określonymi bezpośrednio w kodeksie karnym, kodeksie karnym skarbowym oraz w kodeksie wykroczeń. Por. P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 24 (przyt. 30).

<sup>8</sup> Przykładem najlepiej obrazującym tego rodzaju stwierdzenie jest art. 181 § 1 k.p.k., który na mocy art. 135 p § 1 u.pol. znajduje odpowiednie zastosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów, stanowiąc, iż osoba najbliższa dla obwinionego może odmówić zeznań. Definicję osoby najbliższej odnajdujemy natomiast w art. 115 § 11 k.k. Por. E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 162; P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 24 (przyt. 31).

<sup>9</sup> E. Zielińska, *Odpowiedzialność...*, s. 161.

<sup>10</sup> B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 341.

<sup>11</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 19-20.

Z drugiej jednak strony zauważyć należy, iż istnieje cały szereg instytucji charakterystycznych dla kodeksu karnego, o których ustawa o Policji w ogóle nie wspomina jak choćby tzw. prawo intertemporalne, czas i miejsce popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, formy stadialne (przygotowanie oraz usiłowanie), tzw. czyn ciągły oraz tzw. ciąg przewinień dyscyplinarnych, kara łączna, okoliczności wyłączające bezprawność (tzw. kontratypy) oraz okoliczności wyłączające winę<sup>12</sup>.

W tym kontekście pojawiają się dwa zasadnicze zagadnienia (pytania), które będą przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu. Po pierwsze, czy możliwe jest odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów przepisów kodeksu karnego dotyczących tych właśnie zagadnień, czy to na zasadzie *analogia legis*, czy też *analogia iuris*. Po drugie, czy w przypadku instytucji uregulowanych wprost w ustawie o Policji, a charakterystycznych dla prawa karnego, możliwe jest opieranie się na wykładni tych przepisów przeprowadzonej już wcześniej przez doktrynę i judykaturę na płaszczyźnie kodeksu karnego i przenoszenie tych ustaleń bezpośrednio (wprost) na grunt odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji.

W literaturze dominuje dość powszechne przekonanie, iż każde przewinienie dyscyplinarne jest czynem człowieka, bezprawnym dyscyplinarnie, społecznie szkodliwym i zawinionym<sup>13</sup>. Podobne założenie należy przyjąć, gdy chodzi o strukturę deliktów dyscyplinarnych popełnianych przez policjantów.

Jeśli chodzi o pojęcie czynu to wydaje się, iż nie ma żadnych powodów, dla których należałoby przyjąć inne rozumienie czynu niż ma to miejsce w prawie karnym. Zachowanie się zaś samego sprawcy może polegać zarówno na działaniu, jak i zaniechaniu. Jedynie na marginesie warto zauważyć, iż specyfika służby policjanta powoduje, iż sporą grupę deliktów dyscyplinarnych stanowią zachowania bierne w postaci m. in. niedopełnienia ciężących na funkcjonariuszu obowiązków, niewykonaniu rozkazu, zaniechaniu czynności służbowej itp.<sup>14</sup>

Stwierdzenie, iż delikt dyscyplinarny jest czynem zawinionym i bezprawnym powoduje, iż zasadniczo nikt nie kwestionuje tego, że przy egzekwowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec policjantów zastosowanie mogą znaleźć zarówno okoliczności wyłączające winę jak i bezprawność. W grę jak się wydaje mogą wchodzić więc kontratypy w postaci obrony koniecznej, stanu wyższej konieczności, tzw. ryzyka nowatorstwa, zgody pokrzywdzonego czy też działania w ramach uprawnień lub obowiązków.

W doktrynie wskazuje się, iż należy uznać następujące okoliczności ekskulpujące w odniesieniu do deliktu dyscyplinarnego: niepoczytalność, błąd co do okoliczności stanowiącej znamię typu deliktu dyscyplinarnego, błąd co do okoliczności wyłączających winę albo bezprawność, usprawiedliwiona nieświadomość bezprawności, stan wyższej konieczności, wykonanie rozkazu przez funkcjonariusza określonej służby

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 24-26.

<sup>13</sup> Tak np. J. R. Kubiak, J. Kubiak, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4, s. 5; W. Kozielowicz, Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy, Warszawa 2012, s. 48 i n.; E. Plebanek, Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych, [w:] P. Kardas, W. Wróbel, T. Sroka (red.), Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Zolla, Tom II, Warszawa 2012, s. 445 i n.; R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013, s. 182 i n.

<sup>14</sup> P. Józwiak, Stosowanie..., s. 22.

mundurowej czy przymus nieprzewycięzalny<sup>15</sup>.

Tym niemniej jednak zauważyć należy, iż prawie karnym funkcjonuje pogląd zgodny, z którym okoliczności wyłączające winę<sup>16</sup> oraz okoliczności wyłączające bezprawność (tzw. kontratypy)<sup>17</sup> powinny mieć swoją wyraźną ustawową podstawę. Tymczasem żaden z przepisów ustawy o Policji – co już podkreślano – nie przewiduje możliwości odwołania się do kodeksu karnego<sup>18</sup>.

Pojawia się wręcz pytanie, czy wykorzystywanie tego rodzaju instytucji skutkujących wyłączeniem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest więc w sprawach dyscyplinarnych w ogóle dopuszczalne.

*De lege ferenda* – w celu uniknięcia – pojawiających się wątpliwości należy zaapelować do ustawodawcy o pilne zajęcie się tą problematyką albo poprzez wyraźne określenie w ustawie o Policji, jakie okoliczności wyłączające winę oraz bezprawność zdaniem ustawodawcy powinny funkcjonować w prawie dyscyplinarnym policjantów, albo poprzez umożliwienie odpowiedniego stosowania w tego rodzaju sprawach przepisów rozdziału II Kodeksu karnego, którego tego rodzaju rozwiązania przewiduje.

*De lege lata* wychodząc jednak naprzeciw oczekiwaniom praktyków, którzy przepisy te muszą stosować także w aktualnym stanie prawnym, stwierdzić należy, iż możliwość odwołania się w sprawach dyscyplinarnych policjantów do okoliczności ekskulpujących oraz do tzw. kontratypów może mieć miejsce w oparciu o zasadę *analogia iuris*<sup>19</sup>. Odmiennie stanowisko i przyjęcie założenia, iż okoliczności wyłączające winę oraz bezprawność nie znajdują zastosowania w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji prowadziłyby do zakwestionowania istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej, która jest odpowiedzialnością obiektywną (zasada winy), a nie odpowiedzialnością subiektywną (zasada ryzyka)<sup>20</sup>.

Wymierzając karę przełożony dyscyplinarny kieruje się autonomicznymi przesłankami wskazanymi w art. 134h ust. 1 u.pol., bez konieczności odwoływania się do dyrektyw wymiaru kary określonych w kodeksie karnym. Kompleksowy charakter ma również określenie okoliczności wpływających na zaostrzenie wymiaru kary (art. 134h ust. 2 u.pol.) oraz złagodzenie wymiaru kary (art. 134h ust. 3 u.pol.).

Pewne wątpliwości mogą dotyczyć zaś tego, czy elementem struktury przewinienia dyscyplinarnego w policji jest również jego społeczna szkodliwość. W jednym ze swoich wyroków Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, iż definicja przewinienia dyscyplinarnego zawarta w art. 132 ust. 2 ustawy o Policji

---

<sup>15</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 237-238. Por. też P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 23.

<sup>16</sup> Tak m. in. wyrok Sadu Najwyższego z dnia 7 maja 2002 r., IV KK 93/02, LEX nr 563159; L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2015, s. 58. Odmiennie Ł. Pohl, *Prawo karne. Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012, s. 299;

<sup>17</sup> Tak m. in. W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Kraków 2012, s.

<sup>18</sup> Ł. Pohl i B. Janusz-Pohl wskazują, iż na gruncie ustawy o Policji okoliczności te mają więc charakter okoliczności pozaustawowych. Por. B. Janusz-Pohl, Ł. Pohl, *O okolicznościach niepozwalających na przypisanie winy policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe)*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, W. Kozielowicz (red.), *Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych*, Piła 2015, s. 32 (przyp. 12).

<sup>19</sup> Tak P. Józwiak, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, W. Kozielowicz (red.), *Wina w prawie...*, s. 54-57. Podobnie B. Janusz-Pohl, Ł. Pohl, *O okolicznościach...*, s. 31-32.

<sup>20</sup> Por. szerzej P. Józwiak, *Wina jako przesłanka...*, s. 54-57.



jest definicją formalną, która zobowiązuje do przyjęcia popełnienia takiego przewinienia w oderwaniu od materialnego elementu społecznej szkodliwości, a sama kategoria prawna niskiego stopnia społecznej szkodliwości, czy też znikomego społecznego jego niebezpieczeństwa w ogóle nie funkcjonuje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów<sup>21</sup>. Z poglądem tym nie zgodził się m.in. S. Maj, który pisał: „Znikomość wagi czynu nie wynika wprost z któregoś z przepisów ustawy o Policji, ale przez analogię należy porównać ją do pojęcia znikomej szkodliwości społecznej czynu w prawie karnym. Policjant, który jednorazowo spóźnia się na służbę z winy nieumyślnej, formalnie dopuszcza się przewinienia służbowego, gdyż jego obowiązkiem jest punktualne jej rozpoczęcie. Tym samym należałoby go ukarać, teoretycznie z możliwością wydalenia ze służby. Oczywiście jest jednak, że taki jednorazowy przypadek nieumyślnego naruszenia dyscypliny służbowej nie wyrządza szkody służbie i jest znikomej wagi. Nie ma więc podstaw do wszczynania postępowania dyscyplinarnego ze względu na znikomość wagi tego przewinienia”<sup>22</sup>. Na podobnym stanowisku jak S. Maj stanął również autor niniejszego opracowania przyjmując: „(...) przewinieniem dyscyplinarnym jest tylko taki czyn, który zawiera określony stopień społecznej szkodliwości, właściwy dla danej kategorii przewinień dyscyplinarnych. Jeżeli więc czyn policjanta charakteryzuje się znikomym stopniem społecznej szkodliwości dla służby, to nie stanowi on przewinienia dyscyplinarnego”<sup>23</sup>.

Tym niemniej w tym miejscu chciałbym podkreślić, iż odstępuję częściowo od tego stanowiska. Co prawda nie powinno budzić żadnych wątpliwości, iż społeczna szkodliwość danego przewinienia dla służby stanowi element struktury każdego deliktu dyscyplinarnego<sup>24</sup>, tym niemniej jednak brak jest wystarczających argumentów do przyjęcia, iż przewinieniem dyscyplinarnym jest tylko taki czyn policjanta, który cechuje się wyższym niż znikomy stopniem społecznej szkodliwości. O ile bowiem na płaszczyźnie innych grup zawodowych (np. sędziów czy lekarzy) przekonanie o tym, że deliktem dyscyplinarnym jest tylko czyn, który jest społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy wynika z możliwości odpowiedniego stosowania art. 1 § 2 k.k.<sup>25</sup> lub art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k.<sup>26</sup>, o tyle na płaszczyźnie ustawy o Policji stosowanie tego rodzaju analogii nie wydaje się uprawnione. Byłoby to bowiem przykładem nadmiernej ingerencji w intencje ustawodawcy. Wszak art. 135 ust. 1 u.p.o., który określa

---

<sup>21</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 września 2006 r., II SA/WA 982/06, LEX nr 265545).

<sup>22</sup> S. Maj, *Postępowanie...*, op. cit., s. 31.

<sup>23</sup> Por. P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 27-29.

