

SZKOŁA POLICJI W PIŁE

**Sankcje dyscyplinarne
w służbach mundurowych**

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

PIŁA 2019

**Biblioteka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego
Nr 8**

REDAKCJA:

Piotr Józwiak

Wiesław Kozielowicz

Recenzent:

mł. insp. Beata Różniak-Krzeszewska

Skład i korekta: Waldemar Hałuja

Projekt okładki: Waldemar Hałuja

ISBN 978-83-88360-80-0

Wydawnictwo Szkoły Policji w Pile
64-920 Pila ul. Staszica 7; e-mail: sekretariat@sppila.policja.gov.pl
Pila 2019

Spis treści

Wprowadzenie	5
Ireneusz Adamczak <i>Cautela in poenam</i> w ogólnej dyrektywie wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji	7
Barbara Janusz-Pohl Optymalizacja sankcji dyscyplinarnej - rozważania w kontekście gwarancyjnej funkcji zakazu <i>reformationis in peius</i> na gruncie ustawy o Policji	15
Radosław Giętkowski Środki dyscyplinarne orzekane względem żołnierzy	26
Piotr Józwiak O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych	35
Wiesław Kozielowicz Luz decyzyjny w procesie wymierzania kary w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji	47
Olaf Włodkowski System kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych. Uwagi <i>de lege lata</i> i postulaty <i>de lege ferenda</i>	53
Aneta Wróblewska Rozmowa dyscyplinująca – aspekt prawny i praktyczny	65
Autorzy	70
Bibliografia	71

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja zawiera materiały VIII seminarium prawniczego poświęconego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych zorganizowanego w dniu listopada 2017 r. przez Szkołę Policji w Pile, Komendę Główną Policji, przy współdziałaniu Katedry Prawa Karnego SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego. Tym razem przewodnim tematem konferencji uczyniono problematykę sankcji dyscyplinarnych w służbach mundurowych. W ten właśnie sposób konsekwentnie urzeczywistniane jest założenie, towarzyszące organizatorom od pierwszej konferencji, która miała miejsce w 2010 r. w Pile, aby stworzyć możliwość cyklicznej wymiany doświadczeń i poglądów osób, zajmujących się problematyką odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych. Przyjęto również założenie, iż najlepsze efekty może dać połączenie doświadczeń teoretyków prawa i praktyków, którzy bezpośrednio egzekwują odpowiedzialność dyscyplinarną w służbach mundurowych. W każdym z dotychczasowych seminariów, rzecz jasna, uczestnikami byli przede wszystkim rzecznicy dyscyplinarni, którym jednak zawsze towarzyszyli również adwokaci, prokuratorzy i sędziowie. Same referaty najczęściej wygłaszane są przez przedstawicieli świata nauki, zazwyczaj wybitnych znawców problematyki związanej z odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Konsekwencją każdego odbytego seminarium jest również publikacja książkowa zawierająca referaty wygłoszone podczas każdego ze spotkań. Zdarza się niejednokrotnie, iż opublikowane teksty odbiegają od treści wygłoszonych referatów, co jest wynikiem przemyśleń związanych z dyskusją, która towarzyszy każdemu spotkaniu.

Poszczególne seminaria są również inspiracją do dyskusji nad propozycjami tematów kolejnych seminariów. Tak też właśnie było z tematem spotkania, którego niniejsza książka jest następstwem. Przypomnieć bowiem należy, iż jej tematyka została zaproponowana przez uczestników VII seminarium, które miało miejsce w 2016 r., a które dotyczyło odpowiedniego stosowania przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych. W tym kontekście, jedynie na marginesie, warto zaznaczyć, iż także podczas trwania VIII seminarium zrodziła się idea, aby tematem kolejnej, IX konferencji uczynić problematykę dowodów w postępowaniach dyscyplinarnych w służbach mundurowych.

Na zakończenie warto również wspomnieć o kilku faktach, które należy odnotować z ogromną satysfakcją, a które bezpośrednio wiążą się z ideą organizowania seminariów.

Obecna na VIII seminarium przedstawicielka Komendy Głównej Policji - komisarz Anna Wilczyńska-Dykta przedstawiła kierunki proponowanych przez Policję zmian legislacyjnych w sprawach dyscyplinarnych policjantów. Wnikliwy obserwator zauważy, że wiele z tych propozycji *de lege ferenda* było proponowanych właśnie podczas kolejnych seminariów. Postulaty te zostały wyartykułowane we wcześniejszych publikacjach zawierających materiały poseminaryjne. Prawdziwość powyższego stwierdzenia może być łatwo zweryfikowana, gdyż jak to już wskazano, poszczególne wystąpienia są następnie wydawane w formie publikacji książkowych, a treść poszczególnych wypowiedzi, w tym także tej o proponowanych zmianach legislacyjnych, jest umieszczana na stronie internetowej Szkoły Policji w Pile w formie filmów z wystąpieniami poszczególnych referentów.

Szczegółowa analiza orzeczeń sądów administracyjnych w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych pozwala dojść do wniosku, iż przedmiotowe publikacje stanowią źródło wiedzy nie tylko dla organów dyscyplinarnych, ale również dla sądów.

Redaktorzy niniejszego opracowania tradycyjnie już pragną podziękować kierownictwu Szkoły Policji w Pile na czele z Panią Komendant Beatą Różniak-Krzeszewską oraz Komendzie Głównej Policji za kontynuowanie corocznych spotkań seminaryjnych i pomoc w wydaniu 8. publikacji pokonferencyjnej, jak również – a być może przede wszystkim – za deklarację kontynuacji seminariów w kolejnych latach.

Na słowa szczególnego podziękowania zasługują również Katedra Prawa Karnego SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego, której kierownikiem jest prof. dr hab. Teresa Gardocka za współudział w organizacji seminarium.

Podkreślany oraz pożądaný wysoki poziom seminarium i samej publikacji został zagwarantowany bardzo wysokimi kwalifikacjami i autorytetem osób wygłaszających referaty oraz niezwykle cennymi uwagami praktycznymi podnoszonymi przez uczestników seminarium, którzy niejednokrotnie w swojej praktyce spotykają się ze skomplikowanymi zagadnieniami dotyczącymi, w szczególności stosowania sankcji dyscyplinarnych w służbach mundurowych.

Piotr Józwiak
Wiesław Kozielowicz

***Cautela in poenam* w ogólnej dyrektywie wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji**

W postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji wyróżnić należy dwie zasadnicze kwestie, a mianowicie zagadnienia winy i kary. Jest oczywiste, że wina jest przesłanką odpowiedzialności nie tylko funkcjonariuszy Policji, ale także funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Jest jednak przede wszystkim podstawą tej odpowiedzialności, która oznacza nic innego, jak przekonanie, że funkcjonariusz służb mundurowych jest rzeczywistym sprawcą przewinienia dyscyplinarnego i jego skutków. Nie ma zatem odpowiedzialności bez winy. Wina jest nieodłącznym atrybutem odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Skoro tak, to zarówno istota odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i istota odpowiedzialności represyjnej (karnej czy dyscyplinarnej) są blisko spokrewnione. Założenie bowiem jednej i drugiej polega w konsekwencji na stosowaniu odpowiednich środków będących dolegliwością dla sprawcy¹.

Wina stanowi nieodzowny element istoty przewinienia dyscyplinarnego. W przypadku funkcjonariuszy Policji wina ta została wprost wskazana w treści art. 132 ust 1 i 2 ustawy o Policji². Według tego przepisu, policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Naruszenie zatem dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków, które wynikają z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przeciw przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów.

Wypada zauważyć, że żaden z przepisów ustawy o Policji nie definiuje samego pojęcia kary. A przecież kara to środek represyjny stosowany względem osób, które popełniły przestępstwo lub w jakikolwiek sposób naruszyły normy prawne lub obyczajowe, to także środek wychowawczy mający na celu hamowanie wykroczeń, czy też inaczej, środek wychowawczy mający zahamować lub wyeliminować niepożądane zachowania. Kara może być dotkliwa, ciężka, przykładowa, surowa, ale może też być lekka, łagodna czy sprawiedliwa, zasłużona. Sam wymiar kary może być najniższy, może być jednak i najwyższy³. Nie sposób zaprzeczyć, że kara w tym znaczeniu to

¹ Zob. D. Korczyński, Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012, s.13-21, w którym to artykule zamieszczone zostały rozważania dotyczące winy jako przesłanki odpowiedzialności w służbach mundurowych. Zob. też I. Adamczak, Wina jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, represyjnej w służbach mundurowych, [w:] B. Sygit (red.), Złota księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. dr honoris causa Brunona Hołysta...ale prawdy szukaj w czynie, Łódź 2015, s. 239- 240.

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity 2017, poz. 2067, późn. zm.).

³ Z pojęcia kary, [w:] M. Szymczak (red.), Słownik języka polskiego. Tom I. A- K, PWN, Warszawa 1988, s. 880- 881.

także środek represyjny i wychowawczy stosowany wobec funkcjonariuszy Policji. Katalog takich kar, kar dyscyplinarnych, katalog zamknięty, przewiduje art. 134 ustawy o Policji. Są nimi kara nagana, zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, wydalenie ze służby. Art. 134a, b, c, d, e, f ustawy o Policji wyjaśnia natomiast, co oznaczają poszczególne kary, przy czym w art. 134 g stanowi, że za popełnione przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną. Nasuwa się w tym miejscu pytanie, kiedy można wymierzyć funkcjonariuszowi Policji karę dyscyplinarną, jaką karę dyscyplinarną, jakie obowiązują zasady wymiaru takiej kary, czy w ogólnej dyrektywie wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji mieści się *cautela in poenam* i na czym ona polega.

Odpowiadając na tak postawione wyżej pytania, należy stwierdzić, że funkcjonariuszowi Policji można wymierzyć karę dyscyplinarną jedynie wówczas, gdy funkcjonariusz popełnił przewinienie dyscyplinarne opisane w treści przepisu art. 132 ustawy o Policji, z tym wszakże zastrzeżeniem, że przewinienie takie musi być zawinione (art. 132 ust. 1 i 2 ustawy o Policji). Gdzie jest wina, tam powinna być kara (*ubi culpa est, ibi poena subesse debet*). Gdzie brak jest winy, tam nie ma deliktu (*ubi non est culpa, ibi non est delictum*) i nie ma kary. Zawinienie nie może stanowić też przypadku mniejszej wagi (art. 132 ust. 4a i 4b ustawy o Policji). Mimo bowiem zawinionego przewinienia dyscyplinarnego, przełożony dyscyplinarny może nie wszczynać postępowania, a wszczęte umorzyć. Może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą. Wynika z tego, że nie zawsze w sytuacji popełnienia przez funkcjonariusza Policji przewinienia dyscyplinarnego, zawinionego dochodzi do wydania orzeczenia o ukaraniu. Może to być także orzeczenie o uniewinnieniu, odstąpieniu od ukarania czy o umorzeniu postępowania (art. 135j ust. 1 pkt 1, 2, 4 ustawy o Policji). Istotne natomiast jest, aby przełożony dyscyplinarny dokonał prawidłowej oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego. Wymagać i oczekiwać należy takiej oceny, która będzie oceną fachową, gruntowną, obiektywną i rzetelną. W żadnym razie nie może być to ocena subiektywna, błędna. Stan faktyczny sprawy nie może budzić najmniejszych wątpliwości. Ustalenia faktyczne, które stanowić mają podstawę wymierzenia funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej muszą być ze wszech miar prawdziwe. Nie powinny one wzbudzać jakichkolwiek podejrzeń, niepewności. W zakresie faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest osiągnięcie takiego pułapu poznania prawdy, który pozostawać będzie na poziomie bliskim lub równym rezultatom poznania naukowego. Powtórzyć należy, że od przełożonego dyscyplinarnego, a i wcześniej rzecznika dyscyplinarnego, wymagać należy wewnętrznej moralnej pewności co do sprawy, która jest przedmiotem rozpoznania, a następnie rozstrzygnięcia. Nie skądinąd, a z faktów i dowodów należy czerpać pewność co do winy obwinionego⁴. Nie uchodzi uwadze, że sprawa, która jest przedmiotem rozpoznania musi zostać rozstrzygnięta orzeczeniem, które może zawierać sekwencje odnoszące się do kary.

Według art. 135j ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 134 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6 i art. 134g ustawy o Policji przełożony dyscyplinarny może wymierzyć tylko jedną z wymienionych w tym przepisie kar dyscyplinarnych, to jest karę nagany, zakazu opuszczania

⁴ I. Adamczak, Wina..., s. 245.

wyznaczonego miejsca przebywania, ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, obniżenia stopnia czy wydalenie ze służby.

Należy podkreślić, że wymiar którejkolwiek z wymienionych wyżej kar dyscyplinarnych nie jest dowolny czy arbitralny, ale podlega dyrektywom przewidzianym w treści przepisu art. 134h ust. 1, 2, 3 i 4 ustawy o Policji. To właśnie ten przepis określa dyrektywę wymiaru kary dyscyplinarnej i precyzuje okoliczności, którymi powinien kierować się przełożony dyscyplinarny. Wskazuje ponadto szczegółowo, które okoliczności przewinienia dyscyplinarnego mają wpływ na zaostrzenie wymiaru kary, a które na złagodzenie tego wymiaru. Nie sposób nie zauważyć w tym miejscu, że przepis art. 134h ustawy o Policji i zawarta w nim treść stanowią podstawę niniejszego opracowania. Okazuje się bowiem, że wspomniany przepis mieści w sobie ogólną dyrektywę wymiaru kary. Bez wątplenia przepis art. 134h ustawy o Policji eksponuje dyrektywę ogólną współmierności kary do rodzaju przewinienia dyscyplinarnego i do stopnia winy. Przełożony dyscyplinarny wymierza zatem karę na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego, zwracając uwagę (bacząc), by kara ta była współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia⁵. W tym kontekście jest to właśnie *cautela in poenam*, która musi być odczytywana jako wskazówka, uwaga czy nawet ostrzeżenie (niem. *die Vorsicht*, ang. *caution*- ostrożność, przezorność czy dalej niem. *die Umsicht, prudence* - rozważa, oględność), ale też jako reguła, aby przy wymierzaniu kary orzekano w ramach ustawowych i aby stosowana kara była wobec sprawcy sprawiedliwa. Nie może być odwrotnie, bo ta właśnie ogólna dyrektywa współmierności (porównywalności, proporcjonalności, współmierności do winy) stanowi fundamentalną zasadę prawa karnego - odpowiedzialności na zasadzie winy i w granicach zawinienia⁶. Zatem i w omawianym tu postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Policji zasada ta jawi się jako dyrektywa fundamentalna, która ma zapewnić sprawiedliwość orzekanych kar dyscyplinarnych. Sformułowanie art. 134h ustawy o Policji nie pozostawia wątpliwości, że przełożony dyscyplinarny obowiązany jest przestrzegać reguły *cautela in poenam* przy uwzględnieniu w szczególności okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutków, w tym następstw dla służby, rodzaju i stopnia naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowania obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowego przebiegu służby. Nie sposób nie zauważyć, że to ostatnie wskazanie, które można określić mianem uszczegółowionej dyrektywy ogólnej wymiaru kary, nie określa celów kary dyscyplinarnej, a mianowicie jej zapobiegawczego i wychowawczego oddziaływania na sprawcę przewinienia dyscyplinarnego (prewencja indywidualna), a także jej społecznego oddziaływania (prewencja ogólna). Użyty jednak w art. 134h

⁵ Por. też art. 53 § 1 Kodeksu karnego, który zawiera cztery dyrektywy wymiaru kary, które sąd ma obowiązek uwzględnić. Według A. Marka „Dwie pierwsze, tj. współmierność kary do stopnia winy i do stopnia społecznej szkodliwości czynu, mają zapewnić sprawiedliwość orzekanych kar; dwie następne- cele kary, a mianowicie zapobiegawcze i wychowawcze oddziaływanie na sprawcę przestępstwa / prewencja indywidualna/ oraz społeczne oddziaływanie kary / prewencja ogólna/”. A. Marek, Kodeks karny, Komentarz, Warszawa-Kraków 2010, s. 176.

⁶ A. Grzeškowiak, Papież Franciszek o prawie karnym, [w:] I. Zgoliński (red.), *Sapientiae Serventis*. Księga Jubileuszowa Profesor Krystyny Kwaśniewskiej, Bydgoszcz 2015, s. 75-88 oraz A. Marek, Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna, Warszawa 1999, s. 154.

ust. 1 zwrot „w szczególności” przesądza o tym, że katalog okoliczności wpływających na wymiar kary nie jest zamknięty. Przełożony dyscyplinarny może przeto uwzględniać i inne okoliczności, np. przyznanie się sprawcy do winy, złożenie szczerych wyjaśnień, okazanie skruchy, choć okoliczności te można kwalifikować generalnie jako zachowanie obwinionego po popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego.

Jak z powyższego wynika, rodzaj popełnionego przez funkcjonariusza Policji przewinienia dyscyplinarnego oraz stopień zawinienia pełnią niewątpliwie funkcję legitymizującą odpowiedzialność dyscyplinarną i limitującą surowość kary, która nie może przekraczać stopnia winy⁷. W świetle tej zasady ogólnej i reguły w niej funkcjonującej *cautela in poenam* nie można wymierzyć funkcjonariuszowi kary, która nie jest współmierna (porównywalna, proporcjonalna) do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i kary, która przekracza stopień winy. Można odnieść wrażenie, że ta limitująca funkcja czynu i winy pełni rolę priorytetową w hierarchii jakiegokolwiek dyrektyw wymiaru kary, bo zabezpiecza przed orzekaniem kar niesprawiedliwych. Zgodnie przecież z treścią art. 134h ust. 1 ustawy o Policji w postępowaniu dyscyplinarnym kara powinna być nie tylko współmierna do stopnia zawinienia, ale także do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego. Oznacza to, że należy przyjąć niezbędność współmierności wymierzanej kary zarówno do kategorii popełnionego przewinienia dyscyplinarnego, jak i do stopnia zawinienia. Współmierność tak określona może wyrażać i uzasadniać wymiar kary w pewnych granicach, albo też wybór samej kary. Taka regulacja ustawowa wydaje się oczywista, albowiem wymierzając karę obwinionemu, nie sposób nie dostrzec, że różny jest rodzaj i charakter popełnianych przewinień dyscyplinarnych i różny jest stopień szkodliwości społecznej popełnianych czynów. Przewinieniem dyscyplinarnym jest przecież tylko taki czyn, który zawiera określony stopień społecznej szkodliwości, właściwy dla danej kategorii przewinień dyscyplinarnych⁸. W tym przypadku ocena winna być całościowa, co oznacza, że szkodliwość taką współokreślać powinien nie tylko rodzaj, waga naruszonego dobra, rozmiar wyrządzonej lub grożącej szkody, lecz także podmiotowe przesłanki kierujące sprawcą i sposób popełnienia czynu⁹. Wreszcie, różnorodność jest rodzaj kar dyscyplinarnych wymienionych w art. 134 ustawy o Policji. Wydaje się, że właśnie specyfika postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji implikuje takie, a nie inne rozwiązanie, zdawałoby się najbardziej zbliżone do prawa i postępowania karnego, w których priorytetową rolę pełni wyłącznie wina limitująca surowość wymierzanej kary.

W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, inaczej nieco jak w prawie karnym (art. 53 § 1 kk), surowość wymierzanej kary limitowana jest nie tylko winą, ale także (jednocześnie) czynem w postaci przewinienia dyscyplinarnego, opisanego w art. 132 ustawy o Policji. Użyty w przepisie tym zwrot w postaci „Naruszeniem dyscypliny służbowej jest w szczególności...” przesądza jednak o tym, że katalog tych przewinień nie jest zamknięty. Stąd, przedmiotem rozpoznania i wymiaru kary mogą być i inne przewinienia dyscyplinarne, nieujęte w analizowanym przepisie. Stan taki może narządzać trudności, bo granice materii nie są wyraziste, a ustawa o Policji dystansuje się od definiowania przewinienia dyscyplinarnego, które miałyby charakter formalny

⁷ A. Marek, Kodeks..., s. 176.

⁸ P. Józwiak, Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 29 i przywołana tam literatura.

⁹ A. Marek, Kodeks..., s. 177.

w odróżnieniu od definicji materialnej. Niemniej wydaje się być poza sporem okoliczność, że przy wymiarze kary za przewinienie dyscyplinarne należy mieć zawsze na uwadze nie tylko winę, ale i samo przewinienie (czyn obwinionego policjanta). Oznacza to, że przełożony dyscyplinarny obowiązany jest ustalić czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym, prawidłowo go ocenić, a następnie wymierzyć współmierną, porównywalną i proporcjonalną do tego czynu karę. Istota tego obowiązku, jego realizacja zdaje się przypominać w tym miejscu drugą z dyrektyw „sprawiedliwościowych” prawa karnego, która stawia wymóg, aby kara uwzględniała stopień społecznej szkodliwości czynu (art. 53 § 1 kk). Jak widać, uświadomienie sobie tej paraleli może prowadzić do chęci wyodrębnienia w ogólnej dyrektywie wymiaru kary przewidzianej w art. 134h ust. 1 ustawy o Policji reguły współmierności kary do stopnia społecznej szkodliwości popełnionego przewinienia dyscyplinarnego, jak również reguły współmierności kary do stopnia winy sprawcy. W świetle jednak regulacji prawnej art. 134h ust. 1 ustawy o Policji podział taki wydaje się nielogiczny, gdyż niezbędność współmierności kary należy odnieść do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego ale i zarazem do stopnia zawinienia. Jak słusznie twierdzi A. Marek, ocena szkodliwości czynu jest kompleksowa. Obejmuje zatem także przesłanki podmiotowe kierujące sprawcą i sposób popełnienia czynu. Przesłanki te odgrywają podwójną rolę. Z punktu widzenia „wagi” czynu wpływają one na ocenę jego społecznej szkodliwości, a w aspekcie podmiotowej zarzucalności na ocenę winy sprawcy. Te same okoliczności rozpatrywane pod różnym kątem widzenia odgrywają różną rolę¹⁰. Jak z tego wynika, winę sprawcy oceniać należy na tle szkodliwości jego czynu (choć nie wszystkie przesłanki tej szkodliwości określają stopień winy, a jedynie te, które wiążą się z podmiotową zarzucalnością). Z tego właśnie powodu zasadna wydaje się akceptacja dotychczasowego stanowiska, które ostatecznie sprowadza się do tego, że art. 134h ust. 1 ustawy o Policji mieści w sobie ogólną dyrektywę wymiaru kary, która polega na wymierzeniu kary współmiernej do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i do stopnia zawinienia. Problem ten ma niebagatelne znaczenie praktyczne, gdyż przełamanie omawianej zasady i reguły *cautela in poenam* oznaczać będzie wyjście całego i uporządkowanego prawa dyscyplinarnego poza jego właściwą funkcję sankcjonującą. Nie można wykluczyć przy tym, że może to nastąpić nawet w imię działania prewencyjnego, którego skuteczności do tej pory nie dało się stwierdzić, a o której tak wiele i tak często mówi się i pisze. W takiej sytuacji, gdy postępowanie dyscyplinarne wkracza w sferę wolności i praw człowieka, zapewne nie zostanie zachowana nawet proporcjonalność kar i osłabieniu ulegnie pojmowanie prawa dyscyplinarnego jako *ultima ratio*, jako sięgnięcie w ostateczności po karę, gdy sprawa dotyczy rzeczywiście poważnych przewinień dyscyplinarnych.

Przedstawione racje, które uzasadniają ogólną dyrektywę wymiaru kary, wyrażoną w art. 134h ust. 1 ustawy o Policji, przemawiają za tym, aby dyrektywy tej w pełni przestrzegać. Przełożony dyscyplinarny obowiązany jest stosować się do owej dyrektywy i brać pod uwagę wskazane przez ustawę okoliczności. Jego werdykt musi być czynem, który można uznać za moralnie czysty, dobry musi być zawsze przedmiot działania, ale i cel czynu oraz jego okoliczności. Jeżeli jednak pomija się wartość, a bierze się pod uwagę tylko cel działania, który ma uświęcić środki, czy niekiedy poprawić statystykę, to orzeczenie takie nie będzie godziwe. Nie będzie też etycznie poprawne, gdy ograniczać się będzie do dostosowania norm moralnych do sytuacji, do

¹⁰ A. Marek, Komentarz..., s. 155.

okoliczności czynu. W takiej sytuacji wykluczyć należy, by możliwe było przy takim relatywizmie moralnym właściwe ocenienie wartości czynu funkcjonariusza Policji. Dlatego fakty i dowody zebrane i ujawnione w sprawie każdy, kto sądzi czyny drugiego człowieka, powinien oceniać w swoim sumieniu. Sumienie jest mianowicie ważną kategorią etyczną, która związana jest z podejmowaniem decyzji moralnych. Jak słusznie zauważył E. Wiszowaty¹¹, bez tej kategorii można budować systemy etyczne, a w ich ramach tworzyć zobowiązujące normy, ale pozostaną one jedynie martwą literą. Aby te normy mogły kształtować ludzkie działanie, to muszą być akceptowane przez sumienie. *Mens bona* nie wystarczy (*nil est homine bona mente melius*). Dobre myślenie jest konieczne, bo prowadzi do pośredniego i ogólnionego poznania oraz zrozumienia otaczającego nas świata. To proces ściśle związany z postrzeganiem i pamięcią. Dzięki temu dobremu myśleniu możemy zgodnie z tym procesem organizować swoje działanie. Myśląc, musimy zachowywać wielką czujność i wrażliwość etyczną. Nie chodzi tu o troskę logiczną, czy formalną poprawność procesu myślenia. Czynności myślenia (rozumu) muszą być zawsze włączone w klimat duchowych cnót moralnych, jak szczerłość, odwaga, pokora, uczciwość oraz autentyczna troska o człowieka. Tylko taki bowiem klimat duchowy buduje mądrość. Samo jednak dobre myślenie nie wystarcza. Osoba przedsięwzięcie określone działania, które nawet przy tym dobrym myśleniu mogą okazać się działaniami złymi. Doświadczenie wskazuje, że osoba doznaje wewnętrznego zadowolenia, kiedy podjęte przez nią działanie jest dobre, lub odwrotnie, doświadcza bolesnych wyrzutów sumienia, kiedy jej działanie, względnie zaniechanie, nosi znamiona moralnego zła. Ale nie tylko to, jak pisze E. Wiszowaty¹², sumienie również powstrzymuje człowieka przed spełnieniem czynu, który jawi się moralnie naganny, a przynagla do realizacji tego, co rozpoznał on jako osobistą powinność. W człowieku sumienie jest mocą niezwykłą, bo potrafi skłonić do działania wbrew największym obawom, a nawet strachom, a także zdoła doprowadzić go do szczytów bohaterstwa i głębokości skruchy. W tym miejscu nieodparcie nasuwa się spostrzeżenie, które adresować należy bezpośrednio do przełożonego dyscyplinarnego, iż dopiero wówczas, gdy nie osiągnięto wewnętrznej moralnej pewności co do sprawy, która ma być rozstrzygnięta, to należy orzec, że nie udowodniono, aby funkcjonariusz popełnił zarzucony mu czyn, i tym samym odstąpić od wymierzenia kary. W przeciwnym razie należy wymierzyć karę, lecz karę współmierną do rodzaju przewinienia dyscyplinarnego i do stopnia zawinienia. Podobnie zatem jak w przypadku winy, tak i w przypadku kary, ta ostatnia wymaga także wewnętrznej moralnej pewności i rozwagi, dlatego też urasta do rangi wartości kluczowej¹³.

Reguła *cautela in poenam* obliuguje przełożonego dyscyplinarnego do owej *bona mens*, czyli myślenia dobrego wzbogaconego zmysłem moralnym, który otwiera wolę na to, co dobre, lepsze, najlepsze. W tym pragnieniu dobra oczekiwać należy dobrej woli przełożonego, by ferowane przezeń orzeczenie było zgodne z jego sumieniem, ale i przepisami prawa dyscyplinarnego, które tak duży akcent kładzie na przestrzeganie zasad etyki zawodowej, czyli sformułowanych normatywnie norm moral-

¹¹ E. Wiszowaty, *Etyka Policji, Między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011, s. 38.

¹² *Ibidem*, s. 39 wraz z odesłaniem w przypisie nr 92 na tej stronie do opracowania np. F. Greniuk, *Dzieje kształtowania się koncepcji sumienia*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2005, z. 1, s. 7- 22.

¹³ I. Adamczak, *Wina...*, s. 245.

nych określających co jest dobre, a co złe. Nie podejmując tej kwestii szerzej, należy stwierdzić, że dobro powinno być chronione. Rację ma M. Derlatka¹⁴, że obecny, poważny kryzys wartości, a raczej niechęć do poszanowania tradycyjnych wartości, które pozostają niezmiennie i nie dotyka ich kryzys, nie sprzyja prowadzeniu skutecznej polityki ochrony dobra. Szczególnie wyraźny jest konflikt tradycyjnych wartości z tymi eksponowanymi w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w internecie, przemyśle rozrywkowym, filmie, grach komputerowych. Zgodzić należy się, iż zamazywanie granicy między dobrem a złem stanowi najbardziej niebezpieczny efekt oddziaływania wirtualnego świata rozrywki i utrwała relatywizm aksjologiczny, zdający się dominować we współczesnej nauce i kulturze. Natomiast promowanie dobra w tym świecie postrzegane jest między innymi jako anachronizm. W tym kontekście rzeczą nieodzowną jest uważać, pilnować (łac. *attendere*), aby orzeczenie było zgodne z prawem, uzasadnione, sprawiedliwe i przekonywujące, a przede wszystkim karało obwinionego funkcjonariusza Policji współmiernie do popełnionego zawinienia dyscyplinarnego i stopnia winy. Rzecz w tym, aby obwinionego funkcjonariusza w tej sprawiedliwości naprawczej nie skrzywdzono, czy też nie unicestwiono. *Poenalitas* jest bowiem rzeczą, która wymaga wiedzy, znajomości prawa, wszelako doświadczenia, moralnego kompasu¹⁵ i bezwzględności zachowania godności karanego.

W ramach dotychczasowych uwag trudno nie dostrzec, że orzeczenie o uniewinnieniu, odstąpieniu od ukarania, ukaraniu albo o umorzeniu postępowania (art. 135j ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o Policji) oprócz innych elementów składowych, powinno zawierać także opis przewinienia dyscyplinarnego zarzucanego obwinionemu wraz z kwalifikacją prawną, rozstrzygnięcie o uniewinnieniu, stwierdzeniu winy i odstąpieniu od ukarania lub wymierzeniu kary dyscyplinarnej albo umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, a także uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 135j ust. 2 pkt 4, 5, 6 ustawy o Policji). Orzeczenie takie przełożony dyscyplinarny obowiązany jest doręczyć obwinionemu z urzędu (art. 135k ust. 1 ustawy o Policji), który może odwołać się w terminie siedmiu dni od doręczenia tego uzasadnienia do wyższego przełożonego dyscyplinarnego na pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji (art. 135k ust. 1 i 2 ustawy o Policji). Jak wynika z powyższego, uzasadnienie omawianego orzeczenia pozwala skontrolować słuszność rozumowania organu orzekającego w zakresie zagadnień faktycznych, prawnych, kary i innych rozstrzygnięć, a także zgodność tego rozumowania z materiałem dowodowym. W taki sposób dokument ten, który nie powinien ograniczać się do roli sprawozdawczej, lecz powinien sprowadzać się do przytoczenia okoliczności, które organ miał na uwadze przy wymiarze kary (art. 134h ustawy o Policji), umożliwia właściwą ocenę realizacji ogólnej dyrektywy wymiaru kary dotyczącej współmierności tak orzeczonej kary dyscyplinarnej do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia. Nie da się wszelako zaprzeczyć, że treść uzasadnienia (wywody, zdania, argumenty), które dotyczy kary winna być podporządkowana postanowieniom zawartym w sentencji orzeczenia, zaś samo uzasadnienie powinno opierać się wyłącznie na materiale dowodowym i wyczerpywać wszystkie jego elementy. Wyjaśnienia podstawy prawnej wymiaru kary, w tym zaostżenia wymiaru tej kary czy jej złagodzenia winny być dokładne i stanowcze, gdyż tylko takie uzasadnienie orzeczenia daje odpowiedź na pytanie, czy i na ile przełożony dyscyplinarny zrealizował regułę *cautela in poenam*, czy wymierzając karę

¹⁴ M. Derlatka, Dobro jako wartość i podstawa prawa, „Palestra” 2017, nr 5, s. 95.

¹⁵ Zob. D. Goleman, Siła dobra, Świat oczami Dalajlamy, Poznań 2016, s. 51.

dyscyplinarną nie działał bez należytej ostrożności lub *ex abundantia cautela* (z przesadnej ostrożności). Ta część uzasadnienia, w której przytoczono okoliczności uzasadniające wymiar kary, nie może, jak to niekiedy zdarza się w praktyce, być zbywana jakimkolwiek lakonicznym stereotypowym zwrotem o karze stosownej do przewinienia dyscyplinarnego lub przypomnieniem jedynie niektórych okoliczności, które indywidualizują sprawcę przewinienia. W części tego uzasadnienia nie powinny mieć miejsca błędy odnoszące się do oceny i opisu szkodliwości społecznej czynu i winy sprawcy przewinienia. Wykluczyć należy jakąkolwiek dysproporcję między prawidłowo ustalonym czynem i jego stopniem społecznej szkodliwości a niewspółmiernością wymierzonej kary, tym bardziej niewspółmiernością rażącą, która stanowi jedną z podstaw odwoławczych w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji. Nie jest też rzeczą słuszną, aby wymierzając karę dyscyplinarną, także zaostrzając ją czy łagodząc, nie doceniać winy sprawcy, bądź niewłaściwie ją interpretować, gdy właśnie kara stanowi podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej, represyjnej funkcjonariuszy Policji.

W tym stanie rzeczy należy powiedzieć, że ideą niniejszego opracowania było ponowne otwarcie się na wartości, jakich powinien doświadczać przełożony dyscyplinarny, który wymierzając karę dyscyplinarną obowiązany jest respektować regułę *cautela in poenam*, czyli zachować ostrożność, przezorność, rozważę czy oględność, aby wymierzana przez niego kara była zawsze współmierna (porównywalna, proporcjonalna, odpowiednia) do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia. Wymierzanie kary nie jest łatwe. Jest bez wątpienia przeżyciem o dużym ładunku emocjonalnym, tym większym że w obszarze tego doświadczenia stoi człowiek, także funkcjonariusz Policji. I choć jakość orzeczenia w przedmiocie kary zależy od dopełnienia wielu warunków prawem przewidzianych, to jednak przede wszystkim zależy ona od należytego wykształcenia przełożonych dyscyplinarnych, przygotowania zawodowego, ale i od ich osobowości, która wymaga niekiedy odwagi. Nie można przecież zapominać, że przełożeni dyscyplinarni wielokrotnie zmuszani są wykonywać swoje zadania pod presją środków masowego przekazu, pewnych polityków pozbawionych skrupułów oraz pragnienia zemsty, które szerzy się w społeczeństwie. Na przełożonych dyscyplinarnych przeto, którzy są powołani do wypełnienia swoich obowiązków spoczywa wielka odpowiedzialność.

Optymalizacja sankcji dyscyplinarnej - rozważania w kontekście gwarancyjnej funkcji zakazu *reformationis in peius* na gruncie ustawy o Policji

Uwagi wstępne

Niniejszy szkic poświęcony jest wybranym kwestiom orzekania sankcji dyscyplinarnych, a zwłaszcza możliwości ich modyfikacji w toku instancji. Rozważania te ogniskują się przede wszystkim wokół problematyki dopuszczalnych granic kontroli odwoławczej¹⁶ rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego oraz zakresu związania organu odwoławczego zakazem *reformationis in peius*. Problematyka ta, jak w soczewce, pozwala uchwycić ważki aspekt teoretyczny, będący refleksem ukształtowania modelu postępowania odwoławczego na gruncie ustawy o Policji¹⁷ oraz aspekt prakseologiczny i ewentualne obszary niezbędnej korekty przyjętych rozwiązań. Poruszane zagadnienia determinują zatem określone możliwości w płaszczyźnie stosowania prawa, stanowią ponadto pewne sugestie *de lege ferenda*, których przyjęcie pozwoliłoby zachować spójność pomiędzy przyjętym modelem postępowania odwoławczego oraz dotychczasowym kształtem zakazu *reformationis in peius*.

Optymalizacji sankcji dyscyplinarnej, rozumiana jest tu jako wybór sankcji adekwatnej, sankcji, która jest zdalna do realizacji określonej funkcji właściwej dla analizowanego modelu postępowania. W przypadku funkcji sankcji dyscyplinarnych na pierwszy plan wysuwają się: funkcja wychowawcza, prewencyjna, „wewnątrzsanacyjna” - polegająca na tym, że postępowanie dyscyplinarne służy samooczyszczaniu danej grupy społecznej, a więc antycypacyjnej i niezależnej względem ewentualnych wiążących (prawomocnych) decyzji sądowych co kwestii popełnienia określonego czynu. Nadmienmy jedynie, iż funkcji sankcji dyscyplinarnych nie należy utożsamiać z funkcjami kary kryminalnej i w tym bowiem kontekście postępowanie dyscyplinarne jest autonomiczne względem postępowania karnego; nic nie stoi na przeszkodzie, by w przedmiocie tego samego czynu, te dwa typy postępowań toczyły się jednocześnie.

¹⁶ Jedynie antycypując dalsze rozważania wskażmy, iż kwestię tę w pewnym zakresie podejmowałam w opracowaniu: Janusz-Pohl, Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów [w:] W Kozieliwicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Postępowanie odwoławcze w służbach mundurowych, Piła 2016, s. 21 i n. Uznałam wówczas, że kontrola odwoławcza w modelu postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów ma charakter totalny, ograniczony jedynie kierunkiem wniesionego środka, co oznacza, że skarga uprawnionego podmiotu jest jedynie impulsem do podjęcia kontroli, a organ odwoławczy nie jest związany granicami środka odwoławczego, wyznaczonymi przez zakres zaskarżenia, zarzuty odwoławcze, wnioski odwoławcze. Refleksja snuta w niniejszym szkicu wskazuje na niekoherencję modelu kontroli odwoławczej.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – tekst jednolity ogłoszony w Dz.U. z 2017 r., poz. 2067 ze zm.

I. Ogólne rozważania o sankcji dyscyplinarnej na gruncie ustawy o Policji

Rozważania o sankcjach dyscyplinarnych w perspektywie ich ewentualnej modyfikacji w toku instancji należy rozpocząć od wskazania kilku kwestii porządkujących. Otóż, sankcje dyscyplinarne co do zasady nie są sankcjami oznaczonymi i przypisanymi poszczególnym deliktom dyscyplinarnym. Powodem tego stanu rzeczy jest elastyczna formuła deliktu dyscyplinarnego. Na gruncie ustawy o Policji przewinienie dyscyplinarne zostało zdefiniowane jako (zawiniony) czyn policjanta polegający na **naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej**¹⁸. Przyjęto także zasadę, że za popełnione przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną. Nie oznacza to, iż za każde przewinienie musi zostać wymierzona odrębna sankcja dyscyplinarna bowiem jedną karę dyscyplinarną (odpowiednio surowszą) można wymierzyć także w jednym postępowaniu za popełnienie kilku przewinień dyscyplinarnych (w przypadku spraw złożonych przedmiotowo). Wyjątkiem w tym zakresie jest orzekanie kary samoistnej wzbogaconej o karę dodatkową.

W orzecznictwie podkreśla się, że sankcja wymierzona w postępowaniu dyscyplinarnym musi być sankcją adekwatną, optymalną, jej wybór pozostaje wyłączną kompetencją organu dyscyplinarnego i każdorazowo pozostaje wartościowane w odniesieniu do ustalonego w danej sprawie, a więc *in concreto*, stanu faktycznego. Jak podkreślają – może nieco nieprecyzyjnie - sądy administracyjne: na wymierzenie kary dyscyplinarnej funkcjonariuszowi Policji ma wpływ przede wszystkim waga czynu i „stopień winy”, zaś dobór kary adekwatnej do przewinienia dyscyplinarnego należy do sfery uznania organów dyscyplinarnych, gdyż ustawodawca nie określił, jakiemu przewinieniu odpowiada każda z sankcji wymienionych w art. 134 ustawy z 1990 r. o Policji. Sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego w części dotyczącej kary sprowadza się wyłącznie do oceny, czy organy przestrzegały reguł procedowania, w tym ustawowych dyrektyw wymiaru kar. Sąd nie może natomiast ingerować w uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne i oceniać celowość czy słuszność zastosowanych przezeń sankcji¹⁹. W innym judykacie sąd eksponował, iż: ustawodawca, formułując w treści art. 134 ustawy z 1990 r. o Policji katalog kar dyscyplinarnych, nie określił, jakiemu przewinieniu odpowiada każda z nich. Pozostawił te kwestie uznaniu organów rozstrzygających. Ocena naruszenia obowiąz-

¹⁸ Co do charakteru sformułowanej definicji legalnej na gruncie wskazanej ustawy zob. B. Janusz-Pohl, Ł. Pohl, O okolicznościach niepozwalających na przypisanie win policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe) [w:] W Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Wina w prawie dyscyplinarnych służb mundurowych, Piła 2015, s. 25 i n. Co do ujęcia deliktu dyscyplinarnego zob. B. Janusz-Pohl, Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych, Piła 2013, s. 56 i n. ; B. Janusz-Pohl, Model postępowania dyscyplinarnego w sprawach studentów, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2, s. 88 i n. Odmiennie np. E. Plebanek, Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i modeli struktury przewinień dyscyplinarnych [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, t.2, Warszawa 2012, s. 446 i n.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2016 r., I OSK 3347/15, LEX nr 2177222.

ku służbowego, waga tego naruszenia, ustalenie jego zakresu, a także wymiar odpowiedniej kary stanowi wyłączną kompetencję organów orzekających w sprawach dyscyplinarnych. Należy jednak mieć na uwadze, że owa "uznaniowość" nie oznacza dowolności w procesie wymiaru kar dyscyplinarnych. Organ ma bowiem obowiązek każdorazowo udowodnić fakt popełnienia czynu dyscyplinarnego oraz uzasadnić wydane w sprawie rozstrzygnięcie²⁰. A zatem sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego w części dotyczącej kary sprowadza się wyłącznie do oceny, czy organy przestrzegały reguł procedowania, w tym ustawowych dyrektyw wymiaru kary. Sąd nie może natomiast ingerować w uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne i oceniać celowości czy słuszności zastosowanych przezeń sankcji.

W niniejszym szkicu operujemy pojęciem sankcji dyscyplinarnej, nie zaś pojęciem kary dyscyplinarnej. Zabieg ten jest celowy, albowiem w ramach katalogu sankcji *sensu largo* ujęte zostały: kary dyscyplinarne *sensu stricto* oraz *quasi*-sankcją dyscyplinarną w postaci odstąpienia od wymierzenia kary, a nawet *quasi*-sankcja dyscyplinarna w postaci odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej (będące w istocie namiastką kary „upomnienia”, która obecnie nie występuje jako samoistna kara dyscyplinarna). Dla porządku wskażmy, iż **samoistne kary dyscyplinarne *sensu stricto* to**: 1) nagana; 2) zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania od 3-14 dni (orzekana wobec policjantów przebywających w systemie skoszarowanym); 3) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku; 4) wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe; 5) wydalenie ze służby. Możemy wyodrębnić nadto **karę dodatkową**: obniżenie stopnia (wymierzana tylko obok kary wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub kary wydalenia ze służby). Postrzegając katalog sankcji dyscyplinarny *sensu largo*, uznaje się jednocześnie, że jedynie *quasi*-sankcją dyscyplinarną jest odstąpienie od ukarania, słuszność przyznając stwierdzeniu WSA zawartemu w wyroku z 28 XI 2012 r. IV SA/Wr 402/12, iż: pomimo że zwrot "odstąpienie od ukarania" mógłby sugerować, że nie mamy tu do czynienia z sankcją dyscyplinarną, to jednak tak nie jest. Wymieniona postać dyscyplinowania funkcjonariusza zawiera atrybuty kary, albowiem odstępując od ukarania, uznaje go jednak winnym przewinienia dyscyplinarnego²¹.

Wybór adekwatnej sankcji dyscyplinarnej jest uzależniony od ustalonych *in concreto* okoliczności. Ustawodawca w sposób ogólny wskazuje jednak, iż wymierzona kara powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia, w szczególności powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, **w tym następstwa dla służby**, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. Ustanowione zostały nadto zarówno okoliczności łagodzące i zaostrzające, które organ dyscyplinarny winien uwzględnić wymierzając sankcję dyscyplinarną. I tak na **zaostrzenie wymiaru kary** mają wpływ: 1) działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka; 2) popełnienie przewinienia dyscy-

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 2048/16, LEX nr 2338764.

²¹ LEX nr 1388150. Podobnie R. Giętkowski w aprobującej glosie na łamach Gdańskich Studiów Prawniczych -Przegląd Orzecznictwa, 2013, z. 4, s. 11

plinarnego przez policjanta przed zatarciem wymierzonej mu kary dyscyplinarnej; 3) poważne skutki przewinienia dyscyplinarne, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Policji lub naruszenia dobrego imienia Policji; 4) działanie w obecności podwładnego, wspólnie z nim lub na jego szkodę. Natomiast na **złagodzenie wymiaru kary** mają wpływ: 1) nieumyślność jego popełnienia; 2) podjęcie przez policjanta starań o zmniejszenie jego skutków; 3) brak należytego doświadczenia zawodowego lub dostatecznych umiejętności zawodowych; 4) dobrowolne poinformowanie przełożonego dyscyplinarne o popełnieniu przewinienia dyscyplinarne przed wszczęciem postępowania dyscyplinarne. Stosownych egemplifikacji dotyczących optymalizacji sankcji dyscyplinarne, a więc wyboru optymalnej sankcji za przypisany delikt dyscyplinarne dostarcza orzecznictwo sądów administracyjnych. Tytułem przykładu wskażmy następujące judykaty: wyrok WSA z 9 VI 2017, VIII SA/Wa 844/16, w którym sąd uzna, że: świadome naruszenie regulacji prawnych, w tym zarówno prawa powszechnie obowiązującego (art. 70 § 2 k.w.), jak też resortowych, uzasadnia decyzję przełożonego dyscyplinarne o wymierzeniu najsurowszej kary dyscyplinarnej - wydalenie ze służby²² oraz wyrok WSA z 6 VI 2017, IV SA/Wr 32/17, zgodnie z jego tezą: charakter czynów skarżącego polegających na próbie ukrycia nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu poprzez wprowadzenie w błąd pokrzywdzonej, nakłaniania jej do cofnięcia skargi, zwrot dokumentów lekarskich poprzez osoby trzecie popełnionych z winy umyślnej, jak najbardziej uzasadnia karę ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku²³. W innym orzeczeniu sąd stwierdził, iż organ służbowy podejmując decyzję o doborze jednej ze wskazanych przez ustawę kar dyscyplinarne powinien wziąć pod uwagę takie okoliczności, jak rodzaj naruszonych obowiązków (obowiązki służbowe *sensu stricto*, reguły postępowania wyznaczone pojęciem godności i powagi służby, reguły wykonywania zawodu określone normami zawodowej sztuki, etyki i deontologii), stopień tzn. intensywności naruszenia, **stopień zagrożenia dla interesu służby spowodowanej naruszeniem obowiązków służbowych**, dotychczasowy przebieg służby (stosunek do obowiązków), jak również element subiektywny, jakim jest stopień winy funkcjonariusza (wina umyślna w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym, wina nieumyślna w postaci nieostrożności - lekkomyślności)²⁴.