<sup>24</sup> Przemawiają za tym zwłaszcza dwa argumenty. Po pierwsze: treść art. 135j ust. 5 u.p.o., z którego wyraźnie wynika, iż przełożony dyscyplinarny może odstąpić od ukarania m.in. wtedy, gdy stopień szkodliwości przewinienia dyscyplinarnego dla służby nie jest znaczny. Oznacza to, iż podobnie jak w prawie karnym cecha szkodliwości czynu dla służby jest cechą stopniowalną. Po drugie: przyjęcie założenia, iż deliktami dyscyplinarnymi mogą być również czyny, które nie są szkodliwe dla służby byłoby sprzeczne z wyprowadzaną z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji RP zasadą proporcjonalności. Por. E. Plebanek, *Wielowarstwowa...*, s. 449-450.

<sup>25</sup> Zgodnie z art. 1 § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma. Oznacza to, że warunkiem bytu przestępstwa jest społeczna szkodliwość czynu, która musi być wyższa niż znikoma. Por. A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, Warszawa 2016, s. 93.

<sup>26</sup> Z art. 17 § 1 pkt k.p.k. wynika, iż nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy społeczna szkodliwość czynu jest znikoma.

przesłanki negatywne (ujemne) wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nie zalicza do nich znikomej społecznej szkodliwości czynu.

Oznacza to, że deliktem dyscyplinarnym będzie także czyn, który jest szkodliwy dla służby w stopniu znikomym. Nie będzie natomiast przewinieniem dyscyplinarnym zachowanie, które nie jest w żadnym stopniu szkodliwe dla służby<sup>27</sup>. Nie przekonuje moim zdaniem argument, iż w sytuacji, gdy dana ustawa zawiera zamknięty katalog przesłanek umorzenia postępowania dyscyplinarnego bez wyszczególnienia przesłanki znikomej szkodliwości albo, gdy nakazuje stosowanie kodeksu postępowania karnego w ograniczonym zakresie, z wyłączeniem art. 17 k.p.k., obowiązywanie tego warunku należy przyjąć w drodze analogii do art. 1 § 2 k.k. lub zasad przyjętych w innych grupach zawodowych (np. lekarze<sup>28</sup>) podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, w których funkcjonuje przesłanka wyższej niż znikoma społecznej szkodliwości deliktu<sup>29</sup>.

Pewne wątpliwości mogą natomiast dotyczyć problematyki egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec policjanta z tytułu popełnienia przez niego przewinienia w jednej z form stadialnych. O ile bowiem większych kontrowersji nie wywołuje kwestia związania z odpowiedzialnością za popełnienie przewinienia w jednej z tzw. form zjawiskowych, o tyle problematyka odpowiedzialności policjanta za przygotowanie się do popełnienia deliktu dyscyplinarnego lub jego usiłowania nie jest już tak oczywista. W ustawie o Policji brak jest bowiem przepisu, który regulowałby odpowiedzialność za tzw. formy stadialne deliktu dyscyplinarnego. Art. 132b określa jedynie odpowiedzialność policjanta za tzw. formy zjawiskowe przewinienia dyscyplinarnego. Policjant odpowiada więc dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego w ramach tzw. jednosprawstwa, tzw. współsprawstwa, tzw. sprawstwa kierowniczego (art. 132b ust. 1 u.pol.) oraz za podżeganie i pomocnictwo (art. 132 b ust. 2 u.pol.).

Bezsporne wydaje się, iż irrelevantny dyscyplinarnie pozostanie zamiar popełnienia przewinienia, gdyż zgodnie z wywodzącą się już z czasów rzymskich zasadą: „*Cogitationis poenam nemo patitur*”, nikt nie może być pociągnięty do odpowiedzialności, w tym także odpowiedzialności dyscyplinarnej, za swoje myśli<sup>30</sup>.

Większe wątpliwości dotyczą możliwości egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej za przygotowanie albo usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego. Jedni opowiadają się przeciwko możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej za wcześniejsze niż dokonanie formy stadialne przewinienia dyscyplinarnego<sup>31</sup>. Inni uważają, że relevantne w prawie dyscyplinarnym są tylko usiłowanie i dokonanie, gdyż poszczególne ustawy regulujące problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej nie regulują instytucji przygotowania i nie wskazują żadnego przewinienia, którego przygotowanie byłoby karalne. Z tego też powodu uważa się, iż przygotowanie

---

<sup>27</sup> Odmienne R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 221-224.

<sup>28</sup> W doktrynie wskazuje, iż aby mówić o delikcie zawodowym czyn popełniony przez lekarza musi zawierać stopień społecznej szkodliwości wyższy niż znikomy. Por. szerzej P. Józwiak, *Odpowiednie...*, s. 169-170.

<sup>29</sup> Tak R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 223-224.

<sup>30</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 31 (przypp. 53).

<sup>31</sup> Tak M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, [w:] A. J. Szwarc (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2001, s. 84.

deliktu dyscyplinarnego nigdy nie będzie skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną<sup>32</sup>.

Co do zasady nie kwestionuje się jednak możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej na usiłowanie deliktu dyscyplinarnego. Tym niemniej jednak rozwiązanie takie na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji może rodzić pewne wątpliwości.

Bez sporne jest to, że usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego powinno skutkować pociągnięciem sprawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej. To jednak, że tak powinno być nie oznacza wcale, iż tak jest. Skoro bowiem ustawodawca przewiduje wyraźnie odrębne podstawy pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności dyscyplinarnej za tzw. współsprawstwo, pomocnictwo czy podżeganie, to uzasadnione wydaje się twierdzenie, iż gdyby ustawodawca chciał, aby usiłowanie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego umożliwiało egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, to powinien to wyraźnie wskazać w ustawie<sup>33</sup>. Tymczasem żadne z przepisów ustawy o Policji nie wskazuje, iż policjant odpowiada dyscyplinarnie również wtedy, gdy w zamiarze popełnienia przewinienia dyscyplinarnego swoim zachowaniem bezpośrednio zmierza do jego dokonania, które jednak nie następuje (usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego). Brak takiego wyraźnego wskazania uzasadnia przekonanie, iż podobnie jak w przypadku przygotowania, ustawodawca świadomie wprowadza bezkarność usiłowania na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji<sup>34</sup>. W sprawach dyscyplinarnych policjantów nie można się również odwołać do bezpośredniego stosowania art. 13 k.k., gdyż w odróżnieniu chociażby od ustawy o izbach lekarskich (art. 53), brak jest przepisu wyraźnie upoważniającego do odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych przepisów kodeksu karnego<sup>35</sup>.

Stwierdzenie to wymaga jednak pewnego zastrzeżenia, iż nie dotyczy to sytuacji, gdy zachowanie się policjanta jest jednocześnie przestępnym przygotowaniem albo usiłowaniem, gdyż wówczas obowiązują reguły pociągnięcia do odpowiedzialności, w tym także odpowiedzialności dyscyplinarnej, określone w art. 13 k.k. oraz w art. 16 k.k.<sup>36</sup>

Zwolennicy uznania usiłowania za relewantne w prawie dyscyplinarnym opierają się na możliwości stosowania przez analogię rozdziału II kodeksu karnego, w zwłaszcza art. 13 k.k., z którego wynika, że delikt dyscyplinarny w ich przekonaniu może być popełniony nie tylko przez dokonanie, ale również przez usiłowanie<sup>37</sup>.

Tym niemniej jednak do tego rodzaju propozycji należy podejść z dużą ostrożnością. Wydaje się bowiem, iż przyjęcie możliwości egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu usiłowania byłoby przełamywaniem niezwykle ważkich dyrektyw wykładni przepisów prawa represyjnego, do którego zalicza się również odpowiedzialność dyscyplinarną w Policji, nakazujących rozstrzygać wątpliwości interpreta-

---

<sup>32</sup> Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 256.

<sup>33</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 30 (przypis 53).

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 522 z późn. zm.), zwana dalej u.i.l.

<sup>36</sup> Por. też P. Józwiak, *Odpowiednie stosowanie w postępowaniu zawodowym lekarzy przepisów Kodeksu karnego*, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), *Medyczne prawo karne*, Warszawa 2016, s. 173.

<sup>37</sup> Tak R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 256.

cyjne na korzyść sprawcy oraz dyrektywy zakazującej stosowania wykładni rozszerzającej na jego niekorzyść.

Z podobnie dużą rezerwą należy podejść do możliwości zastosowania w tym względzie do wniosku inferencyjnego *a fortiori*, opartego na przekonaniu, iż skoro można ukarać policjanta za dokonanie, to tym bardziej można go pociągnąć do odpowiedzialności za usiłowanie takiego czynu. Na pierwszy rzut oka mogłoby się bowiem wydawać, iż usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego może być każdorazowo uznane za zachowanie polegające na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, które to zachowania zgodnie z art. 132 ust. 1 u.pol. uzasadniają egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec policjanta.

Tym niemniej jednak jak się wydaje takie założenie jest oczywistym – co do zasady niedopuszczalnym w prawie represyjnym - przeprowadzaniem wykładni na niekorzyść sprawcy.

Ponadto, zauważyć należy, iż kodeks wykroczeń przewiduje karalność usiłowania tylko najpoważniejszych wykroczeń, a w pozostałych sytuacjach usiłowanie wykroczenia jest bezkarne. Rozwiązanie to, uregulowanie w art. 11 k.w., opiera się na słusznym skądinąd przekonaniu, iż wykroczenia są czynami o mniejszej społecznej szkodliwości od przestępstw, a więc nie ma potrzeby karalności ich usiłowania w każdym przypadku tak jak ma to miejsce na płaszczyźnie prawa karnego (art. 14 k.k.)<sup>38</sup>. Jeszcze dalej poszedł ustawodawca, gdy chodzi o karalność wykroczeń skarbowych, gdyż są one karalne dopiero, gdy wejdą w fazę dokonania, bez żadnych wyjątków w tym względzie<sup>39</sup>. Ograniczony jest również katalog przestępstw skarbowych, które zakończyły się na etapie usiłowania, gdyż zgodnie z art. 21 § 1 k.k.s. usiłowanie przestępstwa skarbowego zagrożonego karą nieprzekraczającą roku pozbawienia wolności lub karą łagodniejszą jest karalne tylko wtedy, gdy kodeks tak stanowi.

Tym bardziej nie ma więc podstaw do przyjęcia, iż możliwe jest egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec policjanta za usiłowanie, gdy ustawa o Policji w tym względzie milczy, inaczej niż ma to miejsce np. na płaszczyźnie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, gdzie możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej za usiłowanie wynika wprost z art. 112 u.i.l., który stanowi, iż w sprawach dyscyplinarnych lekarzy nieuregulowanych w ustawie stosuje się m.in. rozdział II kodeksu karnego. Oznacza to, że lekarz, który w zamiarze popełnienia przewinienia zawodowego swoim zachowaniem zmierza bezpośrednio do dokonania, które jednak nie następuje, będzie ponosił odpowiedzialność zawodową z tytułu usiłowania popełnienia deliktu zawodowego (art. 112 u.i.l. w zw. z art. 13 k.k. w zw. z art. 14 k.k.)<sup>40</sup>.

Zdecydowanie prościej wygląda sprawa związane z egzekwowaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu popełnienia przez sprawcę przewinienia dyscyplinarnego w jednej z tzw. form zjawiskowych deliktu dyscyplinarnego. Z art. 132 b ust. 1 i 2 wynika, że policjant odpowiada dyscyplinarne, jeśli popełnia delikt dyscyplinarny w formie tzw. jednosprawstwa, tzw. współsprawstwa, tzw. sprawstwa kierowniczego, a także podżegania i pomocnictwa. Brakuje natomiast tzw. sprawstwa polecającego, co R. Giętkowski tłumaczy tym, że wydanie bezprawnego rozkazu czy polecenia podległemu funkcjonariuszowi policji, zwłaszcza nakazującego popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, samo w sobie pozostaje przewinieniem, a gdyby zaś okazało

---

<sup>38</sup> Por. A. Marek, Prawo wykroczeń (materialne i procesowe), Warszawa 2012, s. 64.