Tylko sygnalizacyjnie nadmienimy, że wskazanie standardów w zakresie kar orzekanych w postępowaniach dyscyplinarne, a tym samym dyrektyw optymalizacji sankcji dyscyplinarne utrudnia fakt, iż jedna sankcja (odpowiednio surowsza) może być orzekana za kilka pozostających ze sobą w zbiegu przewinień dyscyplinarne. Analiza orzecznictwa pozwala także na wysnucie wniosku, że kwestia tożsamości czynu zarzucanego obwinionemu i przypisanego w ostatecznym rozstrzygnięciu nie jest klarowna, a spotykane są takie przypadki, w ramach których w postępowaniu odwoławczym albo też ponownym dochodzi do rozszerzenia zarzutu o czyny, które nie były wcześniej objęte postępowaniem dyscyplinarne.²⁵

²² LEX nr 2330080.

²³ LEX nr 2350367.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 V 2017, II Sa/RZ 96/17, LEX nr 2241603

²⁵ Praktyka taka jest nieprawidłowa, chociaż przyznać należy, że w niektórych przypadkach ostatecznie prowadzi do rezultatów korzystnych dla obwinionego (który w sytuacji, gdyby nowo zarzucany czyn pozostający w związku z czynem zarzucanym uprzednio wyłączony zo-

II. Orzekanie sankcji dyscyplinarnych wobec policjantów w postępowaniu I i II-instancyjnym – aspekty proceduralne

Fundamentalne znaczenia dla dalszych ustaleń ma spostrzeżenie, że model postępowania dyscyplinarnego wyznaczony w oparciu o ustawę o Policji kształtuje zasada inkwizycyjności²⁶, wzbogacona jedynie o wykształconą w pewnym zakresie funkcję obrony. Ma to swoje konsekwencje w ramach formuły rozstrzygnięć organów pierwszoinstancyjnych oraz odwoławczych. Po przeprowadzeniu postępowania dowodowego przez rzecznika dyscyplinarnego i zebraniu materiału dowodowego organ pierwszoinstancyjny dokonuje jego oceny, opierając się przede wszystkim na sprawozdaniu przedstawionym przez Rzecznika dyscyplinarnego, z tego powodu poznanie tego organu ma charakter pośredni²⁷, w zasadzie ograniczający się do etapu subsumpcyjnego, a więc etapu wydania decyzji procesowej przez przełożonego dyscyplinarnego. *Verba legis* przełożony dyscyplinarny na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego wydaje orzeczenie o: 1) uniewinnieniu albo 2) odstąpieniu od ukarania, albo 3) ukaraniu, albo 4) umorzeniu postępowania. A zatem orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne przed organem pierwszoinstancyjnym może być orzeczeniem merytorycznym (orzeczenia określone w punktach 1,2,3) albo formalnym (4). Przyjmując perspektywę dynamiczną, a więc mając w polu widzenia kwestię zainicjowania postępowania kontrolnego i ustanowiony na gruncie ustawy o Policji tryb tego postępowania, kluczowe znaczenie mają orzeczenia wydane „na niekorzyść” obwinionego, a więc z wyłączeniem orzeczenia o uniewinnieniu. Postępowanie odwoławcze w prezentowanym tu modelu zostało ustanowione w celu gwarancyjnym *favor defensionis*, co ma związek przede wszystkim ze sposobem inicjowania tego postępowania. Możliwość podjęcia kontroli odwoławczej jest uzależniona od złożenia przez uprawniony podmiot skargi etapowej – tu odwołania. Uprawnienie do wniesienia odwołania przysługuje wyłącznie obwinionemu, skargi tego typu nie może wnieść rzecznik dyscyplinarny (jest to zrozumiałe wobec faktu, że rzecznik w postępowaniu dyscyplinarnym pełni funkcję organu nie zaś strony czynnej, współdziałając z organem rozstrzygającym w I instancji). Należy w tym kontekście podkreślić, że postępowanie odwoławcze nie może być zainicjowane z urzędu przez organ odwoławczy, zaś obwiniony może swe uprawnienie do zrealizować w terminie 7 dni

stał do odrębnego postępowania, zespół sankcji orzekanych za każde z zarzuconych przewinień dyscyplinarnych, w różnych odrębnych postępowaniach, byłby mniej korzystny niż jedna sankcja orzeczona za te przewinienia w jednym postępowaniu). W tym kontekście można wskazać na wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2016, II SA/Wa 169/16, LEX nr 2097572, w którym sąd trafnie wskazał: fakt, że **policjant nie dopełnił swoich obowiązków przez określony czas, nie oznacza, że przewinienie dyscyplinarne ma charakter czynu ciągłego w rozumieniu k.k.** Nie do zaakceptowania jest zatem stanowisko, że „przy tak dużej ilości postępowań ujętych w treści zarzutów bezzasadnym byłoby ich jednostkowe ujęcie, co wiązałoby się z dużą liczbą zarzutów lub zarzutem bardzo obszernym”. **Przyjęcie zbiorczych opisów czynów bez dokładnego określenia konkretnych uchybień w poszczególnych sprawach oraz postaci zamiaru prowadzi do naruszenia prawa materialnego**, tj. art. 135j ust. 2 pkt 4 ustawy z 1990 r. o Policji.

²⁶ Model poznania w postępowaniu dyscyplinarnym określono jako model mieszany, w ramach którego poznanie oparte jest na zasadzie inkwizycyjności przy jednoczesnym braku wyodrębnienia strony czynnej - Zob. B. Janusz-Pohl, Ukształtowanie podstawy faktycznej..., s. 24-25.

²⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, Ukształtowanie podstawy faktycznej..., s. 23 i 27.

od dnia doręczenia orzeczenia. Na podstawie odpowiedniego zastosowania art. 122 i 126 k.p.k. w zw. z art. 135p ust. 1 ustawy o Policji, termin ten należy uznać za zawity i możliwy do restytucji, wówczas, gdy uchybienie terminowi nastąpiłoby z przyczyny niezależnej od obwinionego. Odwołanie podlega kontroli formalnej, składa się je do wyższego przełożonego dyscyplinarnego za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji, a zatem odwołanie jest środkiem dewolutywnym. Kontroli formalnej dokonuje wyższy przełożony dyscyplinarny, który odmawia przyjęcia odwołania, w drodze postanowienia, jeżeli zostało wniesione po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo jest niedopuszczalne. Należy podkreślić, iż postanowienie o odmowie przyjęcia odwołania jest ostateczne. Skutkiem procesowym wniesienia odwołania przez osobę uprawnioną (obwinionego, ewentualnie jego obrońcę, który wnosi odwołanie w imieniu strony), w terminie, a także od orzeczenia wydanego przez organ pierwszoinstancyjny, jest wszczęcie postępowania odwoławczego. W tym kontekście można dodać, że odwołanie jest środkiem suspensywnym, wstrzymuje bowiem uprawomocnienie i wykonanie orzeczenia pierwszoinstancyjnego²⁸.

Zaznaczmy, że odwołanie musi być dopuszczalne, a kwestię jego dopuszczalności należy łączyć, m.in. z *gravamenem* a więc „zmaterializowanym” uprawnieniem obwinionego, wyrażającym się w tym, iż wskutek wydanego orzeczenia naruszone zostały prawa lub interesy obwinionego. Ten aspekt determinuje zatem granice przedmiotowe odwołania, które może być wniesione jedynie od orzeczenia wydanego na niekorzyść obwinionego (o ukaraniu, odstąpieniu od ukarania oraz w pewnym wąskim zakresie o umorzeniu). Obwiniony może zatem zainicjować postępowanie kontrolne, jest on nadto uprawniony do dysponowania swoją skargą, co oznacza, że jest obwiniony jest władny, by swą skargę cofnąć. **Wobec braku ograniczenia ustawowego należy uznać, że obwiniony może cofnąć odwołanie aż do momentu wydania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy.** W konsekwencji uprawnione jest twierdzenie, że obwiniony realizując swoje prawo do obrony w razie niekorzystnego przebiegu postępowania odwoławczego może cofnąć swą skargę, a wówczas postępowanie odwoławcze *verba legis* ulega umorzeniu (art. 135n ust. 5 ustawy o Policji). Rozpoznanie odwołania jest uzależnione wyłącznie od decyzji obwinionego. W tym zakresie dostrzegalny jest pewien dysonans pomiędzy konsekwencjami cofnięcia odwołania i zakresem oddziaływania zakazu *reformationis in peius*.

Zanim zostanie on nakreślony musimy odnieść się jeszcze do kilku aspektów odwołania ujmowanego jako skargę etapową. Nie ma wątpliwości, że pełni ono funkcję inicjującą²⁹ postępowanie kontrolne, można mieć jednak wątpliwości, czy i w jakim zakresie odwołanie pełni funkcję programową, w tym sensie, iż wyznacza ścisły zakres kontroli (niejako program), do którego realizacji jest zobligowany i poza który nie może wykroczyć organ odwoławczy. W tym kontekście należy zatem rozważyć czy organ odwoławczy jest związany granicami środka odwoławczego wyznaczonymi przez zakres zaskarżania, treść zarzutów, wnioski odwoławcze i kierunek środka od-

²⁸ Podstawowe cech skargi etapowej: dewolutywność, suspensywność, reformatoryjność-kasatoryjność - zob. K. Marszał, J. Zagrodnik (red.), *Proces karny*, Warszawa 2018, s. 663 i n.

²⁹ Tradycyjnie w procesualistyce karnej wyróżnia się kilka funkcji skargi: funkcję inicjującą, programową, informacyjną, bilansującą oraz funkcję obowiązku procesowego. Funkcje te w największym stopniu pełni skarga zasadnicza w postępowaniu karnym, a więc skarga inicjująca postępowanie przed sądem pierwszej instancji. W mniejszym stopniu funkcje te pełnią także inne typy skarg: etapowe i incydentalne.

woławczego. Innymi słowy, odpowiedzieć musimy na pytanie: czy przyjęty na gruncie ustawy o Policji model kontroli odwoławczej jest modelem parcjalnym czy totalnym.

Należy dodać, że ustawodawca nie wprowadził do ustawy o Policji żadnego przepisu, który wskazywałby jakie elementy treściowe zawierać powinno odwołanie. Nie zawarł wskazówki, zgodnie z którą granice rozpoznania organu odwoławczego wyznaczone są przez treść odwołania. Zgodnie z sugestią ustawodawcy, organ odwoławczy może rozpoznając środek odwoławczy orzec na niekorzyść oskarżonego w ściśle określonych przypadkach, a zatem w ściśle określonych przypadkach może przełamać kierunek środka odwoławczego (art. 135n ust. 6 ustawy o Policji). We wcześniejszym opracowaniu, analizując status odwołania i jego rolę w ramach postępowania odwoławczego stwierdziłam, że kontrola odwoławcza ma charakter totalny. Uznałam, że obwiniony nie został zobligowany do ścisłego wskazania zarzutów odwoławczych, a totalny charakter kontroli odwoławczej oznacza, iż organ dyscyplinarny z urzędu musi badać i uwzględniać uchybienia poddanego kontroli rozstrzygnięcia³⁰. Taka interpretacja stwarza pewne wątpliwości wobec dyzpozytywności obwinionego i jego nieograniczonego ustawowo uprawnienia do cofnięcia odwołania. Skoro bowiem obwiniony jest jedynym podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania kontrolnego, działając zgodnie ze swoim *gravamenem* może on zaskarżyć tylko takie rozstrzygnięcie, które narusza jego prawo lub szkodzi jego interesom, a jednocześnie wniesiony środek odwoławczy może doprowadzić do kontroli totalnej, to możliwość nieograniczonego dysponowania odwołaniem (możliwość jego cofnięcia aż do wydania rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy) zdaje się rozwiązaniem nietrafnym. Jeśli w ogóle zatem może dojść do kontroli odwoławczej orzeczenia „na niekorzyść” obwinionego, to wówczas stanowi to przypadek wyjścia poza granice środka odwoławczego i przykład rozszerzenia kontroli poza treść skargi, zaś w takim wyjątkowym przypadku ustawodawca musiałby ograniczyć uprawnienie obwinionego do dysponowania jego skargą. Skoro *verba legis* organ odwoławczy może wymierzyć surowszą karę, a więc wydać orzeczenie niekorzystne dla oskarżonego, orzekając wówczas reformatoryjnie, gdy zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby, to z takim brzmieniem ustawy niezgodny jest art. 135n ust. 5 ustawy o Policji, na mocy którego postępowanie odwoławcze umarza się w przypadku cofnięcia odwołania. A ściślej, uregulowanie to jest niespójne z treścią ustępu szóstego tego samego artykułu³¹. W sytuacji bowiem, gdy **organ odwoławczy uzyskuje kompetencję do wyjścia poza granice odwołania, przełamując zakaz *reformationis in peius*, obwiniony nie może już dysponować odwołaniem**. Słowem, wówczas nie może dojść do jego cofnięcia. W konsekwencji art. 135n ust. 5 ustawy o Policji winien zostać znowelizowany i przyjąć postać następującą: „Postępowanie odwoławcze umarza się w przypadku cofnięcia odwołania, z wyjątkiem sytuacji opisanej w ust. 6” albo „Postępowanie odwoławcze umarza się w przypadku cofnięcia odwołania, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby”.

Dla porządku wskaźmy, iż po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego, wobec braku cofnięcia odwołania, wyższy przełożony dyscyplinarny może zaskarżone orzeczenie: 1) utrzymać w mocy, 2) uchylić w całości albo w części i w tym zakresie:

³⁰ B. Janusz-Pohl, *Ukształtowanie podstawy faktycznej...*, s. 25.

³¹ W postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej kary dyscyplinarnej, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby

uniewinnić obwinionego, odstąpić od ukarania, **względnie wymierzyć inną karę (przelamując zakaz *reformationis in peius* także karę surowszą)**, bądź uchylając to orzeczenie – umorzyć postępowanie dyscyplinarne w pierwszej instancji (orzeczenie *reformatoryjne*), 3) uchylić orzeczenie pierwszoinstancyjne w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia przez przełożonego dyscyplinarnego, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części (orzeczenie *kasatoryjne*). Warto dodać, że w doktrynie i orzecznictwie sporny jest charakter orzeczenia kasatoryjnego, a zwłaszcza jego status w perspektywie objęcia orzeczenia tego typu kontrolą sądową. Za trafne uznaje się tu te poglądy, zgodnie z którymi skarga do sądu administracyjnego przysługuje na wszystkie orzeczenia wymienione w art. 135n ust. 4 ustawy z 1990 r. o Policji, w tym orzeczenie o charakterze kasacyjnym (kasatoryjnym)³². Słusznie podkreśla się jednak, że pryzmat tej kontroli jest ograniczony zakresem orzeczenia kasatoryjnego. Co oznacza, że rolą sądu kontrolującego to orzeczenie jest ocena przesłanek stanowiących podstawę do podjęcia przez przełożonego dyscyplinarnego rozstrzygnięcia. Jak wskazuje judykatura: wystarczającym powodem do zastosowania powyższego przepisu jest sytuacja, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części³³. Wydanie orzeczenia kasatoryjnego stanowi funkcję ograniczenia postępowanie dowodowego w instancji odwoławczej, w ramach której rozpoznanie sprawy następuje na podstawie stanu faktycznego ustalonego w postępowaniu dyscyplinarnym. Jeżeli jest to potrzebne do prawidłowego wydania orzeczenia, wyższy przełożony dyscyplinarny może jednak uzupełnić materiał dowodowy, zlecając rzecznikowi dyscyplinarnemu prowadzącemu postępowanie dyscyplinarne wykonanie czynności dowodowych, określając ich zakres. Zakres tych czynności jest jednak zdeteminowany granicami rozpoznania sprawy w instancji odwoławczej, te zaś są uzależnione od zakresu zaskarżenia i podniesionych w odwołaniu zarzutów. Jeśli z tej perspektyw korekta rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego wymagałaby przeprowadzenia postępowania odwoławczego w całości lub w znacznej części, organ dyscyplinarny musi wydać orzeczenie kasatoryjne, chyba że zachodzą podstawy do umorzenia postępowania.

Z kwestią typów orzeczeń organu odwoławczego pozostaje ściśle związany temporalny zakres obowiązywania zakazu *reformationis in peius*. Przypomnijmy, że zgodnie z ustawą o Policji tzw. zakaz *reformationis in peius* został ujęty w następującej postaci: w postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej kary dyscyplinarnej, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby. Z przepisu tego wynika wprost i wydawałoby się, że dość jednoznacznie – iż adresatem wskazanego ograniczenia jest li tylko wyższy przełożony dyscyplinarny, a więc, że oddziaływanie wskazanego zakazu ogranicza się wyłącznie do postępowania odwoławczego i nie dotyczy już postępowania ponownego. Można byłoby więc sądzić, że ów zakaz ujęty został jednie w formule bezpośredniej. Taka też wykładnia przyjmowana jest powszechnie w orzecznictwie sądów admi-

³² Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 maja 2014 r. I OSK 1024/14, LEX nr 1517966. Nietrafnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 2014 r., II SA/Bd 798/14, LEX nr 1539012.

³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 17 grudnia 2014 r. II SA/Bd 1052/14, LEX nr 1642813.

nistracyjnych. Tytułem przykładu wskazać można następujące judykaty. I tak, w orzeczeniu o sygnaturze II SA/Ke 1109/14 sąd orzekł, iż: wynikający z art. 135n ust. 6 ustawy z 1990 r. o Policji zakaz *reformationis in peius* nie odnosi się do przełożonego dyscyplinarnego, któremu przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia na podstawie art. 135n ust. 4 pkt 3 ustawy, po uchyleniu przez wyższego przełożonego zaskarżonego orzeczenia dyscyplinarnego³⁴. Podobnie w orzeczeniu o sygnaturze SA/Sz 54/11 uznano: wyższy przełożony w decyzji kasacyjnej nie jest uprawniony nakazać organowi pierwszej instancji załatwienie sprawy w sposób pozytywny, czy negatywny dla obwinionego³⁵. Mimo jednoznacznego stanowiska judykatury, kwestię tę należy zbadać dokładniej, zdaje się bowiem, że przyjęty rezultat interpretacyjny, choć uprawniony w płaszczyźnie tzw. wykładni językowej (można powiedzieć w uproszczeniu - pewnego aspektu wykładni), nie wydaje się uzasadniony funkcjonalnie, nie koresponduje bowiem w żadnym razie z przyjętym na gruncie ustawy o Policji modelem postępowania odwoławczego.

Poddajmy zatem interpretacji wskazaną jednostkę redakcyjną. W pierwszym etapie wykładni należy uznać, że zrekonstruowana norma prawna jest zaadresowana wprost do organu odwoławczego, któremu zakazane jest wymierzenie w postępowaniu odwoławczym kary surowszej niż wymierzona w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Jak wiadomo, zakaz ten zostaje wyłączony w dwóch przypadkach. Czy taki rezultat wykładni należy uznać za uzasadniony funkcjonalnie, społecznie akceptowalny i spójny z przyjętym modelem postępowania odwoławczego.

Warunkiem koniecznym wszczęcia postępowania odwoławczego jest skuteczne wniesienie odwołania przez obwinionego, ponadto obwiniony może dysponować swoim odwołaniem aż do momentu wydania rozstrzygnięcia przez wyższego przełożonego dyscyplinarnego, a więc do tego czasu może cofnąć wniesiony środek ze skutkiem wiążącym dla organu (w konsekwencja takiego działania postępowanie odwoławcze ulega umorzeniu). Uprawnienie do zainicjowania kontroli przez obwinionego aktualizuje się jedynie wówczas, gdy ów obwiniony spełnia warunek *gravamenu*, co oznacza, iż obwiniony jest uprawniony do wniesienia odwołania od orzeczenia pierwszoinstancyjnego jedynie na swoją korzyść. Analizując wskazane elementy możemy dojść do wniosku, iż kontrola odwoławcza w postępowaniu dyscyplinarnym jest pomyślana jako „kontrola na korzyść obwinionego” - *pro favor defentionis* - wyjście (z urzędu) poza granice odwołania jest ograniczone w ścisły sposób (art. 135n ust. 6 ustawy o Policji). Jednocześnie orzekanie reformatoryjne jest wpisane w model tego postępowanie, a rozstrzygnięcie kasatoryjne może zostać wydane jedynie wówczas, gdy zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości lub w znacznej części. Sytuacja prawna obwinionego, będącego inicjatorem postępowania kontrolnego powinna być w jednakowy sposób zabezpieczona zarówno wówczas, gdy organ odwoławczy rozstrzyga reformatoryjnie, jak i wtedy, gdy orzeka kasatoryjnie. Tym bardziej, że samo wprowadzenie możliwości przełamania kierunku środka odwoławczego - wobec jednostronnego ukształtowania postępowania odwoławczego i braku

³⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 15 stycznia 2015 r., II SA/Ke 1109/14, LEX nr 1643886.

³⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 kwietnia 2011 r., II SA/Sz 54/11, LEX nr 1128688.

możliwości zainicjowania tego postępowania z urzędu - uznać należy za rozwiązanie niegwarancyjne.

Kluczowym argumentem możliwym do wykorzystania w procesie wykładni art. 135n ust. 6 ustawy o Policji jest argument nawiązujący do ukształtowania zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu wznowieniowym. I tak zgodnie z art. 135s ust. 3 ustawy o Policji orzeczenie kary surowszej od dotychczasowej jest możliwe tylko wtedy, gdy wznowienie następuje z urzędu i orzeczona kara jest rażąco niewspółmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego. Przepis ten wyraźnie wrunkuje aktualizację uprawnienia do wydania rozstrzygnięcia surowszego w postępowaniu wznowieniowym, zainicjowaniem tego postępowania z urzędu. Oznacza to, iż w modelu postępowania wznowieniowego przyjętym na gruncie ustawy o Policji w ogóle nie może dojść do przełamania kierunku tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia wobec zainicjowania postępowania wznowieniowego na wniosek. Zauważmy jednocześnie, że postępowanie zakończone prawomocnie wznowia się, m.in. wtedy, gdy zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego oraz, gdy orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia. Kategorie te są znacznie szersze niż te kształtujące wyjątki od zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu odwoławczym w postaci: rażącego naruszenia prawa lub interesu służby. Na gruncie obecnie obowiązującego stanu prawnego, jeśli zatem obwiniony nie wnieśnie odwołania od orzeczenia pierwszoinstancyjnego to wówczas, organ z urzędu wznowia postępowanie, gdy ujawnione zostaną wskazane w ustawie okoliczności określone w art. 135r ustawy o Policji. W postępowaniu wznowieniowym jednak korekta rozstrzygnięcia na niekorzyść obwinionego nie jest możliwa zawsze wtedy, gdy ustalone zostanie, że orzeczenie pierwszoinstancyjne rażąco narusza prawo lub interes służby, lecz jedynie wtedy, gdy orzeczona kara zostanie uznana za rażąco niewspółmierną. Tymczasem zdaje się, że gdyby ustalenie kwestii rażącego naruszenia prawa lub naruszenia interesu służby nastąpiło w postępowaniu odwoławczym – zainicjowanym przez obwinionego (sic!) – wydanie orzeczenia na niekorzyść obwinionego i orzeczenia kary surowszej nie musiałoby poprzedzać stwierdzenie, iż dotychczas orzeczona kara jest rażąco niesprawiedliwa, a jedynie, że jest ona karą nieadekwatną.

Słowem, względy proceduralne wynikające z przyjętego na gruncie ustawy o Policji modelu postępowań kontrolnych (postępowania odwoławczego i nadzwyczajno-zaskarżeniowego) przemawiają za odrzuceniem tzw. językowego rezultatu wykładni art. 135n ust. 6 ustawy o Policji i jednocześnie uznaniem, że **zakaz *reformationis in peius* winien rozciągać się także na postępowanie ponowne, a więc oddziaływać także na skutki procesowe wydania orzeczenia kasatoryjnego**. Zdając sobie jednak sprawę z dyskusyjności wskazanego rezultatu interpretacyjnego, jednocześnie postuluje się zmianę art. 135n ust. 6 ustawy o Policji w następującym brzmieniu: „W postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej kary dyscyplinarnej, chyba że zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby. Przepis ten znajduje odpowiednie zastosowanie w postępowaniu ponownym”.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszym szkicu spostrzeżenia, dotyczące możliwości orzekania sankcji dyscyplinarnych w postępowaniu odwoławczym w kontekście funkcjonowania zakazu *reformationis in peius* pozwalają uznać, iż przyjęty model postępowania odwoławczego nie zapewnia efektywnej korekty orzeczeń organów dyscyplinarnych. Przeprowadzone rozważania dają asumpt do stwierdzenia, z jednej strony konieczności ograniczenia dyspozytywności obwinionego i wprowadzenia odstępstwa w zakresie skutków procesowych cofnięcia odwołania, z drugiej pozwalają na rozszerzenie ochrony wynikającej z zakazu *reformationis in peius* na postępowanie ponowne, co nie zostało wprost wyrażone w ustawie. W obu tych aspektach wskazano pożądany kierunek *de lege ferenda* i proponowane brzmienie art. 135n ust. 5 oraz 135n ust. 6 ustawy o Policji. Sformułowane wnioski skłaniają także ku ogólniejszej refleksji co do zakresu oddziaływania zasady inkwizycyjności w ramach przyjętego modelu postępowania odwoławczego. Zdaje się bowiem, że podniesienie efektywności kontroli orzeczeń organów pierwszoinstancyjnych - do pewnego stopnia - przemawia za odstępieniem od bezwzględного uwarunkowania wszczęcia postępowania odwoławczego wniesieniem skargi etapowej (odwołania) na rzecz zasady działania z urzędu³⁶.

³⁶ Możliwość wszczęcia postępowania odwoławczego z urzędu musiałby ograniczać się jednak do ściśle określonych przypadków, gdy wydane rozstrzygnięcie rażąco narusza prawo lub interes służby (zauważmy bowiem, że w momencie uzewnętrznienia orzeczenia, lecz przed upływem terminu do wniesienia odwołania organ pierwszoinstancyjny nie jest już władny by orzeczenie to zmienić, nawet wówczas, gdy dostrzeżone zostaną jego istotne wady). W obecnym stanie prawnym organ dyscyplinarny z urzędu zainicjować może jedynie postępowanie wznowieniowe, lecz w jego ramach korekta wydanego (prawomocnego) rozstrzygnięcia na niekorzyść obwinionego jest ograniczona tylko do przypadku, gdy orzeczona kara jest rażąco niewspółmierna.

Środki dyscyplinarne orzekane względem żołnierzy

Podstawowym środkiem odpowiedzialności dyscyplinarnej są kary dyscyplinarne, niemniej nie są one środkiem jedynym. Ustawy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy służb mundurowych przewidują poza nimi m.in. takie środki, jak rozmowę dyscyplinującą, odstąpienie od ukarania czy pojedyncze kary dodatkowe³⁷. Oprócz tego ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej³⁸, cyt. dalej jako u.d.w., wyróżnia, jako jedyna spośród ustaw dotyczących służb mundurowych, dość rozbudowaną kategorię, jaką są środki dyscyplinarne, którym poświęcone zostało niniejsze opracowanie.

Dokonane przez u.d.w. rozróżnienie kar dyscyplinarnych i środków dyscyplinarnych stanowi niewątpliwie nawiązanie do rozwiązania przyjętego w Kodeksie karnym z dnia 6 czerwca 1997 r.³⁹, w którym obok kar uregulowano środki karne⁴⁰ (spośród których, ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁴¹, wydzielono przepadek i środki kompensacyjne). Zgodnie z art. 33 ust. 2 u.d.w., środek dyscyplinarny może być orzeczony samoistnie albo obok kary dyscyplinarnej, przy czym – jak wynika z art. 21 ust. 3 u.d.w., który stanowi, że niezależnie od liczby przewinień dyscyplinarnych można zastosować jeden lub więcej środków dyscyplinarnych – środki te mogą być kumulowane. Celem ich nie jest jednak zwiększanie dolegliwości zadawanej ukaranemu, ale służyć mają one osiągnięciu w jak najwyższym stopniu celów karania dyscyplinarnego oraz indywidualizowaniu i racjonalizowaniu tego karania⁴². Samoistne stosowanie środków dyscyplinarnych może stanowić racjonalną reakcję na przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, kiedy ze względu na okoliczności dotyczące czynu i jego sprawcy nie jest zasadne orzeczenie kary, aczkolwiek reakcja łagodniejsza niż ukaranie byłaby niewystarczająca (należy zaznaczyć, że pod pojęciem ukarania u.d.w. rozumie zarówno prawomocne wymierzenie kary dyscyplinarnej, jak i prawomocne zastosowanie środka dyscyplinarnego –

³⁷ Bliżej na temat środków odpowiedzialności dyscyplinarnej innych niż kary dyscyplinarne zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 295–303.

³⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2024.

³⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1137 z późn. zm.

⁴⁰ Por. M. Czuliński, S. Małecki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski, *Wojskowe przepisy dyscyplinarne wraz z komentarzem, cz. I: Przepisy o wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym*, Warszawa 1999, s. 53 (przywołana publikacja dotyczy nieobowiązującej już, poprzedzającej u.d.w., ustawy z dnia 4 września 1997 r. o dyscyplinie wojskowej, tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 370 z późn. zm., zachowuje ona jednak aktualność na gruncie u.d.w. w zakresie analogicznych rozwiązań normatywnych; na tej samej zasadzie przywoływane też będą dalej w przypisach inne publikacje wydane przed rządami poprzedniej ustawy).

⁴¹ Dz. U. poz. 396.

⁴² Por. M. Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy w teorii i przepisach prawa*, Dęblin 2000, s. 215.

zob. art. 3 pkt 7). Z kolei zastosowanie środków dyscyplinarnych obok kary wzmacnia siłę ukarania, jego oddziaływanie na sprawcę, a zwłaszcza oddziaływanie społeczne⁴³.

Przepis art. 33 ust. 1 u.d.w. wymienia następujące środki dyscyplinarne: 1) zobowiązanie do przeproszenia pokrzywdzonego, 2) zobowiązanie do wykonania dodatkowych zadań służbowych, 3) zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody, 4) pozbawienie prawa do noszenia odznaki honorowej lub odznaki tytułu honorowego oraz udziału w uroczystościach wojskowych i państwowych z udziałem wojska oraz 5) podanie informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób. Wydaje się, że kolejność, w jakiej wspomniany przepis wyszczególnia środki dyscyplinarne, nie jest przypadkowa – że są one uszeregowane według przyjętego teoretycznie stopnia ich dolegliwości, choć oczywiście konkretna osoba może odczuwać indywidualnie ukształtowany środek jako mniej lub bardziej dolegliwy w stosunku do innych, niż założył to ustawodawca. W literaturze zwraca się uwagę, że szczególnie dolegliwe, w kontekście związków ze społecznością żołnierską, mogą być dwa ostatnie z wymienionych środków. W szczególności pozbawienie prawa do noszenia odznaki honorowej może stanowić wyraz dezaprobaty nie tylko ze strony przełożonych, ale i samej społeczności, a pozbawienie prawa udziału w uroczystościach z udziałem wojska może być istotną dolegliwością z punktu widzenia utrzymywania kontaktów z innymi żołnierzami⁴⁴.

Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych środków, czyli zobowiązanie do przeproszenia pokrzywdzonego, przyjmuje się, że może być on zastosowany jedynie wówczas, gdy skutek przewinienia dyscyplinarnego doszło do naruszenia dóbr osobistych pokrzywdzonego⁴⁵. Najważniejsze dobra osobiste człowieka wymienia art. 23 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.⁴⁶, cyt. dalej jako k.c. Należą do nich w szczególności: zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania czy twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska. W świetle art 24 § 1 k.c., ten, czyje dobro osobiste zostało naruszone, może żądać, aby osoba, która dopuściła się naruszenia, dopełniła czynności potrzebnych do usunięcia jego skutków, w szczególności ażeby złożyła oświadczenie odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie. Takim oświadczeniem może być zwłaszcza przeproszenie.

Przeproszenie związane z omawianym środkiem dyscyplinarnym ma dotyczyć pokrzywdzonego. Żaden z przepisów u.d.w. nie wyjaśnia, kogo należy rozumieć przez pokrzywdzonego. Pomocny w tej mierze może być art 49 Kodeksu postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r.⁴⁷ Procedura dyscyplinarna wzorowana jest na procedurze karnej, a sama u.d.w. w art. 9 nakazuje w pewnym zakresie odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego. W konsekwencji zasadne jest sięgnięcie w drodze analogii do wspomnianego przepisu tegoż kodeksu i uznanie, że pokrzywdzonym jest osoba fizyczna lub prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, ale posiadająca zdolność prawną, której dobro prawne zosta-

⁴³ Por. M. Czuhnowski, S. Małecki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski, *Wojskowe przepisy...*, cz. I, s. 53–54.

⁴⁴ Zob. R. Galicki, *Podstawy prawne utrzymywania i umacniania dyscypliny wojskowej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015, s. 59–60.

⁴⁵ Por. M. Czuhnowski, S. Małecki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski, *Wojskowe przepisy...*, cz. I, s. 53; J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 59.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 z późn. zm.

⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1904.

ło bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez przewinienie dyscyplinarne (jest ono odpowiednikiem przestępstwa, o którym mówi kodeks), przy czym za pokrzywdzonego należy też uważać zakład ubezpieczeń w zakresie, w jakim pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu przewinieniem lub jest zobowiązany do jej pokrycia. Biorąc pod uwagę to, że przeproszenie może być stosowane tylko w razie naruszenia dóbr osobistych człowieka, może ono dotyczyć wyłącznie osoby fizycznej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone przez przewinienie dyscyplinarne. Nie ma przy tym przeszkód, by tą osobą był zarówno żołnierz, jak i osoba cywilna⁴⁸.

Jak wynika z art. 77 ust. 3 u.d.w. oraz z rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie wykonywania kar i środków dyscyplinarnych⁴⁹, cyt. dalej jako r.w.k., organ orzekający zobowiązanie do przeproszenia pokrzywdzonego, podobnie zresztą jak w przypadku pozostałych środków dyscyplinarnych, nie konkretyzuje w orzeczeniu jego treści, ale następuje to w rozkazie lub decyzji właściwego przełożonego dyscyplinarnego, w których zarządza się wykonanie tego środka. Przełożony dyscyplinarny zobowiązuje ukaranego żołnierza do przeproszenia pokrzywdzonego w określonym miejscu i czasie. Ustalając ten czas, należy mieć na uwadze, że po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym orzeczenie dyscyplinarne stało się prawomocne, następuje przedawnienie wykonania środka odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 76 ust. 2 u.d.w.). Przepisy § 9 r.w.k. stanowią ponadto, że przeproszenie polega na skierowaniu do pokrzywdzonego słowa „przepraszam” w obecności bezpośredniego przełożonego ukaranego lub bezpośredniego przełożonego pokrzywdzonego, a jeśli takie wykonanie analizowanego środka nie jest możliwe, ukarany może przeprosić pokrzywdzonego w formie pisemnej. Ze względu na to, że przywołany powyżej art. 24 § 1 k.c. przyznaje osobie, której dobro osobiste zostało naruszone, roszczenie o złożenie oświadczenia odpowiedniej treści, przełożony dyscyplinarny, zarządzając wykonanie zobowiązania do przeproszenia pokrzywdzonego, powinien uwzględnić wolę pokrzywdzonego w tej mierze, zamieszczając stosowne wskazanie w rozkazie lub decyzji. W szczególności celowe może być, by przeproszenie obejmowało nie tylko samo wyrażenie żalu, ale również inne, bezpośrednio z tym związane oświadczenia potrzebne do usunięcia skutków naruszenia dóbr osobistych, jak np. wyjaśnienia o fałszywości użytego twierdzenia. Jeśli wola pokrzywdzonego nie jest znana, celowe byłoby nawiązanie z nim w odformalizowany sposób kontaktu, by poznać jego stanowisko w sprawie. Istotne jest też, czy pokrzywdzony w ogóle życzy sobie orzekania zobowiązania do przeproszenia go⁵⁰.

Drugim ze środków dyscyplinarnych jest zobowiązanie do wykonania dodatkowych zadań służbowych. Środek ten polega na obowiązku wykonywania przez ukaranego w czasie wolnym od zajęć służbowych, przez okres od trzech do czternastu dni, zadań służbowych na rzecz jednostki wojskowej lub instytucji cywilnej⁵¹, określonych przez przełożonego dyscyplinarnego, w wymiarze do trzech godzin dziennie (art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.w.). Dookreślenie treści tego środka następuje w rozkazie lub decy-

⁴⁸ Por. J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne...*, s. 59.

⁴⁹ Dz. U. poz. 955.

⁵⁰ W odniesieniu do obowiązku przeproszenia pokrzywdzonego na gruncie prawa karnego por. R. Giętkowski, *Karnoprawny obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego*, „Jurysta” 2003, nr 9/10, s. 27.

⁵¹ Pojęcia jednostki wojskowej i instytucji cywilnej definiują odpowiednio art. 3 pkt 18 i 20 u.d.w.

zji organu orzekającego w pierwszej instancji. Organ ten określa w szczególności rodzaj dodatkowych zadań służbowych, z uwzględnieniem ich użyteczności dla jednostki wojskowej lub instytucji cywilnej, okres i miejsce ich wykonywania oraz godziny, w których mają być wykonywane, z uwzględnieniem normy czasu przeznaczonego na odpoczynek, określonej w przepisach o czasie służby żołnierzy (przepisem takim jest przede wszystkim art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych⁵²), przy czym wykonywanie omawianego środka może odbywać się nieprzerwanie bez względu na dni wolne od zajęć służbowych (§ 10 ust. 1 i 2 r.w.k.).

Dla zobowiązania do wykonania dodatkowych zadań służbowych ustanowione są w u.d.w. pewne ograniczenia co do orzekania go razem z karą dyscyplinarną. Nie może mianowicie kumulować się on z karą odwołania z zajmowanego stanowiska służbowego oraz karą usunięcia ze służby kandydackiej, służby przygotowawczej, okresowej służby wojskowej albo zawodowej służby wojskowej (art. 35 ust. 1 pkt 3 u.d.w.). Omawiane zobowiązanie jest też jedynym środkiem dyscyplinarnym, którego wykonanie może zostać warunkowo zawieszona (art. 23 ust. 1 u.d.w.).

Kolejnym środkiem dyscyplinarnym jest zobowiązanie do naprawienia szkody. Przepisy u.d.w. nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem szkody. Jako że jest to pojęcie wywodzące się z prawa cywilnego, należy nadawać mu znaczenie, jakie ma ono na gruncie tego prawa. Najogólniej rzecz ujmując, szkoda oznacza zawsze jakiś uszczerbek w dziedzinie dóbr prawnych poszkodowanego⁵³. Ze względu na to, że § 11 ust. 1 r.w.k. jako jedyne sposoby wykonania zobowiązania do naprawienia szkody wskazuje sposoby naprawienia szkody majątkowej, relewantny dla analizowanego środka będzie wyłącznie uszczerbek w dziedzinie dóbr majątkowych. W konsekwencji zobowiązanie do naprawienia szkody na podstawie u.d.w. może być orzeczone tylko w razie wyrządzenia przez przewinienie dyscyplinarne szkody majątkowej.

Prawo cywilne będzie też właściwe dla określenia zasad odpowiedzialności za szkodę (skądinąd celowe byłoby wyrażne zapisanie tego w przepisach u.d.w.⁵⁴). Chodzi tu o przepisy k.c., ale też ustawy szczególnej, jaką jest ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy⁵⁵. Ustawa ta reguluje odpowiedzialność majątkową żołnierzy na zasadzie winy za wyrządzone przez nich szkody, wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych, w mieniu Skarbu Państwa znajdującym się w dyspozycji komórek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej oraz jednostek organizacyjnych podporządkowanych albo nadzorowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej (art. 1 ust. 1), przewidując ograniczenie tej odpowiedzialności do rzeczywistej straty (art. 3), a w przypadku szkody wyrządzonej nieumyślnie w mieniu, które nie zostało powierzone żołnierzowi z obowiązkiem zwrotu albo wyliczenia się – dodatkowo do kwoty trzymiesięcznego uposażenia przysługującego żołnierzowi (art. 7 w zw. z art. 11 i 13). Wspomniana ustawa reguluje ponadto odpowiedzialność żołnierza za wyrządzenie szkody osobie trzeciej przy wykonywaniu obowiązków służbowych, stanowiąc, że zobowiązany do jej na-

⁵² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1726 z późn. zm.

⁵³ Por. M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, [w:] *System Prawa Prywatnego*, red. Z. Radwański, t. 6: *Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. A. Olejniczak, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 80–82.

⁵⁴ Por. M. Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 224.

⁵⁵ Dz. U. Nr 89, poz. 967 z późn. zm.

prawienia jest Skarb Państwa, a żołnierz ponosi odpowiedzialność majątkową przewidzianą w przepisach tejże ustawy (a więc z powyższymi ograniczeniami) wobec Skarbu Państwa reprezentowanego przez jednostkę organizacyjną, która naprawiła szkodę (art. 10). W sprawach nieuregulowanych w tej ustawie, do odpowiedzialności majątkowej żołnierzy za szkody wyrządzone przez nich w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków służbowych stosuje się zaś przepisy k.c. (art. 1 ust. 2). Z kolei na zasadach określonych wyłącznie w k.c. żołnierz będzie odpowiadał za szkodę majątkową wyrządzoną przy okazji wykonywania powierzonych czynności służbowej oraz bez związku z wykonywaniem obowiązków służbowych⁵⁶. Warto dodać, że zarówno przywoływana ustawa (w art. 3), jaki i k.c. (w art. 361 § 1) ogranicza odpowiedzialność zobowiązanego do odszkodowania do normalnych następstw działania lub zaniechania, z którego szkoda wynikła, a więc następstwa te muszą pozostawać w tzw. adekwatnym związku przyczynowym z zachowaniem sprawcy.

Jeżeli są spełnione powyższe warunki, w zasadzie w każdym przypadku wyrządzenia przez żołnierza szkody przewinieniem dyscyplinarnym celowe jest rozważenie zobowiązania go do naprawienia wyrządzonej szkody, o ile tylko już wcześniej tej szkody nie naprawił. Obowiązek naprawienia szkody ma bowiem bardzo duży potencjał wychowawczy i prewencyjny, a także idealnie nadaje się do dostosowywania ukarania do stopnia winy i stopnia społecznej szkodliwości przewinienia, które to wszystkie czynniki ma obowiązek brać pod uwagę organ orzekający o ukaraniu dyscyplinarnym (art. 20 ust. 1 u.d.w.). W przypadku wyrządzenia szkody osobie trzeciej, za którą żołnierz względem tej osoby odpowiada bezpośrednio (choć dotyczy to także, aczkolwiek w mniejszym stopniu, przypadków odpowiedzialności żołnierza względem Skarbu Państwa), za zastosowaniem zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody mogą dodatkowo przemawiać względy ekonomii procesowej i ułatwienia pokrzywdzonemu dochodzenia roszczeń. Nie musi on bowiem wówczas dochodzić ich w często żmudnym postępowaniu cywilnym⁵⁷. Z drugiej jednak strony trzeba mieć na względzie to, że organ dyscyplinarny nie ma na ogół specjalistycznej wiedzy i doświadczenia potrzebnych do ustalenia wysokości szkody, a w postępowaniu dyscyplinarnym nie ma raczej czasu na dokładne badanie tej kwestii (co do zasady przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego następuje po upływie roku od dnia jego popełnienia – art. 22 ust. 1 u.d.w.). W konsekwencji stosowanie zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody musi być ograniczone do przypadków, gdy wysokość szkody została już ustalona poza postępowaniem dyscyplinarnym albo ustalenie jej nie pociąga za sobą większych trudności.

Żaden z przepisów nie wymaga dookreślenia omawianego zobowiązania w orzeczeniu dyscyplinarnym. Z § 11 ust. 1 r.w.k. wynika jedynie, że w postępowaniu wykonawczym należy określić sposób wykonania tego środka. Wydaje się jednak, że w orzeczeniu dyscyplinarnym powinien być wskazany podmiot, któremu szkoda ma być naprawiona, i określona wartość szkody. Jednoznacznych ustaleń w tym zakresie powinien dokonać organ orzekający, aby – zgodnie z art. 76 ust. 1 u.d.w. – można było przystąpić do wykonania orzeczenia dyscyplinarnego niezwłocznie po uprawomocnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego, zwłaszcza że organem zarządzającym wykonanie ukarania nie zawsze będzie organ, który wydał prawomocne orzeczenie o ukaraniu

⁵⁶ Por. D.R. Bugajski, *Odpowiedzialność majątkowa żołnierzy w świetle ustawy z 25 maja 2001 r., „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 4, s. 83–84.*

⁵⁷ Por. M Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 224.

(por. art. 76 ust. 4 u.d.w.). Podmiot, na rzecz którego ma być orzeczone zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody, ustalany jest na podstawie przepisów prawa cywilnego. W tym przypadku pokrzywdzonym może być nie tylko osoba fizyczna, jak było to w odniesieniu do zobowiązania do przeproszenia pokrzywdzonego, ale także osoba prawna (w tym zakład ubezpieczeń) i jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Jeśli chodzi zaś o określenie wartości szkody, kluczowy w tej mierze jest art. 361 § 2 k.c., wedle którego, w granicach normalnych następstw, w braku innego przepisu ustawy lub postanowienia umowy, naprawienie szkody obejmuje straty, które poszkodowany poniósł (jest to tzw. szkoda rzeczywista – *damnum emergens*), oraz korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono (*lucrum cessans*). Wspomnianymi w tym artykule odmiennymi przepisami ustawy są w szczególności przepisy przywoływanej ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o odpowiedzialności majątkowej żołnierzy, która ogranicza zakres naprawienia szkody do rzeczywistej straty. Jeśli jednak żołnierz odpowiada za szkodę wyłącznie na podstawie przepisów k.c., zobowiązanie do naprawienia szkody powinno też obejmować utracone korzyści.