<sup>39</sup> L. Wilk, J. Zagrodnik, Prawo..., s. 81.

<sup>40</sup> Por. P. Józwiak, Odpowiednie stosowanie..., s. 173.

się, iż polecenie zostało wydane osobie uzależnionej co prawda od funkcjonariusza, ale nie będącej policjantem, to nie dotyczy ona wykonania deliktu dyscyplinarnego, którego nie może popełnić osoba, będąca poza służbą<sup>41</sup>. Brak regulacji dotyczących tzw. sprawstwa polecającego krytykowany jest jednak w doktrynie<sup>42</sup>. Takie stanowisko należy uznać za trafne. Podobnie – jak na płaszczyźnie kodeksu karnego – formy zjawiskowe przewinienia dyscyplinarnego w postaci tzw. sprawstwa kierowniczego i tzw. sprawstwa polecającego funkcjonują (w pierwszym przypadku) i powinny funkcjonować (w drugim przypadku) w ustawie o Policji nie dlatego, że bez tych instytucji nie byłoby możliwe pociągnięcie policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale dlatego, aby oddać całą zawartość bezprawia osoby popełniającej delikt dyscyplinarny w jednej z tych postaci. Ewentualny brak tzw. sprawstwa polecającego powoduje, iż zdecydowana większość zachowań, które należałoby uznać za tzw. sprawstwo polecające może być kwalifikowana jako podżeganie<sup>43</sup>. Chodzi bowiem o wypełnienie pewnej luki między podżeganiem, a tzw. sprawstwem kierowniczym, która ma miejsce wówczas, gdy policjant wykorzystując uzależnienie od siebie innego funkcjonariusza tej samej służby wydaje jej polecenie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, ale nie kieruje realizacją tego polecenia<sup>44</sup>. Z tego też względu *de lege ferenda* należy postulować rozszerzenie form zjawiskowych, w jakich może zostać popełnione przewinienie o tzw. sprawstwo polecające<sup>45</sup>.

W literaturze i orzecznictwie podkreśla się, iż w regulacjach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej nie znajdują natomiast zastosowania instytucje umożliwiające dokonywanie łącznej oceny wielu zachowań tego samego sprawcy, a zwłaszcza traktowania ich jako jednego czynu. Tymczasem odmienne zapatrywanie zdaje się dominować, gdy chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną w zawodach prawniczych. Zarówno w doktrynie jak i w judykaturze wskazuje się bowiem, iż dopuszczalne jest – na podstawie *analogia iuris* – wykorzystywanie instytucji odnoszących się do ciągłości popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, a w szczególności instytucji czynu ciągłego (art. 12 k.k.) i tzw. ciągu przestępstw (art. 91 k.k.)<sup>46</sup>. Co warte podkreślenia stanowiska te były prezentowane w okresie, gdy regulacje dyscyplinarne dotyczące zawodów prawniczych, podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa o Policji, nie przewidywały możliwości odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanych w poszczególnych ustawach przepisów kodeksu karnego, w tym zwłaszcza rozdziałów I-III.

Takie rozwiązanie nie wydaje się jednak poprawne w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Wskazać bowiem należy, iż ustawodawca świadomie nie reguluje obu tych instytucji w ustawie o Policji. Uregulowanie materialno-

---

<sup>41</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 257.

<sup>42</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 20-21.

<sup>43</sup> A. Zoll wskazuje, iż tzw. sprawstwo polecające obejmuje te przypadki, które gruncie kodeksu karnego, który nie regulował tej postaci sprawstwa, były traktowane jako podżeganie. Por. A. Zoll, [w:] K. Buchała, A. Zoll, *Kodeks karny. Część Ogólna. Komentarz do art. 1-166 Kodeksu karnego*, Zakamycze 2000, s. 179.

<sup>44</sup> Por. A. Marek, V. Konarska-Wrzošek, *Prawo...*, s. 207.

<sup>45</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 30.

<sup>46</sup> Por. m. in. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 2009 r., SNO 42/09, OSNKW 2010, nr 5, poz. 44; P. Kardas, *Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym, „Rejent” 2010* (wydanie specjalne „Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza”), s. 125 i n. Ten ostatni autor dopuszcza jednak możliwość stosowania obu tych instytucji, a zwłaszcza czynu ciągłego, w sprawach dyscyplinarnych jedynie w bardzo wąskim i ograniczonym zakresie.

prawnych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów we właściwej ustawie bez odpowiedniego choćby odesłania do przepisów kodeksu karnego oznacza samodzielność regulacji odpowiedzialności policjantów za przewinienia dyscyplinarne. Nie ma w tym przypadku konieczności sięgania po instytucje czynu ciągłego czy ciągu przewinień dyscyplinarnych, które to instytucje mogą prowadzić do skutków niekorzystnych dla obwinionego. Obie te instytucje prowadzą bowiem raczej do zaostrzenia odpowiedzialności sprawcy chociażby poprzez to, że powiązanie wielu zachowań w jedną całość może dawać możliwość egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej, która nie mogłaby być realizowana, gdyby poszczególne jednostkowe zachowania były analizowane oddzielnie (np. jednostkowe zachowania składające się na całość nie byłyby społecznie szkodliwe albo byłyby przedawnione)<sup>47</sup>. W takiej więc sytuacji nie jest więc możliwe wykorzystanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów – nawet w oparciu o zasadę *analogia iuris* – instytucji czynu ciągłego oraz ciągu przewinień dyscyplinarnych, gdyż oznaczałoby to – podobnie jak w przypadku usiłowania – niedopuszczalną wykładnię na niekorzyść sprawcy. Dla pełnej jasności obrazu wskazać należy, iż w pewnych przypadkach zastosowanie instytucji czynu ciągłego może - co prawda - rodzić korzystne dla sprawcy konsekwencje m. in. dając możliwość skorzystania przez sprawcę z powagi rzeczy osądzonej (*res iudicata*) czy też wymierzenie jednej kary za kilka zachowań zamiast wielu sankcji, gdyby czyny te oceniać odrębnie<sup>48</sup>.

Tym niemniej jednak *de lege lata* nie wydaje się możliwe wykorzystanie obu tych instytucji na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji, zwłaszcza poprzez próbę odwołania się w tym względzie do możliwości odpowiedniego zastosowania tych konstrukcji w sprawach dyscyplinarnych policjantów.

Pewne kontrowersje są natomiast związane z tym, iż ustawa o Policji nie zajmuje się w ogóle problematyką miejsca i czasu popełnienia. W piśmiennictwie podnoszono, iż: „W przepisach dyscyplinarnych policjantów nie spotyka się również zakazu wstecznego stosowania regulacji dyscyplinarnych. Rodzi się więc kolejna wątpliwość dotycząca tego, czy mimo braku takich regulacji można uznać, że zasada ta, mająca przecież konstytucyjne podstawy, obowiązuje także w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów (...) Przepisy dyscyplinarne nie odpowiadają także na pytanie, czy jeżeli regulacje poprzednio obowiązujące są dla sprawcy korzystniejsze, to czy można na ich podstawie wymierzyć sprawcy karę dyscyplinarną, mimo że w chwili orzekania już nie obowiązują”<sup>49</sup>.

R. Giętkowski słusznie wskazuje, iż określenie czasu i miejsca popełnienia przewinienia dyscyplinarnego powinno następować przez analogię do art. 6 k.k. Przewinienie dyscyplinarne będzie więc popełnione w czasie, w którym sprawca działał lub zaniechał działania do którego było zobowiązany. Na tej samej zasadzie należy stosować art. 4 § 1 k.k. w sytuacji, gdy po popełnieniu deliktu dyscyplinarnego zmieniają się przepisy dyscyplinarne, czy to o charakterze ustawowym, czy też podustawowym, a więc w szczególności zasady etyki zawodowej policjanta<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Na szereg negatywnych dla sprawcy deliktu dyscyplinarnego konsekwencji wskazuje P. Kardas, *Przewinienie...*, s. 120 i n.

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 123 i n.

<sup>49</sup> P. Józwiak, *Stosowanie...*, s. 22.

<sup>50</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 252-253.

W tym kontekście może pojawić się pytanie, dlaczego w niniejszym opracowaniu uznano, iż możliwe jest stosowanie *per analogiam* niektórych przepisów kodeksu karnych (np. art. 4 k.k. i art. 6 k.k.), a w innych przypadkach opowiedziano się przeciwko takiej możliwości (np. art. 12 czy 13 k.k.).

We wszystkich tych sytuacjach mamy do czynienia z brakiem wyraźnego uregulowania ustawowego dla danej sytuacji (luka w prawie). Luka w prawie może być jednak albo rzeczywista, albo pozorna. Luka rzeczywista ma miejsce wtedy, gdy mamy do czynienia z niekompletnością regulacji, która utrudnia lub uniemożliwia podjęcie decyzji (luka techniczna lub konstrukcyjna), a luka pozorna ma charakter oceny i nie oznacza rzeczywistego braku regulacji, a jedynie ma miejsce z punktu widzenia oceniającego<sup>51</sup>.

Jeśli więc chodzi o problematykę związaną z czasem i miejscem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta, to jest to niewątpliwie luka prawna o charakterze rzeczywistym. Wszak jak słusznie wskazuje się w doktrynie: „Określenie czasu popełnienia deliktu dyscyplinarnego niejednokrotnie wpływa na możliwość pociągnięcia sprawcy czynu do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Sprawca może bowiem odpowiadać tylko za czyn, który popełnił w okresie przynależności do właściwej organizacji publicznej. Aby można mu przypisać winę, musi być poczytalny. Niekiedy określony czas jest znamieniem typu deliktu dyscyplinarnego (np. «czas pełnienia służby»). Poza tym od chwili popełnienia czynu liczone są okresy przedawnienia karalności przewinienia, a określenie czasu jego popełnienia ma też istotne znaczenie dla ustalenia, jakie przepisy obowiązują w chwili czynu”<sup>52</sup>.

Przepisy ustawy o Policji milczą w tym względzie, dlatego też w tym zakresie – jak to już wskazano - należy zastosować przez analogię art. 4 § 1 k.k. czy art. 6 k.k. w wypracowaną w nauce prawa karnego jego wykładnię<sup>53</sup>.

Nie jest natomiast możliwe zastosowanie wnioskowania *per analogiam*, gdy chodzi o możliwość pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności za usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego (art. 13 k.k.) czy też za ciąg przewinień dyscyplinarnych (art. 91 k.k.). Zastosowanie w takiej sytuacji analogii prowadziłoby bowiem do możliwości egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec policjanta, którego zachowanie nie wypełnia znamion żadnego deliktu dyscyplinarnego albo zaostżenia tej odpowiedzialności, gdy tymczasem ustawa o Policji sytuacje te uregulowała milcząco, nie uznając ich za zachowania, które winny skutkować możliwością pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej albo zaostżeniem tej odpowiedzialności.

---

<sup>51</sup> Por. R. A. Stefański, [w:] T. Bojarski (red.), System Prawa Karnego. Źródła prawa karnego. Tom 2, Warszawa 2011, s. 483-484.

<sup>52</sup> R. Giętkowski, Odpowiedzialność..., s. 252.

<sup>53</sup> Ibidem, s. 253.