Sposób wykonania zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody określany jest, jak wspomniano, w postępowaniu wykonawczym (por. art. 77 ust. 3 u.d.w.). Jak wynika z § 11 ust. 1 r.w.k., zarządzając wykonanie tego środka, zobowiązuje się żołnierza do: 1) uiszczenia na rzecz pokrzywdzonego określonej kwoty pieniężnej odpowiadającej wartości wyrządzonej szkody albo 2) wykonania takich czynności, które spowodują przywrócenie stanu sprzed wyrządzenia szkody. Przepis ten koresponduje z art. 363 § 1 k.c., zgodnie z którym naprawienie szkody powinno nastąpić, według wyboru poszkodowanego, bądź przez przywrócenie stanu poprzedniego, bądź przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej, z tym że gdyby przywrócenie stanu poprzedniego było niemożliwe albo gdyby pociągało za sobą dla zobowiązanego nadmierne trudności lub koszty, roszczenie poszkodowanego ogranicza się do świadczenia w pieniądzu. Gdy zestawia się ze sobą te dwa przepisy, zauważy się dwie różnice. Po pierwsze, k.c. daje pierwszeństwo przywróceniu stanu poprzedniego, a r.w.k. w pierwszej kolejności wymienia zapłatę odszkodowania. Po drugie, r.w.k. – w przeciwieństwie do k.c. – nie uzależnia wyboru formy naprawienia szkody od woli poszkodowanego. Należy uznać, że nie są to różnice znaczące. Jak ustalono powyżej, do zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody trzeba stosować przepisy prawa cywilnego. Prowadzi to do wniosku, że § 11 ust. 1 r.w.k. nie uchyla pierwszeństwa przywrócenia stanu poprzedniego względem zapłaty odszkodowania pieniężnego (zresztą byłoby to niemożliwe z uwagi na zasadę *lex inferior non derogat legi superiori* – norma rozporządzenia jest hierarchicznie niższa niż norma ustawowa), a jedynie wskazuje, że w przypadku szkód wyrządzonych przez żołnierzy częściej może znaleźć w praktyce zastosowanie odszkodowanie pieniężne⁵⁸. Przepis § 11 ust. 1 r.w.k. nie uchyla też zasady, że naprawienie szkody powinno nastąpić w formie wybranej przez poszkodowanego. Jeśli wola pokrzywdzonego w tej mierze nie jest znana, organ zarządzający

⁵⁸ Podobnie M. Czuliński, S. Małcki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski, *Wojskowe przepisy dyscyplinarne wraz z komentarzem, cz. II: Przepisy o zatrzymaniu i zawieszaniu w czynnościach służbowych żołnierzy, wykonywaniu oraz odbywaniu kar i środków dyscyplinarnych wraz z komentarzem*, Warszawa 2000, s. 56, gdzie Autorzy wskazują, że naprawienie szkody następuje przez zapłatę odszkodowania, jeśli nie ma możliwości naprawienia jej przez przywrócenie stanu poprzedniego, aczkolwiek nie powołują się na przepisy prawa cywilnego.

wykonanie przedmiotowego środka dyscyplinarnego powinien się z nim w tej sprawie porozumieć.

Przepis § 11 ust. 3 r.w.k. stanowi, że organ orzekający w pierwszej instancji przesyła niezwłocznie organowi finansowemu uprawnionemu do dokonywania potrąceń z uposażeń żołnierzy⁵⁹ odpis rozkazu lub decyzji, w których zarządzone wykonanie omawianego środka. Oznacza to, że jeśli ukarany został zobowiązany do uiszczenia na rzecz pokrzywdzonego określonej kwoty pieniężnej i niezwłocznie nie uiszczy jej w sposób dobrowolny, zacznie być ona egzekwowana z jego uposażenia, poczynając od najbliższej wypłaty. Późniejsze zapłacenie należnego odszkodowania uczyni zaś bezprzedmiotowymi dalsze potrącenia. Problem jest tylko w tym, że potrąceń z uposażenia żołnierza dokonuje się w granicach i na zasadach określonych w przepisach o wynagrodzeniu za pracę⁶⁰. Są nimi przepisy Kodeksu pracy z dnia 26 czerwca 1974 r.⁶¹. Uznając, że zobowiązanie do naprawienia wyrządzonej szkody w formie pieniężnej jest odpowiednikiem przewidzianych przez ten kodeks kar pieniężnych stosowanych przez pracodawcę, przy potrącaniu takich należności wolna od potrąceń jest kwota uposażenia w wysokości 90% minimalnego uposażenia po odliczeniu składek na ubezpieczenie społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych (por. art. 87¹ § 1 pkt 3 Kodeksu pracy). Biorąc pod uwagę to, że orzeczenia o ukaraniu nie można wykonywać po upływie sześciu miesięcy od dnia, w którym orzeczenie to stało się prawomocne (art. 78 ust. 3 w zw. z art. 76 ust. 2 u.d.w.), możliwości wyegzekwowania analizowanego środka są tak naprawdę znikome. W związku z tym celowe byłoby dodanie w u.d.w. przepisu, zgodnie z którym wyłączne jest przedawnienie wykonania orzeczenia o ukaraniu wspomnianym środkiem

Przedostatnim z przewidzianych przez u.d.w. środków dyscyplinarnych jest pozbawienie prawa do noszenia odznaki honorowej lub odznaki tytułu honorowego oraz udziału w uroczystościach wojskowych i państwowych z udziałem wojska. Środek ten powinien być stosowany w reakcji na szczególnie naganne przewinienia, wymagające napiętnowania w środowisku żołnierskim, a więc będzie raczej orzekany niesamoistnie, gdyż sam środek dyscyplinarny na ogół byłby niewystarczającą reakcją na takie przewinienia. Odznaki honorowe określa § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie wyróżniania żołnierzy, byłych żołnierzy oraz pododdziałów, oddziałów i instytucji wojskowych⁶², natomiast tytuły honorowe – § 5 ust. 2-4 tegoż rozporządzenia. Pozbawienie prawa do noszenia odznaki oraz udziału w uroczystościach następuje na okres od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu do dnia zatarcia ukarania (art. 35 ust. 2 u.d.w.).

Jeśli chodzi zaś o ostatni ze środków dyscyplinarnych – podanie informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób, jest on jedynym środkiem, który z powodu swej natury nie może być zastosowany jako wyłączna reakcja na przewinienie dyscy-

⁵⁹ Organy te wskazują: art. 104 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych oraz art. 9 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 616 z późn. zm.).

⁶⁰ Zob. art. 103 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy niezawodowych.

⁶¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.

⁶² Dz. U. Nr 124, poz. 841.

plinarne⁶³. Powinien być orzekany w przypadku przewinień wymagających szczególnego napiętnowania w środowisku żołnierskim. O ile ukaranie poprzednim ze środków może nie być przez wszystkich w tym środowisku zauważone, o tyle podanie informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób czyni to ukaranie w pełni jawnym. Za ujawnieniem ukarania może też jednak przemawiać interes pokrzywdzonego, co ma szczególnie znaczenie zwłaszcza przy zniesławieniu czy znieważeniu⁶⁴.

Podanie informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób polega na zamieszczeniu tej informacji w rozkazie lub decyzji, a następnie odczytaniu jej w czasie odprawy lub na zbiórce oraz wykorzystaniu jej w analizach lub ocenach dyscypliny wojskowej (art. 35 ust. 3 u.d.w.). Rodzaj i termin odprawy lub zbiórki, podczas której ma być odczytana informacja o ukaraniu, oraz grupę osób, w obecności których ma być odczytana, określa organ wydający rozkaz lub decyzję, zarządzając wykonanie tego środka (§ 13 ust. 1 pkt 1 i 2 r.w.k.). Wspomnianą grupę mogą stanowić tylko żołnierze o stopniu wojskowym tym samym co ukarani lub wyższym oraz przełożeni ukaranego niebędący żołnierzami (§ 13 ust. 3 r.w.k.). Podając do wiadomości innych osób informacje o ukaraniu, wskazuje się stopień wojskowy, imię i nazwisko ukaranego, rodzaj popełnionego przez niego przewinienia dyscyplinarnego oraz sposób ukarania, z wyszczególnieniem rodzaju i wymiaru orzeczonej kary dyscyplinarnej lub liczby i wymiaru zastosowanych środków dyscyplinarnych (§ 13 ust. 2 r.w.k.). Rodzaj analiz lub ocen dyscypliny wojskowej, w których może być wykorzystana informacja o ukaraniu, podobnie jak rodzaj odprawy lub zbiórki, określany jest w rozkazie lub decyzji zarządzających wykonanie przedmiotowego środka (§ 13 ust. 1 pkt 3 r.w.k.).

Kończąc omawianie środków dyscyplinarnych, należy jeszcze dodać, że organ, który wydał orzeczenie w pierwszej instancji, może, z ważnych przyczyn służbowych lub innych dotyczących ukaranego i na czas określony, odroczyć albo przerwać wykonywanie środków dyscyplinarnych zobowiązania do wykonania dodatkowych zadań służbowych lub zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody, a wykonanie tego ostatniego także rozłożyć na raty, z tym że odroczenie lub rozłożenie na raty wykonania zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody może nastąpić wyłącznie za zgodą pokrzywdzonego (art. 78 ust 1, 2 i 4 u.d.w.). Zatarcie ukarania środkiem dyscyplinarnym następuje natomiast z upływem roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu (art. 86 ust. 1 pkt 1 u.d.w.), o ile w tym okresie nie nastąpiło skazanie ukaranego przez sąd wojskowy, warunkowe umorzenie postępowania karnego lub ukaranie w postępowaniu dyscyplinarnym (wtedy do zatarcia ukarania dochodzi po upływie osiemnastu miesięcy od dnia uprawomocnienia się ostatniego orzeczenia – art. 86 ust. 3 u.d.w.). Zatarcie ukarania następuje także w przypadku zwolnienia żołnierza z czynnej służby wojskowej, ale nie wcześniej niż po wykonaniu (lub – jak trzeba by przyjąć – przedawnieniu wykonania) zobowiązania do naprawienia wyrządzonej szkody lub podania informacji o ukaraniu do wiadomości innych osób (art. 86 ust. 1 pkt 3 u.d.w.). Jeśli jednak środek dyscyplinarny zostanie orzeczony wraz z karą dyscyplinarną usunięcia ze służby kandydackiej, służby przygotowawczej, z okresowej służby wojskowej albo zawodowej służby wojskowej, do zatarcia ukarania dochodzi dopiero po upływie pięciu lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia o ukaraniu.

⁶³ Por. M. Czuliński, S. Małecki, S. Osuch, P. Pabisiak-Karwowski, *Wojskowe przepisy...*, cz. I, s. 53.

⁶⁴ Por. M. Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 225.

Podsumowując, trzeba stwierdzić, że środki dyscyplinarne przewidziane przez u.d.w. istotnie i wielokierunkowo wzbogacają system środków odpowiedzialności dyscyplinarnej żołnierzy i warto byłoby rozważyć wprowadzenie podobnej instytucji do ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną w innych służbach mundurowych.

O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych

Wprowadzenie

Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych jest jednym z wielu rodzajów odpowiedzialności funkcjonującej w różnych grupach zawodowych i społecznych⁶⁵. Pociągnięcie funkcjonariusza jednej z tych służb do odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przez niego przewinienia dyscyplinarnego może rodzić dla niego doniosłe konsekwencje. Wymierzenie nawet najłagodniejszej kary dyscyplinarnej w postaci nagany skutkuje w przypadku niektórych ze służb (np. Policji) konsekwencjami finansowymi (np. obniżeniem nagrody rocznej), a także brakiem możliwości awansu, otrzymywania nagród i wyróżnień⁶⁶. Wszystkie kary dyscyplinarne, niezależnie od stopnia ich surowości, mają charakter niewątpliwie represyjny z punktu widzenia obwinionego⁶⁷.

W świetle powyższych uwag uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż dla obwinionego czy ukaranego funkcjonariusza każdej ze służb mundurowych, który dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego, doniosłego znaczenia nabierają wszelkie regulacje związane z uchyleniem karalności i darowaniem kary, które skutkują wyłączeniem możliwości ukarania sprawcy deliktu dyscyplinarnego albo wyłączają możliwość wykonania wydanego orzeczenia dyscyplinarnego⁶⁸.

Prawie 100 lat temu E. Krzymuski pisał, iż: „Umorzeniem kary nazywa się w ogóle wygaśnięcie po stronie państwa tytułu do jej nałożenia w danym przypadku. Tytuł ten należy uważać za wygasły wtedy tylko, gdy zostanie wyczerpany przez dojsię kary do końca, tj. wtedy gdy skazany odcierpi w zupełności nałożoną na niego karę. Wyjątkowo jednak, umorzenie może nastąpić z innych jeszcze przyczyn (...)”⁶⁹. Autor ten wskazuje na następujące okoliczności: śmierć sprawcy czynu, przedawn-

⁶⁵ Por. szeroko na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej np. A. Bobkowski, *Istota prawna przepisów dyscyplinarnych*, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 4; idem, *Istota prawna przepisów dyscyplinarnych. Dokończenie*, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 5; Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959; E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001; J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000; A. J. Szware (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2001; P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, P. Józwiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2014.

⁶⁶ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tekst jednolity 2017, poz. 2067, późn. zm.), zwana dalej u.pol. Por. też S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 49-51.

⁶⁷ Por. P. Józwiak, *Uchylenie karalności i darowanie kar w sprawach dyscyplinarnych policjantów*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny” 2010, nr 3, s. 73.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ E. Krzymuski, *System prawa karnego ze stanowiska nauki trzech kodeksów, obowiązujących w Polsce. Część ogólna*, Kraków 1921, s. 282-283.

ienie, darowanie kary oraz czynny żal⁷⁰. W niniejszym opracowaniu wskazane zostaną niektóre okoliczności, których konsekwencją jest niemożność wymierzenia, względnie wykonania, kary dyscyplinarnej wobec funkcjonariusza służby mundurowej, który dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego.

1. Odcierpienie kary (*ne bis in idem*)

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, iż najmniej problemów praktycznych dotyczy sytuacji związanych z odcierpieniem kary przez sprawcę ukaranego dyscyplinarnie. Jak się wydaje jest to najbardziej prawidłowy sposób stosowania reakcji dyscyplinarnej, gdyż wiąże się nie tylko z istnieniem i orzekaniem kar dyscyplinarnych, ale również z wykonaniem stosowanej decyzji dyscyplinarnej. Odcierpienie kary przez sprawcę powoduje, iż nie można go ponownie pociągnąć do odpowiedzialności dyscyplinarnej za to samo przewinienie (zasada *ne bis in idem*)⁷¹. Zasadne jest jednak zwrócenie uwagi na kilka problemów związanych z zakazem ponownego karania za ten sam czyn. Na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych można bowiem mówić o istnieniu pewnych odstępstw od w/w zasady.

Niewątpliwie zasada *ne bis in idem* nie znajduje wyjątku w sytuacji, gdy chodzi o możliwość kilkukrotnego karania za ten sam czyn na podstawie różnych przepisów zawartych w jednej ustawie⁷². W wielu przypadkach wynika to wprost ze stosownych przepisów ustawowych w myśl, których postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się, a wszczęte umarza, jeżeli w tej samej sprawie zapadło prawomocne orzeczenie dyscyplinarne lub toczy się postępowanie dyscyplinarne (np. art. 135 pkt 4 u.pol.). W sytuacji, gdy właściwie przepisów ustawowe nie formułują wprost zasady *ne bis in idem*, jako negatywnej przesłanki procesowej, obowiązywanie zakazu wynikającego z tej zasady należy wyprowadzić z treści przepisów Konstytucji⁷³. Zauważyć bowiem należy, iż zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Z tego też względu w sytuacji, gdy poszczególne przepisy dyscyplinarne nie formułują tej zasady w sposób bezpośredni, należy stosować ją bezpośrednio w oparciu o Konstytucję. Nie ma bowiem przeszkód, aby uprawnienie do bezpośredniego stosowania Konstytucji obejmowało również organy dyscyplinarne w służbach mundurowych⁷⁴.

⁷⁰ Ibidem, s. 283.

⁷¹ E. Krzymuski, System..., s. 284.

⁷² P. Czarnecki, Postępowanie..., s. 245.

⁷³ Zasada *ne bis in idem* została wyprowadzona przez Trybunał Konstytucyjny zasady demokratycznego państwa prawo, o której mowa w art. 2 Konstytucji. Por. szerzej np. M. Pająk, Zasada *ne bis in idem* w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10, s. 71-82; A. Sakowicz, Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011, s. 43-60.

⁷⁴ Tak m.in. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2000 r., P 12/98, OTK ZU 2000, nr 2, poz. 67. Por. M. Jaśkowska, Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka, Kraków 2001, s. 279-280; J. Roszkiewicz, Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4, s. 57-78.

O ile jednak od powyższej zasady nie odstępuje się w przypadku tej samej procedury dyscyplinarnej, o tyle mniej bezwzględnie przestrzega się jej, gdy chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną ponoszoną na podstawie dwóch różnych ustaw. Pojawiające się wątpliwości dotyczą więc zakresu obowiązywania zasady *ne bis in idem*, gdy sprawca podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej na podstawie różnych reżimów dyscyplinarnych. Doskonałym zobrazowaniem tej sytuacji jest sprawa Claudii Pechstein, niemieckiej multimedalistki olimpijskiej w łyżwiarstwie szybkim, złapanej na stosowaniu dopingu. Zawodniczka ta była jednocześnie funkcjonariuszem policji. Mająca miejsce w niemieckim piśmiennictwie prawniczym dyskusja dotyczyła tego, czy możliwe jest prowadzenie z tytułu popełnienia jednego czynu dwóch odrębnych postępowań dyscyplinarnych; jednego prowadzonego przez komisje sportowe, a drugiego przez policyjne organy dyscyplinarne⁷⁵.

Jeszcze większe kontrowersje pojawiają się, gdy chodzi o zbieg odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu tego samego czynu. Dość zgodnie wskazuje, iż niezależność obu tego rodzaju odpowiedzialności stanowi istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej⁷⁶. Tym niemniej jednak w doktrynie coraz częściej stawia się pytanie, czy tego rodzaju sytuacja jest jednak do pogodzenia z obowiązującym w demokratycznym państwie prawa zakazem nadmiernej represyjności sankcji karnych⁷⁷. Niektórzy autorzy wskazują wręcz na konieczność łagodzenia skutków kilkukrotnego karania tego samego sprawcy za ten sam czyn, ale na podstawie różnych reżimów odpowiedzialności⁷⁸.

2. Śmierć ukaranego

Truizmem jest stwierdzenie, iż śmierć obwinionego funkcjonariusza umarza karalność przewinienia dyscyplinarnego, a także skutkuje niemożnością dalszego prowadzenia postępowania oraz wykonania kary. Odpowiedzialność dyscyplinarna, podobnie jak odpowiedzialność karna w ścisłym tego słowa znaczeniu, ma bowiem charakter osobisty i nie przechodzi na krewnych czy spadkobierców sprawcy przewinienia dyscyplinarnego. Śmierć obwinionego lub ukaranego funkcjonariusza powoduje wygaśnięcie karalności, ale również uniemożliwia wykonanie kary dyscyplinarnej⁷⁹. Tytu-

⁷⁵ Por. A. Chlebowska, Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w niemieckiej policji na podstawie federalnej ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 146-147.

⁷⁶ Por. Z. Leoński, Odpowiedzialność dyscyplinarna słuchaczy państwowych szkół wyższych w prawie polskim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Prawo” 1955, z. 1, s. 133; E. Zielińska, Odpowiedzialność..., s. 148-151.

⁷⁷ Tak m.in. B. Nita, Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym, Gdańsk 2008, s. 378; D. Korczyński, Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność..., s. 65.

⁷⁸ A. J. Szwarc, Sankcje dyscyplinarne w kontekście innych sankcji represyjnych, [w:] J. Ciemniowski, L. Tyszkiewicz, H. Żakowska-Nenzler (red.), Sankcje w systemie prawa, Bielsko-Biała 2013, s. 126 i n.; idem, Zbieg sankcji dyscyplinarnych z innymi sankcjami represyjnymi w służbach mundurowych, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 11 i n.; P. Józwiak, Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014, s. 258-260.

⁷⁹ P. Józwiak, Uchylenie..., s. 73.

łem uzupełnienia należy jednak podkreślić, że zgodnie z art. 135 r ust. 6 u.pol. w przypadku śmierci ukaranego policjanta możliwe jest wznowienie postępowania na wniosek członka rodziny uprawnionego do renty rodzinnej po tym policjancie. Przepis ten daje wyjątkową, choć znaną także innym przepisom dyscyplinarnym, możliwość prowadzenia, a ściślej rzecz biorąc wznowienia, postępowania dyscyplinarnego, pomimo istnienia negatywnej przesłanki procesowej w postaci śmierci obwinionego, jeżeli żądają tego najbliżsi zmarłego⁸⁰.

3. Prawo łaski

Problematyka związana z możliwością zastosowania aktu łaski do sprawcy deliktu dyscyplinarnego stanowi niewątpliwie jedno z najbardziej spornych teoretycznie i rodzących poważne trudności zagadnień, które może skutkować niejednorodnością przyjmowanych w tym zakresie w praktyce stosowania prawa rozwiązań.

Niektórzy autorzy uznają, choć z pewnymi wyjątkami, za dopuszczalne wydawanie indywidualnych aktów łaski w dziedzinie kar dyscyplinarnych⁸¹. Są jednak i tacy, którzy kategorycznie wykluczają możliwość objęcia aktem łaski osób wobec, których orzeczono kary dyscyplinarne⁸².

W tym niezwykle interesującym sporze rację należy przyznać tym z przedstawicieli doktryny, którzy dopuszczają możliwość objęcia aktem łaski sprawców przewinień dyscyplinarnych. Autor niniejszego opracowania kilkakrotnie opowiadał się za przyjęciem tego rodzaju rozwiązania⁸³. Przemawiają za tym zwłaszcza dwie okoliczności. Po pierwsze, zauważyć wypada, że w myśl art. 139 Konstytucji prawo łaski stosuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. W literaturze podkreśla się, iż jest to regulacja wyjątkowo skromna, która nie określa ani treści tego prawa, ani też

⁸⁰ Por. też A. Bojańczyk, Kontynuacja postępowania dyscyplinarnego po śmierci obwinionego na wniosek osoby najbliższej [w:] M. Kosek, J. Stryk (red.), *W trosce o rodzinę. Księga jubileuszowa Pani Profesor Wandy Stojanowskiej*, Warszawa 2008, s. 31-44.

⁸¹ Por. M. Starzewski, *Uwagi o zwierchnictwie sił zbrojnych oraz prawie łaski Prezydenta RP*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1 – 12, s. 226; Z. Czeszejko - Sochacki, [w:] Z. Krzemiński, Z. Czeszejko – Sochacki, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów*, Warszawa 1971, s. 51; E. Zielińska, *Odpowiedzialność ...*, s. 329 – 330; W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 101; idem, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)*, [w:] L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Hołda (red.), *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, Lublin 2005, s. 461. B. Banaszak, *Prezydenckie prawo łaski w Polsce*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50, s. 35; A. Murzynowski, *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 15 – 17; P. Rogoziński, *Instytucja ułaskawienia w prawie polskim*, Warszawa 2009, s. 243.

⁸² L. Wilk, *O instytucji ułaskawienia (Uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 5, s. 61; M. Jachimowicz, *Ułaskawienie*, „Prokurator” 2006, nr 3, s. 74; idem, *Przedmiotowy zakres prawa łaski*, „Jurysta” 2007, nr 7, s. 18; R. A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 23.

⁸³ P. Józwiak, *Uchylenie...*, s. 75; idem, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 38-39; idem, *Instytucja ułaskawienia-refleksje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych*, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, Piła 2012, s. 22-38.

postępowania ulaskawieniowego. Wskazano jedynie, że prawa łaski nie stosuje się do osób skazanych przez Trybunał Stanu (art. 139 zd. 2 Konstytucji)⁸⁴. Gdyby więc ustawodawca chciał wyłączyć taką możliwość w odniesieniu do kar dyscyplinarnych, to uczyniłby to wyraźnie, tak jak w przypadku osób skazanych przez Trybunał Stanu⁸⁵. Po drugie, szczegółowa analiza poszczególnych kar dyscyplinarnych, występujących we wszystkich służbach mundurowych, pozwala dojść do wniosku, iż sankcje te pod względem swej dolegliwości niejednokrotnie odpowiadają środkom przewidzianym w prawie karnym, a czasem wręcz je przewyższają⁸⁶. Z tego też powodu nie ma żadnych poważniejszych argumentów, które przemawiałyby za dopuszczalnością stosowania aktu łaski wobec osób, co do których orzeczono środek karny w postaci degradacji (art. 324 § 1 pkt 3 k.k.) czy wydalenia ze służby przy jednoczesnym wykluczeniu możliwości objęcia aktem łaski osób ukaranych w postępowaniu dyscyplinarnym sankcją w postaci obniżenia stopnia czy też wydalenia ze służby. Wskazane powyżej sankcje dyscyplinarne, znane w zasadzie wszystkim przepisom dyscyplinarnym funkcjonującym w służbach mundurowych, wywołują bowiem identyczne skutki jak środki karne w postaci degradacji czy wydalenia ze służby⁸⁷.