## **Odpowiednie stosowanie instytucji zasad współzycia społecznego przy określaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów**

---

Powszechnie przyjmuje się zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, że jeśli chodzi o przewinienia dyscyplinarne, to w odróżnieniu od przestępstw czy wykroczeń, nie jest możliwa precyzyjna ich typizacja<sup>1</sup>. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny przewinienia dyscyplinarne są ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu<sup>2</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna związana jest z postępowaniem sprzecznym z zasadami deontologii zawodowej, powagą i godnością wykonywanego zawodu, z czynami godzącymi w prestiż zawodu albo uchybiającymi obowiązkom służbowym<sup>3</sup>.

Trybunał Konstytucyjny podnosi, że nawet jeśli chodzi o sposób określenia znamion przedmiotowych przestępstwa, to mimo wymogu zawartego w art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, w opisie czynów zabronionych pod groźbą kary nie da się uniknąć elementów ocennych i odsyłania do znamion pozaustawowych czynu. Skoro więc ten sposób unormowania jest dopuszczalny, w niezbędnym zakresie, na gruncie prawa karnego, tym bardziej należy uznać swobodę ustawodawcy, przy kształtowaniu opisu strony przedmiotowej przewinienia dyscyplinarnego. Powszechnie stosowana w ustawodawstwie klauzula, określająca przewinienie dyscyplinarne jako zachowanie uchybiające godności zawodu, nie tylko nie narusza art. 42 ust. 1 Konstytucji RP, ale wręcz przeciwnie, jak akcentuje Trybunał Konstytucyjny, cyt. „wyraża istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej; stanowi jedynie możliwie ogólne określenie, które wypełnia się treścią adekwatną do wymagań i oczekiwań stawianych przedstawicielom danej profesji”<sup>4</sup>.

Art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji głosi, że policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Z kolei w art. 132 ust. 2 tej ustawy określono, że 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. W art. 132 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji wymieniono przykładowe zachowania policjanta stanowiące naruszenie dyscypliny służbowej. Nie ma zaś w tej ustawie

---

<sup>1</sup> P. Józwiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2014, s. 181-185, R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 190-199.

<sup>2</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93, OTK ZU 1993, poz. 37.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK ZU 2001, s. 3, poz. 48.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2001 r., sygn. SK17/00, OTK ZU 2001, z. 6, poz. 165.



przykładowego wyliczenia zachowań policjantów stanowiących przewinienie dyscyplinarne w postaci nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej.

Jeśli chodzi o przewinienia dyscyplinarne popełnione w formie nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej, to np. w orzecznictwie sądów rozstrzygających sprawy dyscyplinarne adwokatów dominuje pogląd, że zakres etyki zawodowej adwokatów nie wyczerpuje się w uregulowaniach uchwalonego zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. Podkreśla się, że zasady zawarte w tym zbiorze, jeśli chodzi o płaszczyzną odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, jedynie dookreślają normę z art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. Mogą ją też dookreślać normy etyczne, które nie są zawarte w zbiorze zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. W doktrynie wskazuje, iż jest pożądanym, aby podstawowe kierunki wykładni zasad etyki zawodowej, wypływające z orzecznictwa sądów dyscyplinarnych, znajdowały odzwierciedlenie w treści kodeksów etyki zawodowej, szczególnie wówczas, gdy dzięki nim zostają ujawnione niedostatki regulacji<sup>5</sup>.

Etykę zawodową definiuje się jako doktrynę systematyzującą oceny i normy moralne związane z wykonywaniem określonego zawodu, względnie formułującą normy postulowane do przyjęcia przez przedstawicieli danego zawodu<sup>6</sup>. Normy moralne powstają w świadomości społecznej pod wpływem ocen opartych na wyobrażeniu tego, co jest dobre, a co złe, co jest słuszne, co sprawiedliwe. Wyznaczają postępowanie „dobre”, „sprawiedliwe”, „słuszne”, a ich uzasadnieniem są oceny moralne. Z reguły normy moralne nie są skodyfikowane, ale funkcjonują w świadomości ludzi i mają charakter historyczny<sup>7</sup>. Zwolennicy pozytywizmu prawniczego nie przypisują prawnie wiążącej mocy normom moralnym, jeżeli normy o takiej treści nie zostały ustanowione czy uznane przez organy państwa. Nie wykluczają przy tym wprowadzenia ustawowego obowiązku przestrzegania pewnych norm, które mają charakter norm moralnych<sup>8</sup>.

Wprowadzone decyzją Komendanta Głównego Policji Jana Michny z dnia 14 lipca 1999 r. zasady etyki zawodowej policjantów, były pierwszą po 1990 r. próbą ujęcia szerokiej problematyki moralno-zawodowej policji w możliwie zwartej formie. Jeśli nawet stanowiły tylko przypomnienie wyrażonych innymi słowami podstawowych zasad moralnych, spełniły swoją rolę, uświadamiały bowiem każdemu policjantowi, że podejmując działania służbowe powinien kierować się nie tylko literą prawa, lecz także nadrzędnymi wartościami, które są wspólne dla obydwu porządków: prawnego i moralnego<sup>9</sup>. Po przyjęciu przez Komitet Ministrów Rady Europy w dniu 19 września 2001 r. Europejskiego Kodeksu Etyki Zawodowej w Policji, Komendant Główny Policji Leszek Szreder wydał zarządzenie nr 805 z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”<sup>10</sup>. Zarządzenie to zostało wydane na podstawie art. 7 ust. 1 pkt.7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, który upoważnia Komendanta Głównego Policji do określenia, po zasięgnięciu opinii związku zawodowego policjantów, zasad etyki zawodowej policjantów. W dokumencie zatytułowanym „Zasady etyki zawodowej policjanta”, stanowiącym załącznik do zarządzenia

<sup>5</sup> P. Skuczyński, *Etyka adwokatów i radców prawnych*, Warszawa 2016, s. 100.

<sup>6</sup> Z. Ziemiński, *Podstawy nauki o moralności*, Poznań 1981, s. 106.

<sup>7</sup> M. Ossowska, *Podstawy nauki o moralności*, Warszawa 1966, s. 29-31.

<sup>8</sup> A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 102-104.

<sup>9</sup> E. Wiszowaty, *Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością*. Warszawa 2011, s. 77.

<sup>10</sup> *Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji* 2004, nr 1, poz. 3.

z dnia 31 grudnia 2003 r., podkreśla się, iż zasady etyki zawodowej policjanta wynikają z ogólnych wartości i norm moralnych uwzględniających specyfikę zawodu policjanta. Obowiązkiem policjanta jest przestrzeganie zasad etyki zawodowej (§ 1 zasad etyki zawodowej policjanta). Zawinione nieprzestrzeganie zasad etyki zawodowej, co oczywiste, stanowi przewinienie dyscyplinarne określone w art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Paragraf drugi zasad etyki zawodowej policjanta stanowi, cyt. „W sytuacjach nieuregulowanych przepisami prawa lub nieujętych w niniejszych zasadach etyki zawodowej policjant powinien kierować się zasadami współżycia społecznego i postępować tak, aby jego działania mogły być przykładem praworządności i prowadziły do pogłębiania społecznego zaufania do Policji”. Mamy tu zatem do czynienia z przepisem odsyłającym pozasystemowo. Jak wskazuje J. Wróblewski takim odesłaniem są przepisy odsyłające do reguł społecznych występujących w rozmaitych postaciach. Do owych reguł społecznych zaliczył reguły takie jak, moralność, słuszność, zasady współżycia społecznego i zwyczaju. Z teoretycznego punktu widzenia we wszelkich przypadkach odwołania do takich reguł organ stosujący prawo powinien stwierdzić, czy i jakie reguły w społeczeństwie panują, i w zależności od charakteru odwołania, oprzeć się na tych regułach. Z praktycznego punktu widzenia nikt takich skomplikowanych badań nie prowadzi, lecz opiera się na bardziej lub mniej sformalizowanym doświadczeniu lub na ocenach dokonywanych z pozycji niesformalizowanych reguł np. zasady współżycia społecznego<sup>11</sup>. Poza sporem jest, że odwołanie do zasad współżycia społecznego wiąże się z daniem organowi dyscyplinarnemu dużej swobody w ustalaniu treści tych zasad. Taka swoboda nie istnieje, gdy regułami odniesienia są przepisy prawne. Ponadto, stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym zasad współżycia społecznego musi być odpowiednie, uwzględniające cele tego postępowania. W doktrynie podkreśla się, że zasady współżycia społecznego są szczególnymi regułami postępowania w życiu społecznym. Nie są one regułami prawnymi i nie wyrażają norm prawnych. Nie można ich również utożsamiać z normami moralnymi, gdyż obejmują tylko zewnętrzną sferę zachowania się człowieka względem innych ludzi. Wykraczają nadto poza zakres ocen moralnych, sięgając np. do zasad obyczajowości we wzajemnym współżyciu<sup>12</sup>. Zasady współżycia społecznego nie tworzą też sztywnego systemu ustalonych i przez oznaczony czas niezmiennych reguł postępowania. Zmienność i elastyczność zasad współżycia społecznego utrudnia oczywiście opieranie na nich ocen, czy budowanie konkretnych wzorców akceptowalnego społecznie postępowania. Z drugiej strony, twierdzi się, iż właśnie ich zmienność i elastyczność, umożliwia dokonywanie ocen najtrafniejszych, najlepiej dostosowanych do aktualnych stadiów rozwojowych w zakresie stosunków społecznych<sup>13</sup>. Przypomnieć w tym trzeba, że wśród celów wychowawczo-profilaktycznej funkcji procesu karnego, ustawodawca wskazuje między innymi, na umacnianie poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego (por. art. 2 § 1 pkt. 2 k.p.k.). Natomiast w art. 18 § 2 k.p.k. przewidziano, iż w sytuacji gdy sąd lub prokurator dopatruje się w czynie naruszenia zasad współżycia społecznego, może odmawiając wszczęcia postępowania albo umarzając je, przekazać sprawę innemu właściwemu organowi. W przypadku funkcjonariuszy Policji, tym właściwym organem będzie przełożony dyscyplinarny, określony w art. 133

---

<sup>11</sup> J. Wróblewski, *Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 275-277.

<sup>12</sup> A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1989, s. 110-128.

<sup>13</sup> J. Wasilkowski, *Metoda opracowania i założenia kodeksu cywilnego*, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5-6, s. 745.

ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Wskazać też należy, że w art. 100 k.p. określającym podstawowe obowiązki pracownika, nałożono na pracownika obowiązek przestrzegania w zakładzie pracy zasad współzycia społecznego (por. art. 100 § 2 pkt. 6 k.p.). W orzecznictwie sądów pracy przyjmowano, że zachowaniem pracownika naruszającym obowiązek przestrzegania zasad współzycia społecznego jest np.:

- wygłaszanie ocen niepocholebnych i dyskwalifikujących innych pracowników pod względem etycznym i zawodowym,
- nadgorliwa postawa sprowadzająca się do przesadnego kontrolowania współpracowników,
- wywoływanie napięć na tle przynależności do różnych działających u pracodawcy organizacji związkowych,
- nieprzedstawianie w sposób prawdziwy zdarzeń, które miały miejsce w zakładzie pracy,
- zaniechanie podjęcia stosownych działań prawnych w przypadku zauważenia zjawiska molestowania seksualnego,
- nie przeciwdziałanie zaobserwowanym przypadkom mobbingu.<sup>14</sup>

W przypadku wszczęcia wobec policjanta postępowania dyscyplinarnego odnośnie zachowania polegającego na naruszeniu zasad współzycia społecznego, czyn zakwalifikowany z 132 ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, sprowadzający się do nieprzestrzegania zasad etyki zawodowej policjanta, w swoim opisie musi zawierać dokładne ustalenie jaką konkretnie zasadę współzycia społecznego policjant naruszył. Z kolei kwalifikacja prawna takiego czynu, oprócz powołania wspomnianego art. 132 ust.1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, powinna wskazywać też paragraf drugi „Zasad etyki zawodowej policjanta” wprowadzonych zarządzeniem nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r.

---

<sup>14</sup> K. Ziółkowska, Obowiązek przestrzegania zasad współzycia społecznego w relacji do pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28, s. 235-243.

## **Pokrzywdzony w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, w świetle przepisów *Kodeksu postępowania karnego* i orzecznictwa sądowo-administracyjnego**

---

Wśród szerokiego zakresu obowiązków, jakie w codziennej służbie wykonują policjanci, znajduje się także wąska grupa zadań dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Realizacją tych zadań, oprócz uprawnionych przełożonych dyscyplinarnych zajmują się przede wszystkim policjanci wyznaczeni do pełnienia funkcji rzeczników dyscyplinarnych, a także pełniący służbę w komórkach właściwych w sprawach kadr (wykonujący zadania na rzecz przełożonych dyscyplinarnych), którzy w głównej mierze dokonują analizy i interpretacji przepisów prawa w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów.

Niniejszy referat kieruję do szerokiego kręgu odbiorców, lecz przede wszystkim do policjantów realizujących zadania dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, mając jednocześnie nadzieję, iż przedstawiona przeze mnie interpretacja pojęcia pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>1</sup> pomoże w bliższym poznaniu i zrozumieniu tego terminu.

### **1. Stan prawny i orzecznictwo sądowo-administracyjne**

Procedura dotycząca badania odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów zawarta została w rozdziale 10 ustawy o Policji oraz w wydanym na podstawie delegacji ustawowej określonej w art. 139 cytowanej ustawy rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów<sup>2</sup>.

Zgodnie z art. 134i ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji przełożony dyscyplinarny, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego może wszcząć postępowanie dyscyplinarne na wniosek pokrzywdzonego.<sup>3</sup> Natomiast w myśl art. 134i ust. 3 cytowanej ustawy w przypadku, gdy wszczęcie postępowania dyscyplinarnego nastąpiło na wniosek pokrzywdzonego, przełożony dyscyplinarny powinien zawiadomić go o wszczęciu takiego postępowania dyscyplinarnego i jego wyniku (przesyłając odpis wydanego orzeczenia lub postanowienia).<sup>4</sup> Z dyspozycji art. 135 ust. 2 ustawy o Policji wynika, że pokrzywdzonemu, jeżeli złożył

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r., poz. 1782, ze zm.), zwanej dalej u.pol.

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych 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).

<sup>3</sup> Art. 134i ust. 1 pkt 2 u.pol.

<sup>4</sup> Art. 134i ust. 3 u.pol.

on wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, doręcza się postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenie o umorzeniu 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.<sup>5</sup>

Ponadto, jeżeli postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte z inicjatywy pokrzywdzonego, a przełożony dyscyplinarny zawiesi to postępowanie z powodu zaistnienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej jego prowadzenie, na postanowienie o zawieszeniu takiego postępowania pokrzywdzony może złożyć zażalenie (zob. art. 135h ust. 3 ustawy o Policji).<sup>6</sup>

W oparciu o przepisy rozdziału 10 cytowanej ustawy nie można określić wprost, jakie cechy winna posiadać osoba, której można przypisać status pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Unormowania zawarte w treści przytoczonych przepisów, pomimo iż występuje w nich pojęcie „pokrzywdzony” nie określają go w żaden sposób, a omawiany akt prawny nie zawiera definicji legalnej<sup>7</sup> tego terminu. Pojęcia takiego nie charakteryzuje również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów.<sup>8</sup>

Oczywiście nie byłoby w ogóle potrzeby poszukiwania definicji omawianego pojęcia gdyby uznać, że w procedurze dotyczącej badania odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów termin „pokrzywdzony” w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji jest jednoznaczny i nie budzi jakichkolwiek wątpliwości. Taka sytuacja jednak nie ma miejsca, gdyż omawiany zwrot zarówno w tekstach prawnych, jak i w języku powszechnym jest wieloznaczny i ma charakter niedookreślony. Te zaś cechy eliminują możliwość jego jednoznacznego rozumienia. Tymczasem nie powinno być jakichkolwiek wątpliwości przy interpretacji omawianego terminu, bowiem kwestia posiadania statusu pokrzywdzonego (o czym mowa będzie w dalszej części referatu) jest z wielu względów kluczowa zarówno dla osób wnioskujących o wszczęcie przeciwko policjantom postępowania dyscyplinarnego (zawiadamiających o popełnieniu przewinień dyscyplinarnych), jak i dla policjantów, których takie wnioski/zawiadomienia dotyczą.

Odnotować warto w tym miejscu, iż w rozdziale 10 ustawy o Policji nie ustanowiono formalnej procedury dotyczącej przyznawania statusu pokrzywdzonego osobom wnioskującym, czy też zawiadamiającym o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przez policjantów, zaś wobec braku definicji legalnej pojęcia pokrzywdzonego brak jest podstaw do twierdzenia, że status taki nabywany jest przez wnioskodawcę (zawiadamiającego) przez sam fakt jego domniemanego, czy też rzeczywistego pokrzywdzenia. W praktyce „decyzja” w tym zakresie wynika z uznania przełożonych

---

<sup>5</sup> Art. 135 ust. 2 u.pol.

<sup>6</sup> Art. 135h ust. 3 u.pol.

<sup>7</sup> W doktrynie i piśmiennictwie wyodrębniono wiele rodzajów i typów definicji, jednakże te nazywane legalnymi posiadają dwie cechy: występują w tekście jakiegoś aktu prawnego oraz odnoszą się do jakiegoś zwrotu językowego występującego w akcie prawnym por. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002 r., s. 188-205.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych 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).

dyscyplinarnych uprawnionych do zbadania poszczególnych spraw podległych funkcjonariuszy pod kątem odpowiedzialności dyscyplinarnej. W chwili obecnej praktyka ta wydaje się być już utrwalona w działaniach przełożonych dyscyplinarnych, a nadto ma zbieżny (co do istoty) oddźwięk w orzecznictwie sądowo-administracyjnym<sup>9</sup>.

W orzecznictwie sądowo-administracyjnym dotyczącym szeroko rozumianej problematyki odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów trudno jednak szukać wyjaśnienia pojęcia pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji. Z kwerendy rozstrzygnięć judykatury wynika, że skargi poruszające kwestię pokrzywdzonego w rozumieniu cytowanych przepisów, które wpływają do sądów administracyjnych są niedopuszczalne i z racji tego są przez sądy odrzucane. Powodem takiego stanu rzeczy jest zakres kontroli działalności administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, wynikający z art. 3 § 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>10</sup> oraz dyspozycja art. 138 ustawy o Policji<sup>11</sup> określająca szczegó-

---

<sup>9</sup> Por. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r., II SA/Wa 1236/07, Legalis nr 625452; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., IV SAB/Wr 19/13, Legalis nr 974271; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 8 maja 2013 r., IV SAB/Wr 20/13, Legalis nr 974272; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., II SA/Wa 1253/14, Legalis nr 1159033.

<sup>10</sup> Art. 3 § 1-3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718). Sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie, z wyłączeniem postanowień wierzyciela o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu oraz postanowień, przedmiotem których jest stanowisko wierzyciela w sprawie zgłoszonego zarzutu;
- 4) inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, z wyłączeniem aktów lub czynności podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw;
- 4a) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach, opinie zabezpieczające i odmowy wydania opinii zabezpieczających;
- 5) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej;
- 6) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 5, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej;
- 7) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego;
- 8) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadkach określonych w pkt 1–4 lub przewlekłe prowadzenie postępowania w przypadku określonym w pkt 4a;
- 9) beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1–3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących

lowo, w jakim zakresie i komu przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych dotyczących policjantów. Dla jaśniejszego rozeznania w omawianym zakresie warto wskazać stan faktyczny jednego z przykładowych rozstrzygnięć, w tego typu sprawie, zawarty w uzasadnieniu postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie<sup>12</sup>. Analiza treści tego posta-

---

uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw.

Sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę, i stosują środki określone w tych przepisach.

<sup>11</sup> Art. 138 u.pol. Wynika z niego, iż jedynie od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

<sup>12</sup> Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2007 r., II SA/Wa 1236/07: „W dniu 6 czerwca 2007 r. Z. P. skierował bezpośrednio do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na pismo Komendanta Głównego Policji z dnia (...) kwietnia 2007 r. nr (...) w przedmiocie odmowy przyznania statusu pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym. W dniu 15 czerwca 2007 r. Sąd przesłał wniesioną skargę Komendantowi Głównemu Policji. Komendant Główny Policji, przekazując skargę Sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, wniósł o jej odrzucenie, podnosząc, że skarga na pismo jest niedopuszczalna. Jeśli zaś zaskarżone pismo traktować jako postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, regulowanego ustawą z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (...), to w myśl art. 138 tej ustawy skarga również jest niedopuszczalna, gdyż przepis ten nie poddaje kontroli sądowno-administracyjnej tego rodzaju rozstrzygnięć. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:(...)Wprawdzie zgodnie z art. 135 ust. 2 ustawy (...), 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, to jednak w świetle art. 138 ustawy o Policji prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego przysługuje policjantowi od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Oznacza to, że tylko orzeczenie oraz postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, wnoszonej przez zainteresowanego policjanta. Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego ze swej istoty ani nie wszczyna postępowania dyscyplinarnego, ani tym bardziej nie kończy, nie ma też charakteru orzeczenia dyscyplinarnego. Z kolei legitymowanym do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenie lub postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne jest tylko zainteresowany policjant, takiego uprawnienia zaś nie ma pokrzywdzony. Z samego faktu, że ustawa o Policji w tego rodzaju sprawach przewiduje środek zaskarżenia (zażalenie lub odwołanie), nie da się wysnuć wniosku o administracyjnym charakterze podejmowanych w tym toku rozstrzygnięć, a w konsekwencji również nie można wyprowadzić konkluzji o dopuszczalności skargi do sądu administracyjnego, zwłaszcza, że regulacja ta zawiera odrębności i co ważne - precyzyjnie określa, jakie rozstrzygnięcia podlegają jego kontroli. Tak więc na postanowienie organu Policji w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje. Niezależnie jednak od tego, że sprawy wynika, że Komendant Główny Policji odmówił Z. P. przyznania statusu pokrzywdzonego. Wskazuje na to pismo z dnia (...) lutego 2007 r., jak i pismo z dnia (...) kwietnia 2007 r., które skarżący uczynił przedmiotem skargi. Pierwsze z nich informuje o nieuwzględnieniu przez Komendanta Głównego Policji wniosku skarżącego z dnia (...) grudnia 2006 r. o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko rzecznikowi dyscyplinarnemu, łącząc to z brakiem statusu pokrzywdzonego, zaś drugie z pism potwierdza tę informację, na-

nowienia wykazuje, że sądy administracyjne w sprawach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, w uzasadnieniach wydawanych postanowień nie mają okazji do prób budowania definicji pojęcia pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji (którą można byłoby posiłkować się na potrzeby postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec policjantów).