4. Darowanie kary

Instytucją zbliżoną w swej istocie do prawa łaski, ale stosowaną nie przez Prezydenta RP, a przez przełożonego służbowego, jest darowanie kary. Środek ten jest przewidziany jedynie w niektórych przepisach dyscyplinarnych (Agencja Wywiadu i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego)⁸⁸. Kara dyscyplinarna może być bowiem w każdym czasie darowana i zatarta za wykazane męstwo lub odwagę albo poważne osiągnięcia w wykonywaniu zadań służbowych.

Instytucja ta ma więc charakter wewnątrzorganizacyjny⁸⁹, a w swej istocie nawiązuje do Artykułów Wojennych Władysława IV, które przewidywały możliwość darowania kary jeżeli „przestępstwo męstwem jakim znacznym nagrodziło się i zniosło”⁹⁰.

Zbliżony charakter do instytucji darowania kary ma przewidziana w niektórych służbach mundurowych możliwość wcześniejszego zatarcia kary dyscyplinarnej przez przełożonego dyscyplinarnego wobec ukaranego funkcjonariusza, który wykazał się męstwem lub odwagą lub poważnym osiągnięciem w wykonywaniu zadań służbowych (np. art. 135q ust. 4 u.pol.).

⁸⁴ R. A. Stefański, *Ułaskawienie w nowych uregulowaniach*, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9, s. 20.

⁸⁵ Tak E. Zielińska, *Odpowiedzialność...*, 329; W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 101; idem, *Stosowanie...*, op. cit., s. 461; P. Józwiak, *Uchylenie...*, s. 75;

⁸⁶ Por. P. Józwiak, *Instytucja...*, s. 29 i n.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Por. § 47 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (tekst jednolity: Dz.U. 2013, poz. 1420); § 46 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (tekst jednolity: Dz.U. 2014, poz. 60).

⁸⁹ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 321.

⁹⁰ J. Kamiński, *Historia sądownictwa wojskowego w dawnej Polsce*, Warszawa 1928, s. 65.

5. Amnestia

O ile ułaskawienie jest aktem indywidualnym, o tyle amnestia jest aktem zgeneralizowanym. Jego istota sprowadza się do uchylenia lub złagodzenia - w formie jednorazowego i generalnego aktu prawnego w randze ustawy – orzeczonych dolegliwości karnoprawnych⁹¹. Dopuszczalne wydaje się więc – przynajmniej teoretycznie - wydanie ustawy amnestyjnej w odniesieniu do pewnej kategorii przewinień dyscyplinarnych czy grupy osób ukaranych dyscyplinarnie. W literaturze wskazuje się, że amnestia może spełniać rolę pozytywną i być swego rodzaju wentylem bezpieczeństwa w przypadku błędnej polityki karnej, w tym także polityki dyscyplinarnej⁹². Władza ustawodawcza, która decyduje o wydaniu ustawy amnestyjnej, ma prawo - w celu dokonania korekty wadliwej jej zdaniem polityki dyscyplinarnej - wydać ustawę amnestyjną np. w odniesieniu do określonej kategorii przewinień dyscyplinarnych, a nawet określonej kategorii osób (np. funkcjonariuszy służb mundurowych)⁹³.

6. Abolicja

W literaturze podkreśla się, iż amnestię zazwyczaj stosuje się równocześnie z abolicją, która polega na darowaniu ścigania i skazującego orzekania co do określonej kategorii czynów zabronionych, które przybierają zazwyczaj postać przestępstwa⁹⁴. Wydaje się, iż - podobnie jak w przypadku amnestii - dopuszczalne jest okresowe zawieszenie karalności określonych deliktów dyscyplinarnych, a ściślej rzecz biorąc sprawców tych czynów.

Bezsporne jest natomiast, iż redukcja skutków egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej poprzez zastosowanie amnestii czy abolicji, choć teoretycznie możliwe, nie występowało dotychczas w praktyce. Okoliczność, iż praktyka stosowania prawa nie zna tego rodzaju przypadku w odniesieniu do przewinień dyscyplinarnych nie świadczy bynajmniej o tym, iż wytworzyła się jakaś norma zwyczajowa, która wykluczałaby możliwość wykorzystania tego rodzaju instytucji w sprawach dyscyplinarnych. Oczywiście również i w tym przypadku ewentualne skorzystanie z abolicji w odniesieniu do deliktów dyscyplinarnych powinno mieć charakter absolutnie wyjątkowy.

7. Ustanie stosunku ustrojowego

W piśmiennictwie wskazuje się, iż szczególnym rodzajem okoliczności wyłączającej możliwość ukarania dyscyplinarnego jest ustanie - przed wydaniem orzeczenia dyscyplinarnego - stosunku ustrojowego łączącego sprawcę deliktu dyscyplinarnego z grupą zawodową, w ramach której jest egzekwowana odpowiedzialność⁹⁵. Podkreśla się, że instytucja ta jest ściśle związana z istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż przepisy ustanawiające tego rodzaju odpowiedzialnością są sformułowane

⁹¹ R. Zawłocki, M. Królikowski, Prawo karne, Warszawa 2016, s. 430.

⁹² L. Gardocki, Prawo karne, Warszawa 2015, s. 213. Por. P. Daniluk, Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 43-75.

⁹³ P. Józwiak, Uchylenie..., s. 76.

⁹⁴ L. Gardocki, Prawo..., s. 188.

⁹⁵ R. Giętkowski, Odpowiedzialność..., s. 250.

w ten sposób, iż podlegają jej tylko członkowie danej organizacji⁹⁶. Jeżeli więc funkcjonariusz służby mundurowej utraci status członka danej służby nie może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej za czyny, których dopuścił się pełniąc służbę w danej formacji mundurowej⁹⁷. Nie dotyczy to jednak sytuacji, w której poszczególne przepisy dyscyplinarne wprost wskazują, iż w razie rozwiązania stosunku służbowego w toku postępowania dyscyplinarnego, postępowanie toczy się nadal⁹⁸.

Znaczna część przepisów dyscyplinarnych funkcjonujących w służbach mundurowych nie reguluje jednak w ogóle kwestii związanych z kontynuowaniem postępowania dyscyplinarnego w przypadku rozwiązania stosunku służbowego przez zakończeniem tego postępowania. W związku z tym w literaturze można spotkać się z poglądem zgodnie z którym utrata statusu członka danej organizacji uniemożliwia dalsze prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec sprawcy deliktu dyscyplinarnego⁹⁹.

Takiego stanowiska nie sposób jednak pogodzić z celami i istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁰⁰. Już na pierwszy rzut oka widać bowiem, że rezygnacja z stanowiska w danej służbie mundurowej mogłaby prowadzić do uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Sprawca, który dobrowolnie wystąpił z danej służby mundurowej, unikając jednocześnie kary dyscyplinarnej, mógłby następnie bez przeszkód próbować do niej powrócić lub znaleźć zatrudnienie w innej formacji mundurowej jako osoba niekarana dyscyplinarnie, zwłaszcza jeżeli przewinienie dyscyplinarne już się przedawniło.

De lege ferenda konieczne wydaje się zaapelowanie do ustawodawcy o pilną nowelizację poszczególnych przepisów dyscyplinarnych w służbach mundurowych na wzór rozwiązań przewidzianych w art. 124 d u.s.poż¹⁰¹.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ Ibidem, s. 251. Rozwiązanie takie odnajdujemy m. in. w art. 124 d ustawy o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. 2018, poz. 1313 z późn. zm.), zwaną dalej u.s.poż. Por. szerzej R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 251 (zwłaszcza przypis 213).

⁹⁹ Z. Krzemiński, *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 147; S. Maj, *Postępowanie...*, s. 66.

¹⁰⁰ Por. też E. Zielińska, *Odpowiedzialność...*, s. 113; S. Stasiorowski, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna sądowego kuratora zawodowego*, „*Studia Prawnicze i Administracyjne*” 2012, nr 1, s. 111.

¹⁰¹ Warto podkreślić, iż w literaturze wskazuje, iż przepis ten jest mało skutecznym rozwiązaniem, gdyż w zasadzie nie ma prawnych możliwości, aby wymusić na obwinionym strażaku jego uczestnictwo w postępowaniu dyscyplinarnym, gdy nie jest on już funkcjonariuszem służby mundurowej, gdyż nie podlega on już władztwu odpowiedniego przełożonego. Tym bardziej więc nie ma w zasadzie możliwości wykonania wobec niego orzeczonej kary dyscyplinarnej. Tak S. Maj, *Postępowanie...*, s. 188; Komentarz do art. 124d, [w:] K. Kwapisz-Krygel, *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, LEX 2014. Niezależnie od problematyki związanej z dopuszczalnością egzekwowania sankcji dyscyplinarnych wobec osób niepodlegających już władztwu dyscyplinarnemu danej grupy zawodowej, zauważyć należy, że możliwość prowadzenia postępowania dyscyplinarnego po rozwiązaniu stosunku służbowego ma jednak efekt prewencyjny. Uniemożliwia lub utrudnia bowiem powrotu do zawodu osoby, która popełniła poważne przewinienie dyscyplinarne. Rozwiązanie to ma również pewien aspekt sprawiedliwosciowy, gdyż powoduje, iż sprawca deliktu dyscyplinarnego nie pozostanie bezkarny. Kara dyscyplinarna, która została wymierzona sprawcy, ale która nie może być wykonana z uwagi na

De lege lata, wychodząc na przeciw potrzebom praktyków, zwłaszcza tych egzekwujących odpowiedzialność dyscyplinarną, a także kierując się zasadą *ius est ars boni et aequi* (prawo jest sztuką tego co dobre i słuszne)¹⁰² przyjąć należy, iż w razie, gdyby okazało się, że obwiniony utracił status członka danej służby mundurowej przed prawomocnym zakończeniem postępowania dyscyplinarnego, a w danych przepisach dyscyplinarnych nie ma regulacji podobnej do tej określonej w art. 124d u.s.poż., rozważyć należy możliwość zawieszenia tego rodzaju postępowania. Zauważyć bowiem wypada, że zdecydowana większość przepisów dyscyplinarnych przewiduje instytucję zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, przyjmując jednocześnie, iż zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu przedawnienia. Gdyby więc dany funkcjonariusz chciał ponownie wrócić do służby okoliczność, iż ciąży na nim zawieszona postępowanie może uniemożliwić mu powrót do służby albo – gdyby został do służby jednak przyjęty – skutkować odwieszeniem tego postępowania dyscyplinarnego.

8. Rozmowa dyscyplinująca

Specyficznym środkiem związanym z zaniechaniem ukarania sprawcy jest niewątpliwie, stosowana wobec funkcjonariuszy Policji, Straży Granicznej, Straży Więziennej tzw. rozmowa dyscyplinująca, w sprawach dyscyplinarnych żołnierzy, zwana tzw. rozmową ostrzegawczą. W literaturze słusznie podkreśla się, iż istota tego rodzaju środka polega na wytknięciu sprawcy deliktu dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania oraz uprzedzeniu go, że w razie dalszego naruszania przepisów dyscyplinarnych mogą być wobec niego zastosowane surowsze środki¹⁰³. Osoba względem, której zastosowano ten środek nie jest traktowana jako osoba przeciwko, której prowadzono postępowanie dyscyplinarnego i dlatego instytucje tą zalicza się do tzw. środków stosowanych poza postępowaniem dyscyplinarnym¹⁰⁴.

Można więc powiedzieć, że tzw. rozmowa dyscyplinująca jest instytucją polegającą na odstąpieniu od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do niektórych sprawców deliktów dyscyplinarnych, którzy dopuścili się przewinień mniejszej wagi. Niewątpliwą konsekwencją zastosowania tego rodzaju środka jest więc zaniechanie ukarania sprawcy określonego deliktu dyscyplinarnego, z tym wszakże zastrzeżeniem, że następstwem przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej jest fakt umieszczenia w aktach osobowych sprawcy notatki służbowej, co może mieć wpływ

ustanie stosunku służbowego może pełnić rolę tzw. sankcji rozsianej. Jej istota sprowadza się do dezaprobaty, jaka może spotkać ukaranego czy też w bojkocie towarzyskim. Por. S. Wronkowska, Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005, s. 124. Jest również swojego rodzaju przejawem potępienia moralnego ze strony formacji mundurowej, w której służył wcześniej ukarany.

¹⁰² Por. na temat tej zasady A. Kacprzak, J. Krzywnówek, W. Wołodkiewicz, [w:] W. Wołodkiewicz (red.), *Regulae iuris*. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006, s. 74-75.

¹⁰³ P. Józwiak, J. Kubiak, Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 112-113; P. Józwiak, Konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony a odwoławcze postępowanie dyscyplinarne policjantów, [w:] P. Józwiak, W. Kozielewicz, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016, s. 110 i n.

¹⁰⁴ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 295-297.

na awans lub nagrodę funkcjonariusza, w którego aktach znajduje się tego rodzaju dokument.

10. Zatarcie skazania

W literaturze dość zgodnie podkreśla się, że środkiem związanym z ustaniem reakcji karnej, w tym także dyscyplinarnej, jest zatarcie skazania (ukarania)¹⁰⁵. Na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej niezwykle interesującą instytucją jest przewidziana w niektórych służbach mundurowych możliwość wcześniejszego zatarcia kary dyscyplinarnej przez przełożonego dyscyplinarnego wobec ukaranego funkcjonariusza, który wykazał się męstwem lub odwagą lub poważnym osiągnięciem w wykonywaniu zadań służbowych (art. 135q ust. 4 u.pol.). Jest to rozwiązanie, które w swej istocie zbliża się do instytucji darowania kary, o której była mowa wcześniej.

11. Przedawnienie

Jedną z najbardziej tradycyjnych okoliczności wyłączających możliwość ukarania, względnie wykonania kary dyscyplinarnej, jest przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego. Jest to rozwiązanie znane w zasadzie wszystkim przepisom dyscyplinarnym funkcjonującym w służbach mundurowych. Jest to również jedno z tych zagadnień, które z uwagi na wagę pojawiających się problemów powinno być przedmiotem o wiele bardziej pogłębionych rozważań. Obszary ramowe niniejszego opracowania pozwalają jedynie na zasygnalizowanie pojawiających się problemów.

Po pierwsze, pojawia się pytanie o racje, które uzasadniają istnienie na płaszczyźnie prawa dyscyplinarnego instytucji przedawnienia. Z jednej bowiem strony w grę mogą wchodzić argumenty zbliżone do tych, którymi uzasadnia się funkcjonowanie przedawnienia w prawie karnym *sensu stricto*¹⁰⁶. Z drugiej jednak strony racje, które sprawdzają się, gdy chodzi o prawo karne niekoniecznie muszą również występować na gruncie prawa dyscyplinarnego, gdzie okresy po upływie, których dane przewinienie dyscyplinarne się przedawnia są zdecydowanie krótsze od tych przewidzianych choćby w kodeksie karnym. Z tego też powodu podejmuje się próby poszukiwania innych koncepcji uzasadniających funkcjonowanie instytucji przedawnienia w prawie dyscyplinarnym¹⁰⁷. Rozstrzygnięcie tego problemu ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale również i praktyczne. Gdyby okazało się, że racje uzasadniające istnienie w prawie dyscyplinarnym przedawnienia nie są wystarczająco silne, to nie można wykluczyć i tego, że ustawodawca być może powinien zrezygnować z możliwości przedawnienia przewinień dyscyplinarnych, zwłaszcza tych najpoważniejszych. Wszak nikt nie kwestionuje tego, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter odpowiedzialności wzmocnionej, która funkcjonuje tam, gdzie odpowiedzi-

¹⁰⁵ Ibidem, s. 323-324; A. Marek, V. Konarska-Wrzošek, Prawo karne, Warszawa 2016, s. 416-418; L. Gardocki, Prawo..., s. 222-223; M. Królikowski, R. Zawłocki, Prawo..., s. 429-430. Por. też P. Józwiak, Uchylenie..., s. 73.

¹⁰⁶ Por. E. Zielińska, Odpowiedzialność..., s. 272; R. Giętkowski, Odpowiedzialność..., s. 238-239.

¹⁰⁷ Por. R. Giętkowski, Odpowiedzialność..., s. 239 i n.

alności nie przewiduje prawo karne¹⁰⁸. Na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych mamy wręcz do czynienia ze wzmocnieniem tej odpowiedzialności w sposób kwalifikowany, gdyż mówimy o odpowiedzialności, którą ponoszą funkcjonariusze służb mundurowych, a więc te osoby, które w szczególności powinny unikać zachowań niezgodnych z prawem i zasadami etyki, pamiętając, że egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej w tego rodzaju formacjach jest realizacją odpowiedzi na pytanie: Kto strzeże strażników?

Innym pojawiającym się problemem związanym z instytucją przedawnienia w prawie dyscyplinarnym jest okoliczność, iż w zasadzie wszystkie przepisy dyscyplinarne funkcjonujące w służbach mundurowych zawierają regulację w myśl, której jeżeli czyn będący deliktem dyscyplinarnym jest jednocześnie przestępstwem okres przedawnienia dyscyplinarnego nie może być krótszy od okresu przedawnienia przewidzianego dla tego przestępstwa¹⁰⁹. W tym kontekście pojawia się zasadnicza wątpliwość, czy organ dyscyplinarny jest władny do tego, aby stwierdzić, iż przewinienie dyscyplinarne wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa - i z tego powodu przyjąć dłuższy okres przedawnienia – jeżeli postępowanie karne o ten sam czyn się jeszcze nie zakończyło. W kwestii tej brak jest jednolitego stanowiska tak w doktrynie jak i w orzecznictwie sądowym¹¹⁰.

Wreszcie, pewne wątpliwości dotyczą tego, czy w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych funkcjonuje instytucja przedawnienia wykonania orzeczonej kary lub środka dyscyplinarnego. Instytucja ta jest bowiem wprost wskazana jedynie w ustawie regulującej odpowiedzialność dyscyplinarną żołnierzy i funkcjonariuszy straży pożarnej. Pojawiające się wątpliwości dotyczą więc tego, czy możliwe jest przedawnienie wykonania sankcji dyscyplinarnej także w tych sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych, dla których przepisy nie przewidują wprost wskazanej instytucji¹¹¹.

Wskazane powyżej problemy, dotyczące instytucji przedawnienia, to najważniejsze, aczkolwiek nie wszystkie, podnoszone w doktrynie zagadnienia, które powinny być przedmiotem odrębnych rozważań, gdy chodzi o problematykę przedawnienia w prawie dyscyplinarnym.

¹⁰⁸ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie...*, s. 159; idem, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. s. 410; E. Zielińska, *Odpowiedzialność...*, s. 93.

¹⁰⁹ Por. K. Szadkowski, M. Szczepański, O „czynie zawierającym jednocześnie znamiona przestępstwa” – w ramach rozważań o przedawnieniu dyscyplinarnym w Policji, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Węzłowe...*, s. 6-12.

¹¹⁰ Por. W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność...*, s. 89-91; A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11 – 12, s. 42 i n.; D. Korczyński, *Zbieg...*, s. 57 i n.; B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwo lub wykroczenie – zagadnienia wybrane*, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg...*, s. 89 i n.; uchwała 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2006 r., I KZP 8/06, OSNKW 2006, nr 10, poz. 87; M. Pacura, *Dopuszczalność zawieszenia postępowania dyscyplinarnego*, LEX 2014 i podane tam orzecznictwo.

¹¹¹ Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 322.

12. Nie podleganie karze

Wątpliwości mogą dotyczyć także możliwości stosowania w sprawach dyscyplinarnych klauzul umożliwiających umorzenie postępowania dyscyplinarnego z uwagi na to, że sprawca nie podlega karze. Słusznie przy tym zauważa P. Czarnecki, iż przepisy dyscyplinarne co do zasady wprost nie przewidują tego rodzaju klauzul. Zdaniem tego autora możliwe jest jednak odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu karnego, a sprawca, który odstąpił od dokonania danego deliktu dyscyplinarnego lub zapobiegł jego dokonaniu nie poniesie odpowiedzialności dyscyplinarnej¹¹². Jak łatwo więc zauważyć mamy tu nawiązanie do instytucji tzw. czynnego żalu w odniesieniu do odpowiedzialności za usiłowanie określonego czynu zabronionego.

Tymczasem na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych pojawiają się wątpliwości dotyczące tego, czy karalne jest usiłowanie popełnienia określonych deliktów dyscyplinarnych. Istnieją bowiem niezwykle ważne argumenty przemawiające przeciwko możliwości egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej za tę formę stadialną, zwłaszcza wtedy, gdy poszczególne przepisy dyscyplinarne nie przewidują możliwości odpowiedniego stosowania rozdziału II kodeksu karnego, który reguluje m.in. odpowiedzialność z tytułu przygotowania i usiłowania określonego czynu zabronionego¹¹³. Z tego też powodu jak się wydaje nie jest konieczne rozważanie problemów związanych z tzw. czynnym żalem, gdy sprawca odstąpił od dokonania czynu, gdyż usiłowanie popełnienia deliktu dyscyplinarnego pozostaje bezkarne na gruncie tych przepisów dyscyplinarnych w służbach mundurowych, które nie przewidują wprost możliwości odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu karnego w sprawach dyscyplinarnych, zwłaszcza tych dotyczących usiłowania¹¹⁴.

Podsumowanie

Zasygnalizowane powyżej problemy, dotyczące uchylecia i darowania kary dyscyplinarnej, wymagają niewątpliwie przeprowadzenia bardziej pogłębionych rozważań, czego nie sposób jednak uczynić w niniejszym opracowaniu, z uwagi na ograniczone jego rozmiary. Należy jednak apelować do przedstawicieli doktryny o pilne zajęcie się omawianą tematyką. Represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej powoduje, iż dla obwinionego funkcjonariusza w/w instytucje mogą

¹¹² P. Czarnecki, *Postępowanie...*, s. 238.

¹¹³ Tak P. Józwiak, *Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym*, [w:] W. Kozieliwicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2017, s. 34-36. Odwrotnie R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 256.

¹¹⁴ Tytułem uzupełnienia podkreślić należy, iż stwierdzenie to nie dotyczy tych sytuacji, gdy delikt dyscyplinarny funkcjonariusza właściwej służby mundurowej jest jednocześnie przestępnym usiłowaniem, gdyż wówczas zastosowanie znajdą reguły pociągnięcia do odpowiedzialności karnej określone w art. 13 k.k., a sprawca będzie ponosił odpowiedzialność dyscyplinarną z tytułu popełnienia przez niego przestępstwa. Trudno bowiem byłoby przyjąć, iż usiłowanie popełnienia przestępstwa nie stanowi samo przez się deliktu dyscyplinarnego. Por. P. Józwiak, *Odpowiednie...*, s. 35.

mieć bardzo doniosłe znaczenie. W skrajnych sytuacjach mogą wręcz decydować o jego dalszej służbie i jej przebiegu. Dlatego też niezmiernie ważne jest, aby zarówno sam obwiniony (względnie ukarany) funkcjonariusz, jak i organy dyscyplinarne korzystały z tych instytucji w sposób poprawny. Ich stosowanie powinno być poprzedzone dużą refleksją zwłaszcza ze strony organów dyscyplinarnych. Korzystanie z tych instytucji przez właściwe organy nie miało charakteru dowolnego.