Przechodząc do dalszych rozważań podnieść należy, że zawężone lub zbyt szerokie interpretowanie zwrotu „pokrzywdzony” przez przełożonych dyscyplinarnych może prowadzić do wystąpienia wad w merytorycznych rozstrzygnięciach zapadłych w sprawach dyscyplinarnych policjantów. W szczególności może prowadzić do łamania praw osób, których szeroko rozumiane „interesy” zostały naruszone lub zagrożone w wyniku zachowania policjantów (np. poprzez pozbawienie zawiadamiających lub wnioskodawców przewidzianych dla pokrzywdzonych uprawnień). Może również prowadzić do przyznawania statusu pokrzywdzonego osobom zawiadamiającym o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, w sytuacji, gdy bez wątpienia statusu takiego nie można było im przyznać (gdy żadne faktyczne okoliczności nie wskazywały na jakiegokolwiek pokrzywdzenie takiej osoby). Przecież analiza poszczególnych przewinień dyscyplinarnych stanowiących naruszenie dyscypliny służbowej<sup>13</sup> lub nieprzestrzeganie Zasad etyki zawodowej policjanta<sup>14</sup> wykazuje, że nie przy każdym czynnie stanowiącym delikt dyscyplinarny występuje „pokrzywdzony”. Istnieje szereg przewinień dyscyplinarnych, które w żaden sposób nie naruszają, ani nie zagrażają dobru jakichkolwiek podmiotów (innych niż Policja), lecz jedynie dobru służby lub jej dobremu imieniu, np. postępowanie przełożonego w sposób przyczyniający się do rozluźnienia dyscypliny służbowej w podległej jednostce organizacyjnej lub komórce organizacyjnej Policji (art. 132 ust. 3 pkt 5 ustawy o Policji), stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka (art. 132 ust. 3 pkt 6 ustawy o Policji), utrata legitymacji służbowej (art. 132 ust. 3 pkt 7 ustawy o Policji), utrata materiału zawierającego informacje niejawne (art. 132 ust. 3 pkt 9 ustawy o Policji), niedbanie o społeczny wizerunek Policji jako formacji, w której policjant służy i niepodjęcie działań służących budowaniu zaufania do niej (§ 23 załącznika do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”).

---

wiążąc przy tym do pisma skarżącego z dnia (...) marca 2007 r., skierowanego w związku z pierwszym z pism. (...) Zarówno pismo z dnia (...) lutego 2007 r., jak i pismo z dnia (...) kwietnia 2007 r., będące przedmiotem skargi, nie mają charakteru postanowień wydanych w trybie powyższego przepisu. Jako pisma informujące o braku podstaw do przyznania skarżącemu statusu pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym, w świetle przywołanego na wstępie art. 3 § 2 ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, nie podlegają kontroli sądownoadministracyjnej. Nawet gdyby posiadały walor postanowień podjętych w oparciu o art. 135 ust. 2 ustawy o Policji, to według wcześniejszych wywodów nie można byłoby przyjąć, że poprzez art. 3 § 3 ww. ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przepisy ustawy o Policji zezwalają na ich kontrolę. W takiej sytuacji skarga, jako niedopuszczalna, podlega odrzuceniu. Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 i § 3 cyt. ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie orzekł, jak w sentencji postanowienia.”

<sup>13</sup> Art. 132 ust. 2 i 3 u.pol.

<sup>14</sup> 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).



W kontekście powyższych deliberacji zasadnym jest zatem wypracowanie jak najbardziej wszechstronnego podejścia do kwestii poszukiwania czy też budowania definicji „pokrzywdzonego” w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, to jest takiego, które zapewniłoby prawne bezpieczeństwo najszerzej grupie osób i jednocześnie zgodne byłoby z zasadami jakie winno stosować się w państwie prawa.

## 2. Wykładnia językowa pojęcia

Wykładnia językowa (werbalna, słowna, gramatyczna, semantyczna, leksykalna, declarativa) polega na wyjaśnieniu treści wyrażen użytych w ustawie na podstawie ich znaczenia leksykalnego, znaczenia, w jakim dane słowo jest używane w powszechnym języku. Podkreśla się, że ustawa adresowana jest do ogółu obywateli i z tego powodu posługuje się wyrażeniami języka polskiego w ich zwykłym, potocznym znaczeniu.<sup>15</sup> W ocenie T. Bojarskiego w wykładni językowej pierwszeństwo mają reguły języka prawnego poprzez odwołanie się do definicji legalnych, a przy ich braku do wyrazów i wyrażen jednolicie rozumianych w nauce i orzecznictwie. Jest to uzasadnione tym, że w tekście prawnym używane są też nazwy, którym nadano całkowicie nowe znaczenie lub uregulowano znaczenie występujące w języku ogólnym, co wiąże się z tym, że w dotychczasowym słownictwie języka ogólnego brak jest odpowiedniego określenia lub znaczenie nazwy nie jest w nim określone wystarczająco.<sup>16</sup> Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 22 listopada 2002 r., sygn. akt I KZP 41/02 wskazując, iż wykładnia językowa ma pierwszeństwo przed innymi rodzajami wykładni. Powyższa reguła pozwala przyjąć, że przy ustalaniu znaczenia poszczególnych słów lub wyrażen tekstu prawnego odwołać należy się do języka, w którym zostały one sformułowane, a co za tym idzie w pierwszej kolejności ustalić, czy wymagający wykładni zwrot nie występuje w tekście prawnym jako definicja legalna, a jeśli nie, to znaczenie interpretowanego zwrotu określić na podstawie jego sensu słownikowego. Jeżeli natomiast rezultaty wykładni językowej nie pozwalają na uzyskanie jednoznaczności interpretowanego zwrotu, budząc wątpliwości interpretatora, możliwe staje się uruchomienie procedury interpretacyjnej opartej na dyrektywach pozajęzykowych.<sup>17</sup>

Poddając zatem kwestię zwrotu „pokrzywdzony” bliższej analizie (działając w ramach wykładni językowej), przy uwzględnieniu faktu, iż w tekście ustawy o Policji brak jest jego definicji legalnej należy przytoczyć definicję-znaczenie powszechne (ogólne) omawianego zwrotu prawnego wynikającą ze słowników. Najważniejszymi z prawniczego punktu widzenia są dla celów interpretacyjnych słowniki języka ogólnego (powszechnego) zwane słownikami ogólnymi<sup>18</sup> - określają one bowiem interpretację poszczególnych zwrotów w ujęciu potocznym, określającym powszechne znaczenie danych terminów. Na potrzeby niniejszego referatu skorzystałem ze Słownika

---

<sup>15</sup> R. Stefański, [w:] T. Bojarski (red.), *Źródła prawa karnego System Prawa Karnego*, 2, wydanie 1, Legalis, 2011 r., s. 497.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 498.

<sup>17</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 22 listopada 2002 r., I KZP 41/02, LEGALIS nr 55324.

<sup>18</sup> M. Zieliński, *Wykładnia...*, s. 256.

Języka Polskiego pod red. prof. Mieczysława Szymczaka<sup>19</sup> oraz Słownika Języka Polskiego PWN w wydaniu internetowym.<sup>20</sup>

W doktrynie i piśmiennictwie można znaleźć publikacje zachęcające, a nawet nakazujące korzystanie z definicji pokrzywdzonego w oparciu właśnie o wykładnię językową tego pojęcia. Jak wskazuje S. Maj definiując pojęcie „pokrzywdzony” należy zastosować wykładnię językową.<sup>21</sup> Podobny pogląd przedstawia B. Świątkiewicz stwierdzając, że w przypadku braku definicji ustawowej pojęcia „pokrzywdzony”, użytego w powoływanej ustawie o Policji, należy posłużyć się wykładnią językową.<sup>22</sup> Trzeba jednak mieć na uwadze, że słowniki z reguły podają kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt znaczeń określonego terminu, a różny ich wybór może prowadzić do odmiennych rozstrzygnięć.<sup>23</sup> Według wskazanych przeze mnie pozycji słownikowych pokrzywdzony to osoba, której wyrządzono krzywdę<sup>24</sup>. Idąc dalej zwrot „krzywda” wg Słownika Języka Polskiego pod red. prof. Mieczysława Szymczaka oznacza szkodę moralną, fizyczną lub materialną wyrządzoną komuś niezasłużenie, bezprawnie; nieszczyćście, niesprawiedliwość, obrazę dotykającą kogoś niesłusznie,<sup>25</sup> lub według internetowej wersji Słownika Języka Polskiego PWN „krzywda” oznacza szkodę moralną, fizyczną lub materialną wyrządzoną komuś niezasłużenie; też: nieszczyćście lub obrazę dotykającą kogoś niesłusznie.<sup>26</sup> W kontekście przytoczonych treści wydaje się, iż sama wykładnia językowa i literalne odczytanie zwrotu pokrzywdzony tworzy błędną definicję tego pojęcia. W zakresie znaczeniowym tego zwrotu, istnieją bowiem przyczyny uniemożliwiające zbudowanie definicji pokrzywdzonego w oparciu o taką właśnie wykładnię i wprowadzenie jej do stosowania w rozdziale 10 ustawy o Policji. Zwrócić należy uwagę, iż w doktrynie wypracowane zostały reguły językowe, w oparciu o które powinno ustalić się poszczególne normy - są to:

- 1) domniemanie języka potocznego, wyrażone w tym, że normie należy przypisać takie znaczenie, jakie ma w języku potocznym - chyba, że ważne względy przemawiają za odstępianiem od tego znaczenia;
- 2) odwołanie się do reguł semantycznych, polegających na ustaleniu znaczenia określonych wyrażen w określonym języku, reguł syntaktycznych (gramatycznych), uwzględniających składnię danego języka, strukturę gramatyczną wyrażenia oraz reguł pragmatycznych, dotyczących kontekstu użycia wyrażenia;
- 3) domniemanie języka prawnego, oznaczające, że jeśli ustawodawca nadał określonym wyrażeniom swoiste znaczenie, należy je rozumieć w takim znaczeniu;
- 4) stosowanie znaczenia specjalnego, polegające na nakazie stosowania znaczenia, jakie ma termin specyficzny w danej dziedzinie;
- 5) zakaz wykładni synonimicznej, obejmującej zakaz nadawania różnym zwrotom tego samego znaczenia;

---

<sup>19</sup> Słownik języka polskiego pod red. prof. Mieczysława Szymczaka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

<sup>20</sup> Źródło: <http://sjp.pwn.pl/>.

<sup>21</sup> S. Maj, Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008 r., s. 61.

<sup>22</sup> B. Świątkiewicz, Biuletyn prawny Biura Prawnego Komendy Głównej Policji nr 29, Kogo można uznać za pokrzywdzonego przez policjanta? Czy pokrzywdzony ma prawo do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego?, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>23</sup> R. Stefański, [w:] T. Bojarski (red.), System..., s. 499.

<sup>24</sup> Słownik..., s. 742.

<sup>25</sup> Ibidem, tom I, s. 1002.

<sup>26</sup> Źródło: <http://sjp.pwn.pl/sjp/krzywda;2475955.html>.

- 6) zakaz wykładni homonimicznej, polegający na zakazie nadawania tym samym zwrotom różnych znaczeń (dyrektywa tożsamości znaczeniowej). Bez uzasadnionych powodów nie powinno się przypisywać różnych znaczeń temu samemu zwrotowi używanemu w regułach prawnych, gdyż zakłada się, że w języku prawnym nie ma terminów wieloznacznych;
- 7) zakaz interpretowania przepisów prawnych w taki sposób, by pewne zwroty były zbędne (*per non est*); żadne elementy przepisu nie mogą być traktowane jako niepotrzebne, każdy zwrot ma określone znaczenie;
- 8) zakaz wprowadzania rozróżnień, skoro nie wprowadził ich ustawodawca.<sup>27</sup>

Wykładnia językowa „pokrzywdzonego” w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, w oparciu o wskazane słowniki oraz przy uwzględnieniu przytoczonych reguł, wydaje się być nieprecyzyjna, a nawet zbyt „obfita” na potrzeby postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w sprawach policjantów. Bez wątplenia bowiem dosłowne odczytanie definicji „słownikowej” pokrzywdzonego i przyjęcie jej wprost na potrzeby postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w stosunku do policjantów (tj. przypisanie temu pojęciu takiego znaczenia, jakie ma w języku potocznym) prowadzi do stwierdzenia, iż pokrzywdzonym w postępowaniu dyscyplinarnym może być każda osoba, jeżeli tylko wykaże, iż wyrządzono jej krzywdę, przy czym może to być jakakolwiek krzywda, spowodowana zachowaniem kogokolwiek, a nawet czegokolwiek (także osoba, której wyrządzono nieszczęście). Z takim rozumieniem wskazanego pojęcia zgodzić się jednak nie można, bowiem nie uwzględnia ono podmiotu i przedmiotu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy o Policji. W rozdziale tym określono, że jedynie policjant (a nie osoba, która nie jest policjantem) odpowiada dyscyplinarnie i tylko za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej (zob. art. 132 ust. 1 ustawy o Policji). 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).<sup>28</sup> Natomiast – co przytoczono już wcześniej – Zasady etyki zawodowej policjanta zostały określone w załączniku do zarządzenia nr 805 Komendanta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie „Zasad etyki zawodowej policjanta”.<sup>29</sup> Bez podmiotu (policjanta) i przedmiotu postępowania dyscyplinarnego (naruszenie dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganie Zasad etyki zawodowej policjanta) nie byłoby w ogóle podstaw do badania odpowiedzialności dyscyplinarnej w trybie określonym w ustawie o Policji, a ewentualne postępowanie dyscyplinarne miałyby wtedy charakter bezprzedmiotowy. A zatem pokrzywdzenie wnioskodawcy (zawiadamiającego) w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym w oparciu o cytowane przepisy powinno wynikać z czynu (działania lub zaniechania) osoby, która jest policjantem, a nadto czyn ten musi stanowić przewinienie dyscyplinarne.

---

<sup>27</sup> R. Stefański, [w:] T. Bojarski (red.), System..., s. 499-500.

<sup>28</sup> Art. 132 ust. 1 i 2 u.pol.

<sup>29</sup> 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).

Powyższe argumenty, w mojej ocenie przesądzą o odrzuceniu wykładni językowej przy interpretacji pojęcia pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji.

W tym miejscu uwypuklić należy, jak słusznie zważył Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w postanowieniach z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt IV SAB/Wr 19/13 oraz sygn. akt IV SAB/Wr 20/13, iż uregulowane w rozdziale 10 ustawy o Policji, postępowanie w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, zostało podzielone na dwa etapy. Jeżeli zachodzą wątpliwości, co do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego kwalifikacji prawnej albo tożsamości sprawcy, to – stosownie do treści art. 134i ust. 4 ustawy o Policji – przełożony dyscyplinarny zleca przeprowadzenie czynności wyjaśniających i następuje to jeszcze przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Postępowanie dyscyplinarne zaś – wg art. 134i ust. 5 ustawy o Policji – wszczyna się dopiero z dniem wydania postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.<sup>30</sup> Nadto w ustawie o Policji (134i ust. 1) jednoznacznie określono, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wynika z uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego, natomiast dopiero przeprowadzone w danej sprawie postępowanie wykaże, czy w istocie do niego doszło. Z powyższych względów zasadnym jest uznanie, iż na etapie wstępnym badania odpowiedzialności dyscyplinarnej policjanta (w kontekście rozważań nad przyznaniem konkretnej osobie statusu pokrzywdzonego poprzez ustalenie ewentualnego pokrzywdzenia wnioskodawcy-zawiadamiającego) za równoznaczne z zaistnieniem przewinienia dyscyplinarnego należy przyjąć już samo wystąpienie jego uzasadnionego przypuszczenia. Nie można zatem nie przyznać statusu pokrzywdzonego przewinieniem dyscyplinarnym osobie, tylko dlatego, iż na rozpatrywanym etapie sprawy nie określono jeszcze czy doszło do faktycznego popełnienia przewinienia dyscyplinarnego.

### **3. Pokrzywdzony, w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, w świetle przepisów Kodeksu postępowania karnego**

Zdaniem Sądu Najwyższego – metoda językowa, aczkolwiek ma podstawowe znaczenie przy wykładni tekstu prawnego, nie jest metodą jedyną, a co najistotniejsze nie jest sporne w teorii prawa to, iż gdyby wyinterpretowana metodą językową norma była w sposób jaskrawy społecznie niedorzeczna czy też niewątpliwie wskazywałaby na zbyt wąski lub zbyt szeroki zakres stosowania, taką wykładnię należy odrzucić (por. słusznie przywołane w uzasadnieniu pytania prawnego poglądy S. Wronkowskiej i Z. Ziemińskiego, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 165; J. Wróblewskiego, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 124 i nast. oraz L. Morawskiego, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 151).<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt IV SAB/Wr 19/13 z dnia 8 maja 2013 r., *Legalis* - numer 974271, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu sygn. akt IV SAB/Wr 20/13 z dnia 8 maja 2013 r., *Legalis* - numer 974272.

<sup>31</sup> Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 30 września 1998 r. I KZP 11/98, *Legalis* - Numer 32371.

Uwzględniając całość dotychczasowych rozważań uznać należy, że oprócz braku definicji legalnej „pokrzywdzonego” nie można tej definicji dopatrywać się również w literalnym znaczeniu tego słowa. Skoro natomiast stwierdzono taki stan rzeczy to można jednocześnie dopatrywać się w braku definicji legalnej „pokrzywdzonego”, w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji zaistnienia luki prawnej. Dobrze skonstruowany system prawa powinien być zupełny i nie zawierać luk. Oznacza to, że powinien regulować wszystkie i tylko te kwestie, które uznaje za istotne. Powstaje oczywiście pytanie, jakie kwestie są na tyle istotne, że powinny być prawnie uregulowane i kto w tej materii ma głos decydujący.<sup>32</sup> W nauce prawa w Polsce najczęściej rozpowszechniony jest pogląd, iż poza kwestiami uregulowanymi istnieją też inne kwestie społecznie istotne, które z tych czy innych względów nie zostały prawnie uregulowane<sup>33</sup>, choć niektóre powinny (mowa tu zarówno o lukach prawnych, jak i o kwestiach prawnie indyferentnych – obojętnych), jednakże za lukę prawną uznawany jest jedynie taki brak regulacji, co do którego można racjonalnie twierdzić, że nie jest przez ustawodawcę zamierzony.<sup>34</sup>

Sprawa tego czy ustawodawca, pozostawił dany stan rzeczy poza zakresem regulacji działając świadomie czy nie, a zatem czy mamy do czynienia jedynie z kwestią prawnie indyferentną, czy z luką w prawie, bywa nieraz przedmiotem sporów.<sup>35</sup> W przypadku będącym przedmiotem podjętych rozważań bez wątplenia nie mamy do czynienia z kwestią błahą czy prawnie obojętną, gdyż jak już wcześniej wskazano niewłaściwa interpretacja pojęcia „pokrzywdzonego” w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji może prowadzić do wystąpienia wad w merytorycznych rozstrzygnięciach zapadłych w sprawach dyscyplinarnych policjantów. Kwestia ta jest zatem zbyt ważna, aby ją pominąć i skłonić się należy do stwierdzenia, iż brak omawianej regulacji stanowi niezamierzoną przez ustawodawcę lukę prawną.

Pomimo tego faktu obecny stan prawny nie wydaje się potrzebować niezwłocznych zmian lub „rewolucji legislacyjnej”, bowiem lukę tę można wypełnić wykorzystując do tego (na zasadzie *analogii legis*) przepis prawa normujący zbieżny stan faktyczny, tj. normujący taką definicję, którą przypisać można w sposób odpowiedni.

Analogia w prawie jest rozwiązaniem służącym do usuwania luk w prawie, które wypracowała praktyka i nauka prawa. Wskazać w tym miejscu należy, że w nauce prawa wyodrębniono dwie postacie analogii. Analogia z ustawy zwaną analogią legis oraz analogia z prawa czyli analogia iuris. Pierwsza z nich polega na zastosowaniu do stanu rzeczy nieuregulowanego (luki) regulacji dotyczącej stanu rzeczy podobnego do objętego luką. Wraz z tą czynnością dokonuje się zwykle odpowiedniego dostosowania tej regulacji do stanu rzeczy nią objętego.<sup>36</sup> *Analogia iuris* polega natomiast na sformułowaniu w procesie stosowania prawa i na podstawie domniemanych preferencji aksjologicznych ustawodawcy oraz zasad prawa nowej normy, która regulowałaby stan rzeczy objęty luką.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1999, s. 90.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 91.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

*Analogia legis* polega na wypełnianiu luki prawnej przez stosowanie normy prawnej najbardziej zbliżonej do danej sytuacji.<sup>38</sup>

Stworzenie definicji pokrzywdzonego na podstawie przepisów innej ustawy, normującej taką definicję, wydaje się być rozwiązaniem uzasadnionym i korzystnym, zarówno dla osób wnioskujących o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, przełożonych dyscyplinarnych oraz samych policjantów. Jednocześnie jest czynnikiem wpływającym na budowanie jawnego i przejrzystego obrazu postępowania dyscyplinarnego. Skoro jednak mowa jest o definicji pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji, czyli pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko policjantom to skorzystać powinno się z definicji zawartej w akcie prawa o podobnym lub zbliżonym charakterze, np. normującym kwestię wewnętrznych spraw organizacji w ujęciu odpowiedzialności zawodowej jej pracowników albo z takiego aktu, który odnosi się do kwestii odpowiedzialności za czyny bezprawne w sposób restrykcyjny. Akt prawny, którym w mojej ocenie należy posłużyć się w tym przypadku wskazał sam ustawodawca, ponieważ w art. 135p ust. 1 ustawy o Policji umieścił nakaz odpowiedniego stosowania określonych przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>39</sup>. Tym samym wydaje się, iż „nazaczył” ustawę, którą można wykorzystać przy budowaniu definicji pokrzywdzonego na zasadzie *analogii legis*.

Na marginesie wskazać jednak należy, iż w doktrynie istnieje pogląd, że skoro w tym przepisie ustawodawca wyraźnie wskazał zakres stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego<sup>40</sup> w postępowaniu dyscyplinarnym to brak jest przesłanki do rozszerzającej wykładni tego przepisu.<sup>41</sup> Pogląd ten należy uznać za uzasadniony, jednakże w przypadku będącym przedmiotem rozważań nie ma on zastosowania, bowiem użycie poprzez *analogię legis* przepisów Kodeksu postępowania karnego (określających definicje pokrzywdzonego) nie stanowi próby rozszerzenia zakresu możliwych do wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów Kodeksu postępowania karnego (wynikającego z art. 135p ust. 1 ustawy o Policji), lecz stanowi jedynie usprawiedliwiony potrzebami tego postępowania zabieg polegający na wypełnieniu, na zasadzie *analogii legis*, ujawnionej i niezamierzonej przez ustawodawcę luki prawnej (braku definicji pokrzywdzonego).

Podkreślić w tym miejscu należy, że zastosowanie *analogii legis* przepisów prawa Kodeksu postępowania karnego przy budowaniu definicji pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym winno być oparte jedynie na ich odpowiednim stosowaniu. Należy bowiem uwzględnić specyfikę postępowania dyscyplinarnego (dotyczy ono przewinień dyscyplinarnych), a także jego odmienny od postępowania karnego podmiot i przedmiot (nie każde przestępstwo będzie przewinieniem dyscyplinarnym i odwrotnie). W dalszej kolejności należy uwzględnić fakt, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego,

---

<sup>38</sup> A. Marek, S. Waltoś, *Podstawy prawa i procesu karnego*, Warszawa 2002, s. 47.