Z tego też względu rzeczą nauki prawa jest dostarczenie organom stosującym przepisy dyscyplinarne takich informacji, aby nie musiały one działać na zasadzie intuicji czy zgadywania, zwłaszcza, gdy chodzi o rozwiązania, których konsekwencją jest uniknięcie przez sprawcę odpowiedzialności dyscyplinarnej, co nie zawsze musi być dobrze odbierane w opinii społecznej.

Luz decyzyjny w procesie wymierzania kary w postępowaniu dyscyplinarnym w Policji

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej Konstytucja RP), ustala katalog praw i obowiązków. W doktrynie przyjmuje się, że obowiązkiem, w rozumieniu Konstytucji RP, jest wyrażony w normie konstytucyjnej, skierowany do jednostki nakaz lub zakaz określonego zachowania się w danej sytuacji. Z samego tytułu Rozdziału II Konstytucji RP wynika podział obowiązków na dwie grupy. Pierwsza grupa, to obowiązki człowieka, definiowane jako elementarne powinności jednostki wobec innych ludzi wypływające z samej istoty człowieczeństwa. Druga grupa, to obowiązki obywatela, czyli obowiązki wypływające z przynależności państwowej jednostki. Konstytucjoniści podkreślają, że z uwagi na to, iż zasady ogólne otwierające regulacje zawarte w Rozdziale II Konstytucji RP (art. 30-37) umieszczone są przed szczegółowymi przepisami dotyczącymi nie tylko praw i wolności, ale także obowiązków, wynika, iż mają one zastosowanie również do tych ostatnich, jeżeli jest to z ich istoty możliwe¹¹⁵. Art. 83 Konstytucji RP głosi, że każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. W literaturze wskazuje się, iż zakres podmiotowy tego obowiązku określony jest szeroko – dotyczy on każdego podlegającego prawu Rzeczypospolitej Polskiej. Przestrzeganie powyższego obowiązku uznaje się za przesłankę tego, aby prawo mogło właściwie wypełniać swoje funkcje. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, podkreślił, iż obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej stanowi w istocie odzwierciedlenie założenia o normatywnym, wiążącym charakterze prawa¹¹⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, przy tym, że obowiązek poszanowania i przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego ciąży na obywatelach tak długo, jak długo prawo to nie utraciło mocy obowiązującej z punktu widzenia kształtowania ich indywidualnych i konkretnych praw i obowiązków. Nie mogą oni zatem odmawiać jego przestrzegania tylko ze względu na powzięcie wątpliwości co do konstytucyjności przepisu¹¹⁷. Za naruszenie nałożonego Konstytucją RP obowiązku przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, człowiek ponosi odpowiedzialność prawną, rozumianą jako przewidziane prawem ujemne konsekwencje za zdarzenia lub stany rzeczy podlegające ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisywalne prawnie określonemu podmiotowi w danym porządku prawnym¹¹⁸. W doktrynie podkreśla się, że odpowiedzialność prawna jest jedną z podstawowych form instytucjonalnej kontroli społecznej, kategorią

¹¹⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 409-410.

¹¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 34.

¹¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 grudnia 2004, SK 35/02, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 119

¹¹⁸ W. Lang, *Struktura odpowiedzialności prawnej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, Prawo VIII, z. 31, s. 12.

kulturową, która posiada głębokie podłoże filozoficzne i ściśle wiąże się z pojęciem odpowiedzialności moralnej¹¹⁹. Realizuje się ona w postaci sankcji. W literaturze upowszechnił się podział sankcji na: sankcje represyjne, sankcje egzekucyjne i sankcje nieważności. Według profesora Stanisława Ehrlicha, sankcja to przewidziana przez prawo „możliwość zastosowania następstw ujemnych”, przy założeniu, że rozumie się przez nią „również zastosowanie, uruchomienie tego zagrożenia w praktyce”.¹²⁰ Uogólniając można przyjąć, że sankcja to następstwo naruszenia prawa, które prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej adresata przez nałożenie na niego dodatkowego obowiązku lub pozbawienie go uprawnienia.¹²¹ W obszarze prawa represyjnego (do tego obszaru zaliczane jest prawo dyscyplinarne), sankcja to środek reakcji prawnej na popełniony czyn zabroniony, to kara. Jest ona swoistą represją (łac. *re-pressio*), ponownym przymusem, naciskiem w odwrotnym kierunku.¹²² Przedmiotem jej jest dolegliwość. Bez dolegliwości nie ma kary we właściwym znaczeniu. Jak pisał przed laty profesor Marian Cieślak, „kara, która przestanie być dolegliwością, przestanie też być karą”.¹²³ Z kolei profesor Władysław Wolter trafnie zauważył, że „kara bez elementu dolegliwości jest sprzecznością samą w sobie”.¹²⁴ Dolegliwość kary wobec sprawcy czynu zabronionego wynika z pozbawienia lub ograniczenia określonych dóbr. Dotyczy to ingerencji zwłaszcza w sferę dóbr osobistych sprawcy, uderza w najbardziej podstawowe prawa człowieka. Dotyka też pośrednio osoby bliskie dla ukaranego. Nie budzi wątpliwości, że kara zaspokaja społeczne poczucie sprawiedliwości (cel sprawiedliwościowy). Spośród celów kary, oprócz powyższego, wymienia się korzystne oddziaływanie na społeczeństwo (cel ogólnoprewencyjny), społecznie korzystne oddziaływanie na sprawcę, naprawienie lub zmniejszenie społecznego zła wyrządzonego czynem zabronionym (cel kompensacyjny). W doktrynie podnosi się, że systemy sankcji, w ustawach, w których przewidziana jest odpowiedzialność dyscyplinarna, są w zasadzie bardzo do siebie zbliżone. Zauważa się, że kary dyscyplinarne są ukierunkowane na zapewnienie prawidłowego wykonywania określonego zawodu. Nie powinny zatem wykraczać swoją dolegliwością poza zakres niezbędny do osiągnięcia tego celu¹²⁵. Do kar dyscyplinarnych, przewidzianych w większości ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną, można zaliczyć: upomnienie, naganę, karę pieniężną, zawieszenie prawa wykonywania zawodu, zakaz pełnienia określonych funkcji. Najsurowszą karą dyscyplinarną jest pozbawienie prawa wykonywania zawodu¹²⁶. Oczywiście jest, że wobec sprawcy przewinienia dyscyplinarnego mogą być orzeczone jedynie kary dyscyplinarne wyraźnie przewidziane przez właściwe ustawy zawierające przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Niedopuszczalna jest w tej mierze

¹¹⁹ W. Lang, Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, Prawo IX, z. 37, s. 51-70.

¹²⁰ S. Ehrlich, Dynamika norm, Warszawa 1988, s. 106.

¹²¹ M. Lewicki, Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8, s. 70.

¹²² J. Dziekońska, Kara, Warszawa 1963, s. 7.

¹²³ M. Cieślak, O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary, „Nowe Prawo” 1969, nr 2, s. 200.

¹²⁴ W. Wolter, Zasady wymiaru sprawiedliwości w kodeksie karnym z 1969 r., „Państwo i Prawo” 1969, z. 10, s. 508.

¹²⁵ P. Burzyński, Ustawowe określenie sankcji karnej, Warszawa 2008, s. 84.

¹²⁶ P. Józwiak, Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014, s. 209-210.

jakakolwiek analogia, ani do innych ustaw, ani do przepisów kodeksu karnego¹²⁷. W przypadku przestępstw, przepis ustawy określa sankcję karną grożącą za popełnienie opisanego w nim typu czynu zabronionego. Sąd Najwyższy przyjmuje, że przez ustawowe zagrożenie karą należy rozumieć zagrożenie przewidziane w sankcji przepisu określającego dany typ przestępstwa¹²⁸. Z inną sytuacją mamy do czynienia w prawie dyscyplinarnym. Jest to spowodowane obiektywną niemożliwością stworzenia w miarę wyczerpującego katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, zawodowych czy godności zawodu, z odpowiadającymi im konkretnymi sankcjami¹²⁹.

W doktrynie zauważa się, że wymierzający karę sędziowie, co do zasady, uwzględniają w toku procesu wymiaru kary jedynie te okoliczności, których natężenie negatywnego, bądź pozytywnego zwartościowania jest znaczne (np. duży lub minimalny rozmiar szkody, bardzo pozytywna lub negatywna opinia środowiskowa, niekaralność lub wielokrotna uprzednia karalność). Twierdzi się, że rozmiar orzekanych kar kształtują przede wszystkim ekstremalnie negatywne bądź pozytywne przypadki wartości podstawowych¹³⁰.

W ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji wskazano katalog okoliczności, które przełożony dyscyplinarny musi uwzględnić przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej. Jako okoliczności wpływające na zaostrzenie wymiaru kary wymieniono:

- 1) działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka;
- 2) popełnienie przewinienia dyscyplinarnego przez policjanta przed zatarciem wymierzonej mu kary dyscyplinarnej;
- 3) poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Policji lub naruszenia dobrego imienia Policji;
- 4) działanie w obecności podwładnego, wspólnie z nim lub na jego szkodę (art. 134h ust. 2).

Natomiast do ustawowych okoliczności wpływających na złagodzenie kary dyscyplinarnej zaliczono:

- 1) popełnienia przewinienia nieumyślnie;
- 2) podjęcie przez policjanta starań o zmniejszenie jego skutków;
- 3) brak należytego doświadczenia zawodowego lub dostatecznych umiejętności zawodowych;
- 4) dobrowolne poinformowanie przełożonego dyscyplinarnego o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego (art. 134h ust. 3).

Art. 134h ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji głosi, iż wymierzona kara dyscyplinarna powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia. W szczególności powinna uwzględniać okoliczności

¹²⁷ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 263.

¹²⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2000 r., III KKN 337/00, OSNKW 2000, z. 9-10, poz. 81.

¹²⁹ W. Kozieliwicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016, s. 56.

¹³⁰ J. Giezek, *Okoliczności wpływające na sędziowski wymiar kary*, Wrocław 1989, s. 179.

popęnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. Są to ustawowe dyrektywy wymiaru kary dyscyplinarnej¹³¹. W wyroku z dnia 23 kwietnia 2014 r., I OSK 709/13, Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym na wymierzenie kary dyscyplinarnej funkcjonariuszowi Policji przede wszystkim ma wpływ waga czynu i stopień winy, zaś dobór kary adekwatnej do przewinienia dyscyplinarnego należy do sfery uznania organów dyscyplinarnych, gdyż ustawodawca nie określił, jakiemu przewinieniu odpowiada każda z sankcji wymienionych w art. 134 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹³².

W orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie stwierdza się, że kary dyscyplinarne zostały określone w art. 134 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. Zgodnie z tym przepisem karami dyscyplinarnymi są: 1) nagana; 2) zakaz opuszczania wyznaczonego miejsca przebywania; 3) ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku; 4) wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe; 5) obniżenie stopnia; 6) wydalenie ze służby. Przedstawiona gradacja kar jest swego rodzaju stopniowaniem środków, jakie mogą być zastosowane w konkretnej sprawie. Ustawodawca nie określił jednak, jakiemu przewinieniu służbowemu odpowiada każdy z nich. W postępowaniu dyscyplinarnym dobór kary adekwatnej do przewinienia dyscyplinarnego należy do sfery uznania organów dyscyplinarnych. Sądowa kontrola orzeczenia dyscyplinarnego w części dotyczącej kary ogranicza się wyłącznie do oceny czy organy dyscyplinarne przestrzegały reguł procedowania, w tym ustawowych dyrektyw wymiaru kar. Kontrola uznaniowości w tym zakresie sprowadza się w istocie do oceny, czy organ badał sprawę w zakresie dyrektyw ustawowych, jak również, czy zebrał i rozważył cały materiał dowodowy, w tym, czy uwzględnił dotychczasowy przebieg służby obwinionego funkcjonariusza. Sąd nie może natomiast ingerować w uprawnienia zastrzeżone wyłącznie dla organu prowadzącego postępowanie dyscyplinarne i oceniać celowości czy słuszności zastosowanych przezeń sankcji¹³³. Wymierzenie kary w postępowaniu dyscyplinarnym, musi być poprzedzone wnikliwą i obiektywną oceną, aby nie można było postawić zarzutu dowolności, co do zastosowanej sankcji. Organ ma obowiązek uwzględnienia i rozważenia wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na rozmiar kary (art. 134h ust. 1-4 ustawy).

Z przywołanych orzeczeń sądów administracyjnych jasno wynika, że akceptowany jest w praktyce tzw. luz decyzyjny organu dyscyplinarnego w zakresie wymierzania kary dyscyplinarnej. Taki luz decyzyjny oczywiście istnieje. Wynika on po pierwsze, już z samego systemu przyjętych kar dyscyplinarnych, polegającego jedynie na wyznaczeniu, w formie generalnej, konsekwencji prawnych popełnionego przez policjanta przewinienia dyscyplinarnego. Po drugie, tak jak i w postępowaniu karnym, również w postępowaniu dyscyplinarnym, nie skatalogowano systemu wartości deter-

¹³¹ wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 709/13, LEX nr 1574683.

¹³² LEX nr 1574682.

¹³³ Por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 grudnia 2012 r., II SA/Wa 1587/12, LEX nr 1334920; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 2014 r., I OSK 2687/12, LEX nr 1449900.

minującego treść podejmowanych decyzji o wymierzeniu w danym wypadku takiej a nie innej kary. Niemożliwe jest wyeliminowanie luzu decyzyjnego, gdyż jednocześnie nie jest również możliwe wprowadzenie takich rozwiązań ustawowych, które przewidywałyby karę dla każdego konkretnego przypadku. Ustawodawca nie jest bowiem w stanie zbudować przepisów na tyle kazuistycznych, aby poprzez uwzględnienie wszystkich mogących zdarzyć się w życiu sytuacji, pozwoliły one na zastąpienie sankcji względnie oznaczonych, konkretną co do rodzaju i wysokości karą. W sytuacji gdy karę wymierza człowiek, nie jest też możliwe uniknięcie wpływu, jaki na jej rodzaj i wysokość, ma postawa oceniającego – przełożonego dyscyplinarnego, odnośnie doboru przesłanek wpływających na treść decyzji o karze. W doktrynie przyjmuje się, że luz decyzyjny jest zakresem swobody w danej sytuacji decyzyjnej i polega na prawnej możliwości wyboru przez decydenta jednego wariantu działania, spośród określonego zbioru działań wyznaczonego przez stosowną normę prawną. Luz taki może mieć charakter dynamiczny – problematyka podejmowania decyzji jest tu ujmowana z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji albo statyczny – związany z zakresem i rodzajem swobody, jaką dysponuje decydent przy podejmowaniu decyzji stosowania prawa.

W ujęciu dynamicznym proces podejmowania decyzji polega na stopniowej eliminacji i wykluczeniu alternatyw działania określonych abstrakcyjnie, czyli w oderwaniu od określonej sprawy, aż do uzyskania jednego wariantu działania – na poziomie pierwszym zbiór alternatyw działania wyznaczany jest zakresem prawa obowiązującego oraz kryteriami pozaprawnymi (regułami odesłania), na poziomie drugim – zbiór możliwych i wyznaczonych przez prawo alternatyw działania decydenta jest zrealizowany do typu sprawy, a na poziomie trzecim – chodzi o zbiór możliwych alternatyw działania zrealizowany już do określonej, konkretnej sprawy¹³⁴.

Podobnie jak w przypadku sędziowskiego wymiaru kary, przełożony dyscyplinarny, któremu przysługuje prawo wymierzenia kary dyscyplinarnej, w niepowtarzalnych, co do zasady, okolicznościach danej sprawy, jest osobą, która posiada określony system wartości, określone doświadczenia życiowe i zawodowe. To niewątpliwie rzutuje na wymiar kary, gdyż przełożony dyscyplinarny oceniając przewinienie dyscyplinarne policjanta, „wybiera” w zbiorze wartości przez siebie uznawanych te przede wszystkim, o których sądzi, iż są najważniejsze dla oceny danego czynu. Nie bez znaczenia dla wymiaru kary jest też, iż te świadome procesy są wspierane, a przede wszystkim umożliwiane, spontanicznymi, pozaświadomymi formami automatycznego i równoległego przetwarzania przez mózg tej osoby ogromnej ilości informacji. Wprawdzie wiele z wykonywanych przez mózg operacji przetwarzania informacji pozostaje poza zasięgiem świadomości, co nie oznacza jednak, iż nie wpływa to na powstawanie i treść świadomych stanów mentalnych. Badając zjawisko roli intuicji w stosowaniu prawa, podkreśla się ukierunkowujący wpływ przekonań, postaw, celów czy dążeń danego prawnika na jego rozumowanie. Z reguły zachodzi to oczywiście wskutek świadomego wysiłku prawnika dla osiągnięcia określonego rezultatu. Może być jednak również wynikiem intuicyjnych, pozaświadomych procesów, wpływających na przyjęcie „trafności” poszczególnych możliwych ustaleń cząstkowych, różną wagę przypisywaną elementom faktycznym sprawy, czy selektywność procesów per-

¹³⁴ M. Król, Pojęcie luzu normatywnego w stosowaniu prawa, „Państwo i Prawo” 1979, z. 6, s. 62-74.

cepcyjnych i pamięciowych¹³⁵. Jeden z ojców naukowej psychologii, niemiecki profesor Wilhelm Wundt (ur. 1832 r.- zm. 1920 r.), powiedział, że każdą myśl poprzedza emocja, uczucie o niewielkim natężeniu, lecz jednocześnie pozytywne lub negatywne, subtelnie wskazujące nam kierunek, jaki powinniśmy wybrać w stosunku do danego obiektu – zbliżyć się lub uciekać, polubić lub nie. Współczesna psychologia poznawcza zebrała empiryczne dowody potwierdzające słuszość słów profesora Wilhelma Wundta. Podnosi się, że funkcje intelektualna i emocjonalna umysłu człowieka są ściśle ze sobą powiązane, a marzenie o doskonale racjonalnym człowieku, któremu emocje nie zakłócają myślenia, należy po prostu porzucić¹³⁶. Z badań przeprowadzonych w Kanadzie oraz Stanach Zjednoczonych wynika np. znaczący wpływ urody ofiary na werdykt sędziego (gdy ofiara była bardziej urodziwa sprawca otrzymywał surowszy wyrok). Również nie bez znaczenia dla wysokości kary okazała się godzina wydania wyroku (przed lunchem, czy po).

W polskiej literaturze podkreśla się, że sędzia indywidualizując w jednostkowym wymiarze kary osobowość skazanego, siłą rzeczy indywidualizuje na zasadzie osobliwego sprzężenia zwrotnego własną osobowość, która odnajduje w tym wymiarze zawsze swoją ekspresję. Osobowość sędziego, jej struktura, system przekonań i nastawień, jego kultura umysłowa i zawodowa, znajduje zawsze swoje odbicie w wymierzanej karze i decyduje o tym, czy oraz w jakim stopniu zostaje urzeczywistniony legislacyjnie zaprojektowany model zwalczania określonej przestępczości¹³⁷. To spostrzeżenie można w zupełności odnieść do sytuacji przełożonego dyscyplinarnego wymierzającego, w ramach luzu decyzyjnego, karę w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów.

¹³⁵ T. Pietrzykowski, *Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa*, Warszawa 2012, s. 270-271.

¹³⁶ J. Gierowski, T. Jaśkiewicz-Obydzińska, M. Najda, *Psychologia w postępowaniu karnym*, Warszawa 2008, s. 39.

¹³⁷ T. Kaczmarek, *Sędziowski wymiar kary wobec recydywistów*, [w:] J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert (red.), *Księga Pamiątkowa ku czci prof. Dra Witolda Świdy*, Warszawa 1969, s. 201.

System kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych. Uwagi *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*

Analiza przepisów przewidujących środki reakcji za przewinienie dyscyplinarne w ustawach o służbach mundurowych skłania do wniosku, że system ten cechuje daleko idące jego uproszczenie, wyrażające się w redukcji rodzaju możliwych do stosowania środków reakcji. Ustawy o służbach mundurowych nie przewidują podziału środków reakcji za przewinienia dyscyplinarne znane Kodeksowi karnemu¹³⁸, Kodeksowi wykroczeń¹³⁹ czy Kodeksowi karnemu skarbowemu¹⁴⁰ na kary, środki i inne instytucje. Analiza porównawcza skłania także do wniosku, że „centralne” miejsce wśród środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne zajmuje dolegliwość ustawowo nazwana jako „kara dyscyplinarna”. Kara dyscyplinarna jest nie tylko wspólnym środkiem reakcji za przewinienia dyscyplinarne przewidzianym we wszystkich ustawach o służbach mundurowych, ale w większości przypadków stanowi jedyny środek reakcji możliwy do stosowania wobec sprawcy przewinienia dyscyplinarnego. Tylko nieliczne ustawy o służbach mundurowych przewidują inne niż „kara dyscyplinarna” środki reakcji za przewinienie dyscyplinarne, do których zaliczyć można: „odstąpienie od wymierzenia kary”, „karę dodatkową”¹⁴¹ czy „warunkowe odstąpienie od wymierzenia kary dyscyplinarne”¹⁴². Pewne odstępstwo od tak zarysowanego powyżej stanu rzeczy stanowi system środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne przewidziany w ustawie z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej¹⁴³. Wobec takiego stanu rzeczy pojawia się pytanie, czym spowodowana jest ta „ubogość” środków reakcji za przewinienia dyscyplinarnego. Sądzę, że za takim stanem rzeczy przemawia ocena ustawodawcy o skuteczności kar dyscyplinarnych jako środków przeciwdziałania przewinieniom dyscyplinarnym i braku poszukiwań alternatywnych dla kar dyscyplinarnych środków reakcji za przewinienia dyscyplinarne.

Ustawy o służbach mundurowych nie wyodrębniają regulacji normatywnej dotyczącej środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne w odrębnych rozdziałach, w taki sposób jak uczynione zostało to w części ogólnej Kodeksu karnego, Kodeksu wykro-

¹³⁸ Ustawa z dnia 06 06 1997 r., tj. Dz.U. 2018, poz. 1600, dalej jako KK.

¹³⁹ Ustawa z dnia 20 06 1971 r., tj. Dz.U. 2018, poz. 618, dalej jako KW.

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 10.09.1997 r., tj. Dz.U. 2018, poz. 1958 ze zm., dalej jako KKS.

¹⁴¹ Przykładowo można wskazać na karę dodatkową pozbawienia premii z art. 113 ust. 2 ustawy z 9 czerwca 2006r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym tj. Dz.U. z 2018, poz. 2104 ze zm., dalej jako CBAU.

¹⁴² Ten środek reakcji za przewinienie dyscyplinarne przypomina kształtem znane prawu karnemu – warunkowe zawieszenie wykonania kary. Zob. także R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013, s. 263-264.