<sup>39</sup> Art. 135p ust. 1 u.pol. Jak wynika z cytowanego przepisu ustawy o Policji w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego, dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. W postępowaniu dyscyplinarnym do świadków nie stosuje się również art. 184 Kodeksu postępowania karnego.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1749).

<sup>41</sup> B. Świątkiewicz, *Biuletyn...*, s. 31.

a policjant podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Zgodnie bowiem z art. 132 ust. 4 ustawy o Policji czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej.<sup>42</sup> Postępowanie dyscyplinarne służy ustaleniu odpowiedzialności innego rodzaju niż odpowiedzialność karna i chociaż niejednokrotnie te same zachowania będą powodowały odpowiedzialność dyscyplinarną i karną, każda z nich musi zostać wykazana przez inny organ, w innym trybie i za pomocą środków dowodowych, które z punktu widzenia przełożonego dyscyplinarnego prowadzącego postępowanie są konieczne do uzyskania realizowanego przez organ celu (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 marca 2004 r., sygn. akt II SA/Wa 1561/03).<sup>43</sup>

Wypowiadając się w kwestii odpowiedniego stosowania przepisów stanowisko zajął Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 5 listopada 2003 r., w sprawie SNO 67/03. Jak zważył Sąd przez odpowiednie stosowanie przepisów prawa należy rozumieć stosowanie ich wprost, stosowanie z odpowiednimi modyfikacjami lub odmowę ich zastosowania - ze względu na określone różnice.<sup>44</sup>

Jak wynika z treści wybranych przepisów rozdziału 4 Kodeksu postępowania karnego pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przestępstwo (art. 49 § 1). Natomiast w myśl art. 49 § 2 Kodeksu postępowania karnego pokrzywdzonym może być także niemająca osobowości prawnej instytucja państwowa lub samorządowa (pkt 1) albo inna jednostka organizacyjna, której odrębne przepisy przyznają zdolność prawną (pkt 2). Zgodnie z art. 49 § 3 cytowanego kodeksu za pokrzywdzonego uważa się także zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przez przestępstwo lub jest zobowiązany do jej pokrycia.<sup>45</sup>

Analizując treść przedstawionych przepisów Kodeksu postępowania karnego pod kątem ich odpowiedniego wykorzystania przy budowaniu definicji pokrzywdzonego w rozumieniu art. 134i ust. 1 pkt 2, art. 134i ust. 3, art. 135 ust. 2 i art. 135h ust. 3 ustawy o Policji zasadne wydaje się ich przyjęcie. Nie należy jednak przy tym zapomnieć o zastosowaniu zabiegu modyfikacji tych unormowań. Tworząc omawianą definicję, na zasadzie *analogii legis* przyjąć należy tezę generalną, iż właściwą formą stosowania przytoczonych unormowań Kodeksu postępowania karnego przy budowaniu omawianej definicji pokrzywdzonego jest zastosowanie przepisów tego kodeksu z odpowiednią modyfikacją polegającą na zastąpieniu każdorazowo użytego w nich zwrotu „przestępstwo” zwrotem „przewinienie dyscyplinarne”. Taka modyfikacja gwarantuje właściwe osadzenie kwestii tzw. pokrzywdzenia w sprawach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Dotyczyć będzie bowiem jedynie czynów popełnionych przez policjanta i stanowiących jednocześnie naruszenie dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganie Zasad etyki zawodowej policjanta, a więc takich, które

---

<sup>42</sup> Art. 132 ust. 4 u.pol.

<sup>43</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r. sygn. Akt II SA 1561/03, Lex nr 150843.

<sup>44</sup> Wyrok Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z 5 listopada 2003, SNO 67/03, Zbiór Urzędowy Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Adwokatury pn. Orzecznictwo Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych.

<sup>45</sup> Art. 49 § 1, 2 i 3 k.p.k.

podlegają ocenie w trybie przepisów rozdziału 10 ustawy o *Policji*, a nie *Kodeksu Postępowania Karnego*.

Niniejsze opracowanie miało na celu wyjaśnienie wątpliwości dotyczących interpretacji pojęcia „pokrzywdzony”, zawartego w przepisach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów. Z uwagi na skomplikowany charakter omawianej instytucji oraz niejednokrotnie zgłaszane przez policjantów problemy w jej stosowaniu, przedstawiona wykładnia przepisów stanowi wyłącznie próbę wskazania kierunków potencjalnych rozwiązań. Mając na względzie potrzebę realizacji zadań w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaprezentowana koncepcja interpretacji zagadnienia opracowana została z zamiarem ułatwienia pracy przełożonych dyscyplinarnych, rzeczników dyscyplinarnych oraz policjantów, którzy w codziennej służbie wykonują zadania z zakresu spraw dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów.



## Bibliografia

- Adameczak I.: Udział obrońcy w dyscyplinarnym postępowaniu odwoławczym funkcjonariuszy Służby Celnej, [w:] P. Józwiak, W. Koziulewicz, K. Opaliński (red.), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016.
- Błachnio-Parzych A., Przepisy odsyłające systemowo, „Państwo i Prawo” 2003, z. 1
- Bojarski M.: Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, [w:] A. J. Szwarc (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2001
- Brożek B.: Rationality and discours. Towards a normative model of applaing law, Warszawa 2007.
- Buchała K., Zoll A.: Kodeks karny. Część Ogólna. Komentarz do art. 1-166 Kodeksu karnego, Zakamycze 2000.
- Chojniak Ł.: Realizacja zasady trafnej reakcji dyscyplinarnej w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów - wybrane problemy, „Palestra” 2016, nr 10.
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska-Gąsiorowska A., Tokarski M.: Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015.
- Czeszejko-Sochacki Z., Krzemiński Z.: Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów, Warszawa 1971.
- Dawidowicz W.: Zarys procesu administracyjnego, Warszawa 1989.
- Dudka K.: Odpowiednie stosowanie przepisów postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec notariuszy, „Rejent” 2010 (nr specjalny).
- Dudka K.: Stosowanie przepisów postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów i radców prawnych, raport IWS, Warszawa 2013.
- Dudka K.: Zasady i zakres odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy. Zasady ponoszenia kosztów postępowania dyscyplinarnego notariuszy na tle regulacji dotyczących innych zawodów prawniczych, raport IWS, Warszawa 2015.
- Dudka K., Paluszkiwicz M.: Postępowanie karne, Warszawa 2015.
- Gardocka T., Jagiełło D.: Nowe karne prawo dowodowe, Warszawa 2015.
- Giętkowski R.: Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013.
- Hauser M.: Przepisy odsyłające, zagadnienia ogólne, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4.
- Hotel M., Rychlewska A.: Analogia jako metoda prawnicza, „Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia” 2015, z. 2.
- Janusz-Pohl B., Pohl Ł.: O okolicznościach niepozwalających na przypisanie winy policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe), [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, W. Koziulewicz (red.), Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych, Piła 2015.
- Janusz-Pohl B.: Model procedowania przed sądem lekarskim w kontekście orzekania pod nieobecność obwinionego, „Prawo i Medycyna” 2015, z. 2.

Józwiak P.: Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów (zarys problematyki), [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011.

Józwiak P.: Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014.

Józwiak P.: Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, W. Kozielowicz (red.), Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych, Piła 2015.

Józwiak P.: Wpływ zmiany modelu polskiej procedury karnej na przebieg postępowania dowodowego w wybranych postępowaniach dyscyplinarnych, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), Nowe karne prawo dowodowe, Warszawa 2015.

Józwiak P.: Odpowiednie stosowanie w postępowaniu zawodowym lekarzy przepisów Kodeksu karnego, [w:] T. Gardocka, D. Jagiełło (red.), Medyczne prawo karne, Warszawa 2016.

Kardas P.: Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym, „Rejent” 2010 (wydanie specjalne „Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza”).

Korzeniewska-Lasota A.: Odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne, „Palestra” 2013, z. 9-10.

Kozielowicz W.: Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki), [w:] L. Leszczyński i in. (red.), W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska, Lublin 2005.

Kozielowicz W.: Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialno-prawna i procesowa, „Rejent” 2006, nr 9.

Kozielowicz W.: Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy, Warszawa 2012.

Kubiak J. R., Kubiak J.: Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, „Przegląd Sądowy” 1994, nr 4.

Maj S.: Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych, Warszawa 2008.

Marek A., Waltoś S.: Podstawy prawa i procesu karnego, Warszawa 2002.

Marek A.: Prawo wykroczeń (materialne i procesowe), Warszawa 2012.

Marek A., Konarska-Wrzosek V.: Prawo karne, Warszawa 2016.

Miłosz M.: Sprawa administracyjna, [w:] T. Bąkowski, K. Żukowski (red.), Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2016

Nowacki J.: Odpowiednie stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.

Nowacki J.: Analogia legis, Warszawa 1966.

Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P.: Ustawa o Policji. Komentarz, Warszawa 2015.

Ossowska M.: Podstawy nauki o moralności, Warszawa 1966.

- Piechowiak M.: W poszukiwaniu aksjologicznych podstaw prawa. Arthura Kaufmana teorie sprawiedliwości, Warszawa - Poznań 1992.
- Plebanek E.: Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych, [w:] P. Kardas, W. Wróbel, T. Sroka (red.), Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Zolla, Tom II, Warszawa 2012.
- Pohl Ł.: Prawo karne. Wykład części ogólnej, Warszawa 2012.
- Redelbach A., Wronkowska S., Ziemiński Z.: Zarys teorii państwa i prawa, Warszawa 1992.
- Skuczyński P.: Etyka adwokatów i radców prawnych, Warszawa 2016.
- Stawecki T., Winczorek P.: Skrypty Becka, Wstęp do Prawoznawstwa, Warszawa 1999.
- Stefański R. A., [w:] T. Bojarski (red.), System Prawa Karnego. Źródła prawa karnego. Tom 2, Warszawa 2011.
- Stelmachowski A.: Wstęp do teorii prawa cywilnego, Warszawa 1989.
- Świątkiewicz B.: Biuletyn prawny Biura Prawnego Komendy Głównej Policji nr 29, Kogo można uznać za pokrzywdzonego przez policjanta? Czy pokrzywdzony ma prawo do przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego?, Warszawa 2006.
- Tokarski M.: Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy w teorii i przepisach prawa, Dęblin 2000.
- Wasilkowski J.: Metoda opracowania i założenia kodeksu cywilnego, „Państwo i Prawo” 1964, z. 5-6.
- Wilk L., Zagrodnik J.: Prawo karne skarbowe, Warszawa 2009.
- Wiszowaty E.: Etyka Policji. Między prawem, moralnością i skutecznością. Warszawa 2011.
- Wróbel W., Zoll A.: Polskie prawo karne, Kraków 2012.
- Wróblewski J.: Zagadnienia teorii i wykładni prawa ludowego, Warszawa 1959.
- Wróblewski J.: Przepisy odsyłające, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” Nauki Humanistyczno-Społeczne 1964, z. 35.
- Wróblewski J.: Pisma wybrane, Warszawa 2015.
- Zielińska E.: Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej, Warszawa 2001.
- Zieliński M.: Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002.
- Ziemiński Z.: Podstawy nauki o moralności, Poznań 1981.
- Ziółkowska K.: Obowiązek przestrzegania zasad współżycia społecznego w relacji do pracowniczego obowiązku dbałości o dobro zakładu pracy, „Studia Prawnoustrojowe” 2015, nr 28.

## **Noty o autorach**

**SSN Wiesław Kozielowicz** (Sąd Najwyższy)

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

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

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

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

**kom. Adam Rak** (Biuro Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji)

**mł. insp. Krzysztof Opaliński** (Szkoła Policji w Pile)