¹⁴³ tj. Dz.U. 2017, poz. 2024, dalej jako ustawa o dyscyplinie wojskowej. W cytowanej ustawie obok kar dyscyplinarnych do środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne ustawodawca zalicza także środki dyscyplinarne (art. 33) oraz dyscyplinarne środki zapobiegawcze (art. 36).

czeń czy Kodeksu karnego skarbowego¹⁴⁴. Wyjątek stanowi regulacja normatywna przewidziana w ustawie o dyscyplinie wojskowej. Przy tak przyjętej technice legislacyjnej umiejscowienie przepisów określających środki reakcji za przewinienia dyscyplinarne następuje bezpośrednio po przepisach normujących zasady odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne (jeżeli takie zostały przewidziane) i otwartym katalogu przewinień dyscyplinarnych. O ile określenie środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne następuje w ustawie, o tyle w wielu przypadkach regulacja normatywna dotycząca treści, granic czy sposobu wykonania środków reakcji za przewinienia dyscyplinarne następuje w przepisach rangi rozporządzenia¹⁴⁵. Jako przykład można wskazać na regulację normatywną dotyczącą postępowania dyscyplinarnego strażaków. W tym przypadku określenie kar dyscyplinarnych następuje w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r.¹⁴⁶, natomiast określenie treści i sposobu wykonania kar dyscyplinarnych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej z 21 listopada 1997r.¹⁴⁷. Skoro w części ustaw o służbach mundurowych, normodawca określa treść kar dyscyplinarnych, ich granice i sposób wykonania to pojawia się pytanie z jakich względów w innych przypadkach normodawca zdecydował się na przyjęcie rozwiązania odmiennego? Rozczłonkowanie materii w dwóch odrębnych aktach normatywnych (ustawa, rozporządzenie) trudno ocenić w kategoriach racjonalnego zabiegu legislacyjnego. Na początku wymaga wskazania, że określenie treści kary dyscyplinarnej, jej granic, czy sposobu jej wykonania w przepisach rangi rozporządzenia prowadzi do osłabienia funkcji gwarancyjnej prawa dyscyplinarnego. To przepis ustawy, a nie rozporządzenia powinien poza wyliczeniem kar dyscyplinarnych określać granice danej kary dyscyplinarnej, jej treść oraz sposób jej wykonania. Dychotomia źródeł postępowania dyscyplinarnego nie służy również zachowaniu spójności pomiędzy poszczególnymi regulacjami normatywnymi przewidującymi odpowiedzialność dyscyplinarną w służbach mundurowych. Do zagadnienia tego wrócę w dalszej części opracowania, wskazującej na przypadki naruszenia spójności w zakresie dotyczącym

¹⁴⁴ W wielu przypadkach ustawodawca nie przywiązuje wagi do uprządkowania przepisów normujących zasady odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne i przebieg postępowania dyscyplinarnego.

¹⁴⁵ Nie zawsze jednak pomimo rozczłonkowania regulacji normatywnej dotyczącej postępowania dyscyplinarnego ustawodawca w sposób kompleksowy normuje zasady odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne i zasady postępowania w przedmiocie tej odpowiedzialności. Przykładowo można wskazać na przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego strażaków. Na temat stworzenia jednolitej wspólnej regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych zob. m.in. S. Maj, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych*. Możliwość uchwalenia wspólnej procedury, (w:) P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*. II seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2012.

¹⁴⁶ tj. Dz.U. 2018, poz. 1313, dalej jako ustawa o Straży Pożarnej.

¹⁴⁷ Dz.U. Nr 144, poz. 968. Podobną uwagę odnieść można do regulacji normatywnej dotyczącej postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Straży Granicznej określonego w Rozdziale 14 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tj. Dz.U. 2017, poz. 2365 ze zm.), dalej jako ustawa o Straży Granicznej oraz Rozporządzeniu z 28 czerwca 2002 r. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. Nr 118, poz. 1015).

określenia treści kar dyscyplinarnych i sposobów ich wykonania. Zlokalizowanie przepisów w więcej niż w jednym akcie normatywnym nie sprzyja także komunikatywności systemu prawnego. Przewidując odpowiedzialność dyscyplinarną ustawodawca powinien w jednym akcie normatywnym w postaci ustawy, bez konieczności sięgnięcia do innych aktów normatywnych uregulować w sposób możliwie wyczerpujący całość regulacji normatywnej dotyczącej postępowania dyscyplinarnego. *De lege ferenda* proponuje się zmianę lokalizacji przepisów dotychczas unormowanych w rozporządzeniach, dotyczących granic, treści kar, sposobów wykonania i ich umiejscowienie w danej ustawie o służbie mundurowej.

Wyliczenie kar w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych ma charakter enumeratywny. W każdym przypadku, katalog kar dyscyplinarny ma charakter zamknięty. Porównanie katalogów kar dyscyplinarnych prowadzi również do wniosku, że stopień ich rozbudowania jest zróżnicowany. Liczba kar dyscyplinarnych przewidzianych w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych jest zróżnicowana. Waha się w granicach od 4 jak w przypadku katalogu kar dyscyplinarnych w CBAU (zob. art. 113 ust. 1), aż do 10 jak w ustawie z dnia 9 czerwca 2006r. o Służbie Funkcjonariuszy Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego¹⁴⁸ (zob. art. 109). Wobec pojawiającej się dysproporcji co do liczby kar dyscyplinarnych przewidzianych w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych, rozważyć należałoby ujednoczenie aktualnego stanu normatywnego w omawianym zakresie.

Poza nielicznymi przypadkami, ułożenie kar dyscyplinarnych w katalogach kar dyscyplinarnych następuje wg abstrakcyjnego stopnia ich dolegliwości, od kary dyscyplinarnej najmniej dolegliwej w postaci upomnienia czy nagany do kary dyscyplinarnej najbardziej dolegliwej w postaci wydalenia ze służby. Od tak przyjętej reguły widoczne są odstępstwa. Przykładem zlokalizowania kary dyscyplinarnej w katalogu kar dyscyplinarnych z naruszeniem prezentowanego założenia jest ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby¹⁴⁹. W ustawie o Straży Granicznej ta kara dyscyplinarna (art. 136 ust 1 pkt 8) zlokalizowana jest pomiędzy karą dyscyplinarną obniżenia stopnia (art. 136 ust 1 pkt 7) a karą dyscyplinarną wydalenia ze służby (art. 136 ust 1 pkt 9). Również w katalogu kar dyscyplinarnych z art. 109 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, kara dyscyplinarna ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby (art. 109 ust. 1 pkt 9) zlokalizowana jest pomiędzy karą dyscyplinarną pozbawienia stopnia oficerskiego (art. 109 ust. 1 pkt 8), a karą dyscyplinarną wydalenia ze służby (art. 109 ust. 1 pkt 10). Podczas gdy w katalogu kar dyscyplinarnych przewidzianych w ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej¹⁵⁰ ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby w Służbie Więziennej (art. 232 pkt 3) zlokalizowane jest przed karą dyscyplinarną obniżenia stopnia (art. 232 pkt 5) a pomiędzy karą dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym (art. 232 pkt 2) i karą dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe (art. 232 pkt 4). Umiejscowienie kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności w tym ostatnim przypadku uznać należy za prawidłowe. *De lege ferenda* zachodzi konieczność usunięcia omawianej niespójności poprzez zmianę lokalizacji kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby w katalogach kar dyscyplinarnych. Przykładowo, mając na

¹⁴⁸ tj. Dz.U. z 2018, poz. 1516 ze zm.

¹⁴⁹ Zob. także Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna ...*, s. 273.

¹⁵⁰ tj. Dz.U. 2018, poz. 1542, dalej jako ustawa o Służbie Więziennej.

uwadze błędną lokalizację kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby w ustawie o Straży Granicznej, ustawodawca powinien zlokalizować tę karę dyscyplinarną pomiędzy karą dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku z art. 136 ust 1 pkt 5, a karą dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe z art. 136 ust 1 pkt 6.

Ułożenie kar dyscyplinarnych (od najmniej do najbardziej dolegliwej) w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych zdaje się być wzorowane na wiodącym w systemie prawa karnego materialnego - przepisie art. 32 KK odzwierciedlającym założenia polityczno-kryminalne współczesnego materialnego prawa karnego powszechnego. Jeżeli uznać, że kolejność kar dyscyplinarnych przewidziana w katalogach kar dyscyplinarnych nie ma charakteru przypadkowego, to stwierdzić należy, że pomimo braku we wszystkich ustawach o służbach mundurowych przepisu będącego odpowiednikiem art. 58 § 1 KK, ułożenie kar dyscyplinarnych w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych powinno mieć znaczenie dla wyboru kary dyscyplinarnej. Oznacza to, że sięgnięcie po surowszą karę dyscyplinarną powinno nastąpić tylko wtedy, jeżeli łagodniejsza kara dyscyplinarna nie mogłaby spełnić swoich celów.

Inaczej niż na gruncie materialnego prawa karnego *sensu largo*, wszystkie ustawy o służbach mundurowych nie przewidują przypisania kary dyscyplinarnej za poszczególne przewinienia dyscyplinarne¹⁵¹. Oznacza to, że każde z przewinień dyscyplinarnych zagrożone jest tymi samymi i wszystkimi karami dyscyplinarnymi przewidzianymi w katalogu kar dyscyplinarnych. Ogólna granica zagrożenia karą dyscyplinarną za dane przewinienie dyscyplinarne jest bardzo szeroka. Dolna granica wyznaczona jest przez karę dyscyplinarną wymienioną na początku katalogu kar dyscyplinarnych (upomnienie lub nagana), natomiast górna granica przez karę dyscyplinarną wymienioną w katalogu kar dyscyplinarnych na ostatnim miejscu (wydalenie ze służby). Teoretycznie istnieje zatem możliwość nałożenia najbardziej dolegliwej kary dyscyplinarnej za nieznaczące, ale naruszające zasady etyki zawodowej przewinienie. Pojawia się także inne zastrzeżenie natury ogólnej w postaci możliwości powstania naruszenia spójności orzekanych kar dyscyplinarnych za te same przewinienia dyscyplinarne popełnione w zbliżonych okolicznościach przez różnych sprawców.

Przeprowadzona analiza uprawnia do wniosku, że kary dyscyplinarne cechuje zróżnicowany stopień dolegliwości. W przypadku części kar dyscyplinarnych widoczne jest położenie akcentu nie na represję, a na resocjalizację sprawcy (kara dyscyplinarna upomnienia, kara dyscyplinarna nagany, kary dyscyplinarne związane z ostrzeżeniem). Z drugiej strony do katalogów kar dyscyplinarnych ustawodawca zalicza takie kary dyscyplinarne, które odznaczają się wysokim stopniem represyjności (m.in. wydalenie ze służby). Ustawodawca nie preferuje którejś z powyższych grup. Przy dalszym doskonaleniu poszczególnych katalogów kar dyscyplinarnych skłaniać należałoby się w kierunku zwiększenia elastyczności tej pierwszej grupy. Przy tej okazji zaakcentowania wymaga, że popełnienie przewinienia dyscyplinarnego nie musi się wiązać z zastosowaniem środków reakcji w postaci kary dyscyplinarnej. Alternatywna dla kary dyscyplinarnej może się okazać instytucja odstąpienia od wymierzenia kary dyscyplinarnej.

¹⁵¹ Zob. m.in. W. Kozielowicz, Odpowiednie stosowanie instytucji zasad współżycia społecznego przy określaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów (w:) W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński, Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2017.

Wobec braku przypisania kary dyscyplinarnej (w schemacie kar dyscyplinarnych samoistne, alternatywne, alternatywno-kumulatywne) za poszczególne przewinienia dyscyplinarne pojawia się pytanie, czy kary dyscyplinarne powinny być stosowane samoistnie i czy istnieje możliwość kumulatywnego ich stosowania za to samo przewinienie dyscyplinarne. Niektóre z ustaw wprost o tym przesądzają. Ustawodawca w omawianym zakresie formułuje stosowną dyrektywę wymiaru kary dyscyplinarnej. Przykładowo w ustawie z 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁵² w przepisie art. 134g ust. 1 (por. jednak art. 134 e ustawy o Policji) wskazano, że „za przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną”¹⁵³. Obecność tej dyrektywy podyktowana zdaje się usunięciem ewentualnych wątpliwości, jakie mogłyby powstać w związku z brakiem przypisania kar dyscyplinarnych za dane przewinienie dyscyplinarne. Ustawodawca formułując dyrektywę samoistnego stosowania kar dyscyplinarnych z art. 134g ust. 1 ustawy o Policji nie jest jednak konsekwentny, gdyż zgodnie z art. 134e ust. 2 karę obniżenia stopnia można wymierzyć tylko obok kary wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe lub kary wydalenia ze służby. Ten ostatni przepis należy zatem traktować jako wyjątek od ogólnej reguły przewidzianej przez art. 134g ustawy o Policji (zob. art. 134g ust. 3 tej ustawy). Także inne ustawy o służbach mundurowych niż ustawa o Policji przewidują możliwość kumulatywnego orzeczenia kar dyscyplinarnych. Rozwiązanie takie przewiduje w szczególności art. 136 ust. 4 ustawy o straży Granicznej. Zgodnie z cytowanym przepisem „w uzasadnionych przypadkach można łączyć karę (dyscyplinarną) wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe oraz karę (dyscyplinarną) wydalenia ze służby z karą (dyscyplinarną) obniżenia stopnia”. Niestety ustawodawca nie wskazuje, co należy rozumieć przez „uzasadniony przypadek”. Możliwość wymierzenia dwóch kar dyscyplinarnych za to samo przewinienie dyscyplinarne ocenić należy jako nadmiernie represyjne, zwłaszcza jeżeli zważy się na istotę kar dyscyplinarnych, jakie mogą zostać orzeczone łącznie¹⁵⁴. Sytuacja taka wymaga interwencji ze strony ustawodawcy poprzez skreślenie tych przepisów, które stwarzają możliwość ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego sankcją dyscyplinarną o charakterze kumulatywnym, której elementem składowym są dwie kary dyscyplinarne lub kara dyscyplinarna i inna sankcja dyscyplinarna. Brak jest bowiem argumentów przemawiających za stosowaniem tak represyjnych rozwiązań w postępowaniu dyscyplinarnym.

Porównanie katalogów kar dyscyplinarnych przewidzianych w poszczególnych katalogach kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych prowadzi także do wniosku, że występują takie kary dyscyplinarne, które są karami wspólnymi przewidzianymi we wszystkich katalogach kar dyscyplinarnych. Jako przykład można

¹⁵² tj. Dz.U. 2017, poz. 2067 ze zm., dalej jako ustawa o Policji.

¹⁵³ W ustawie o Służbie Więziennej zgodnie z art. 238 ust. 1 „za popełnione przewinienie dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną”. Podobnie art. 123 ust. 1 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego.

¹⁵⁴ Przypomnienia wymaga, że w polskim prawie karnym schemat sankcji karnej kumulatywnej nie tylko nie spotkał z brakiem akceptacji ze strony środowiska naukowego, ale również nie zyskał aprobaty ze strony ustawodawcy na gruncie Kodeksu karnego. Tylko niektóre z ustaw pozakodeksowego prawa karnego przewidują w zagrożeniu karą sankcję karną o charakterze kumulatywnym.

wskazać na karę dyscyplinarną nagany, czy karę dyscyplinarną wydalenia ze służby¹⁵⁵. Z drugiej strony wyróżnić można takie kary dyscyplinarne, które zaliczone zostały do jednego lub dwóch katalogów kar dyscyplinarnych. Jako przykład można wskazać na pozbawienie stopnia oficerskiego (zob. art. 255 ust. 9 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵⁶).

Niektóre z katalogów kar dyscyplinarnych przewidują kwalifikowane postacie tej samej kary dyscyplinarnej, czego przykładem jest kara nagany. W ustawie o Straży Granicznej ustawodawca przewiduje obok kary nagany (art. 136 ust 1 pkt 2) także surową naganę (art. 136 ust 1 pkt 3) i naganę z ostrzeżeniem (art. 136 ust 1 pkt 4). Rozwiązanie takie jest znane także postępowaniu dyscyplinarnemu przewidzianemu w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (art. 109 ust. 1 pkt 2-4).

Za charakterystyczne na tle systemu kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych uznać należy także brak poza jednym przypadkiem¹⁵⁷ kar dyscyplinarnych o charakterze majątkowym¹⁵⁸. Chodzi tutaj o karę pieniężną, którą przewiduje art. 24 pkt 3 ustawy o dyscyplinie wojskowej¹⁵⁹. Wobec braku (poza jednym wyżej wskazanym przypadkiem) zaliczenia do katalogu kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych kary pieniężnej należy postawić pytanie o możliwość rozszerzenia katalogów kar dyscyplinarnych o wspomnianą karę dyscyplinarną. Pytanie to jest o tyle zasadne, jeżeli zwróci się uwagę na to, że w polskim porządku prawnym kara pieniężna występuje w szeregu ustaw przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną innych niż ustawy o służbach mundurowych¹⁶⁰. W dyskusji o karze pieniężnej na gruncie ustaw ją przewidujących, niektórzy z autorów podkreślają, że sankcja ta powinna zniknąć z katalogów kar dyscyplinarnych, jeszcze inni optują za możliwie szerokim ograniczeniem jej stosowania. Prezentujący takie stanowiska wskazują w szczególności, że kara pieniężna „jest niepotrzebnym dublowaniem kary grzywny

¹⁵⁵ Pamiętać jednak należy, że tożsamość intytucji danej kary dyscyplinarnej nie musi oznaczać tożsamości treściowej. Podobnie R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna ...*, s. 266.

¹⁵⁶ tj. Dz.U. 2018, poz. 508 ze zm., dalej jako KAS.

¹⁵⁷ Pojawia się pytanie co do charakteru prawnego środka reakcji z art. 113 ust. 2 CBA. Zgodnie z cytowanym przepisem funkcjonariuszowi może być również wymierzona kara dodatkowa w postaci okresowego pozbawienia premii. Ten środek reakcji za przewinienie dyscyplinarne nie został zaliczony do katalogu kar dyscyplinarnych z art. 113 ust.1. Wydaje się, że chodzi tu o dodatkową inną niż kara dyscyplinarna dolegliwość. Pod względem terminologicznym widoczna zbieżność do podziału znanego z Kodeksu karnego z 1969r. na kary zasadnicze i kary dodatkowe. Te ostatnie w obowiązującym Kodeksie karnym są środkami karnymi i innymi środkami. Dla większej jasności trafniejszym byłoby posłużenie się zamiast zwrotem „kara dodatkowa”, zwrotem „środek dyscyplinarny”.

¹⁵⁸ Zupełnie odmienną kwestią są skutki w sferze finansowej jakie wywołują poszczególne kary w sferze majątkowej.

¹⁵⁹ Model kary pieniężnej w ustawie o dyscyplinie wojskowej wzorowany jest na kodeksowym system kary grzywny w stawkach dziennych. Zgodnie z art. 28 ust. 3 liczba stawek dziennych waha się w granicach od 1 do 10, wysokość jednej stawki dziennej zrelatywizowana jest do wysokości uposażenia zasadniczego otrzymanego przez żołnierza w miesiącu, w którym popełnił on przewinienie dyscyplinarne i wynosi jedną trzydziestą tej kwoty (art. 28 ust. 2).

¹⁶⁰ Przykładowo można wskazać na art. 159 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 maja 2017r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1089 ze zm.).

orzekanej w postępowaniu karnym i może stanowić naruszenie zasady *ne bis in idem*¹⁶¹. Takie rygorystyczne poglądy nie zasługują jednak na akceptację. Optować należy za potrzebą wprowadzenia do katalogów kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych kary pieniężnej. Za wprowadzeniem kary pieniężnej jako kary dyscyplinarnej w ustawach o służbach mundurowych przemawiają klasyczne argumenty dla obecności kary grzywny w prawie karnym powszechnym, których zasadniczą większość przenieść można na grunt dyskusji o karze pieniężnej jako karze dyscyplinarnej w ustawach o służbach mundurowych. Nie osłabia tak przyjętego stanowiska argument przeciwko tej karze w postaci oddziaływania na rzecz osób najbliższych. Podkreślenia wymaga, że ładunek dolegliwości ekonomicznej, nieprzybierającej postaci jednorazowej, a rozciągniętej w czasie, zawiera w sobie kara dyscyplinarna wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe, której skutkiem jest obniżenie dodatku do uposażenia za zajmowany stopień służbowy. Właśnie kara pieniężna mogłaby stanowić alternatywę dla tej kary dyscyplinarnej. Postulując wprowadzenie kary pieniężnej do katalogów kar dyscyplinarnych za zasadne uznać należy przyjęcie modelu tej kary opartego na wskaźniku bazowym minimalnego wynagrodzenia odpornego na względy inflacyjne. Granice tej kary dyscyplinarnej mogłyby kształtować się w sposób następujący: „od jednej czwartej minimalnego wynagrodzenia do jednokrotności wysokości minimalnego wynagrodzenia”.

System kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych nie przewiduje kar dyscyplinarnych o charakterze kompensacyjnym. W ustawie o dyscyplinie wojskowej, co prawda, ustawodawca przewidział środki reakcji za przewinienie dyscyplinarne o takim charakterze, jednak zaliczone zostały one nie do katalogu kar dyscyplinarnych, a do katalogu środków dyscyplinarnych (zob. art. 33). Brak kar dyscyplinarnych o charakterze kompensacyjnym w katalogach kar dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych lub jako innych środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne (np. środek dyscyplinarny) rodzi pytanie o potrzebę wzbogacenia środków reakcji za przewinienia dyscyplinarne o instytucje o takim charakterze. W tym zakresie rozważenia wymagałoby, jaka instytucja mogła pełnić taką rolę oraz do jakiej grupy środków reakcji za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego mogłaby zostać zaliczona. Wydaje się, że środkiem takim mogłoby być np. przeproszenie pokrzywdzonego. W systemie środków reakcji za przewinienie dyscyplinarne przeproszenie pokrzywdzonego mogłoby zostać zaliczone nie do kar dyscyplinarnych, a do środków dyscyplinarnych.

W literaturze przedmiotu podnosi się, że określenie charakteru prawnego kar dyscyplinarnych przewidzianych w ustawach o służbach mundurowych nie jest łatwe. Ocena taka zdaje się wynikać nie tylko z braku jednolitego charakteru tych kar, ale również różnej treści kary dyscyplinarnej o tej samej intytucji¹⁶². To, co jest wspólne dla wszystkich kar dyscyplinarnych to to, że sprowadzają się one do przymuszenia do wykonywania obowiązków związanych z pełnioną służbą. Stąd wskazuje się, że kary dyscyplinarne w założeniu oddziaływać mają na członków danej służby mundurowej w taki sposób, aby osoby te zostały skłonione do pożądanego w przyszłości zachowania, a dopiero w ostateczności nastąpiło wyeliminowanie ich ze służby.

Charakter postępowania dyscyplinarnego wymusza, aby reakcja za dopuszczenie się przewinienia dyscyplinarnego uwzględniała nie tylko specyfikę odpowiedzial-

¹⁶¹ Cyt. za P. Józwiak, Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014, s. 211.

¹⁶² Zob. także R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna ..., s. 266.

ności dyscyplinarnej, ale również była reakcją ukierunkowaną zasadniczo na wykonywany zawód. Stąd kary dyscyplinarne powinny stanowić reakcję związaną z prawami wynikającymi z przynależności do danej służby mundurowej. Dokonując wstępnej oceny kar dyscyplinarnych przewidzianych w poszczególnych katalogach dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych wydaje się, że ustawodawcy udało się osiągnąć zamierzony cel. Nie oznacza to jednak, że w katalogach kar dyscyplinarnych nie występują kary dyscyplinarne, które pozbawione są takiego charakteru. Wskazać tu można jako przykład karę dyscyplinarną upomnienia czy nagany. Za zauważalną należy uznać zbieżność niektórych kar dyscyplinarnych ze znanymi z prawa karnego *sensu largo* karami czy środkami karnymi. Reprezentatywną egzemplifikację stanowi znana prawu wykroczeń kara nagany (w ustawach o służbie mundurowej, jako kara dyscyplinarna nagany), czy środek karny zakazu wykonywania zawodu (w ustawach o służbie mundurowej jako wydalenie ze służby). Niektóre z kar dyscyplinarnych godzą w dobra o charakterze powszechnym, w czym upatrywać można ich podobieństwa, ale nie tożsamości, do kar lub środków karnych przewidzianych za przestępstwa powszechne. Jako przykład w omawianym zakresie wskazać można na karę pieniężną, karę aresztu wojskowego, które zostały przewidziane w ustawie o dyscyplinie wojskowej czy przewidzianą przez ustawę o Policji karę dyscyplinarną zakazu opuszczenia wyznaczonego miejsca pobytu.

Zaliczone do poszczególnych katalogów, kary dyscyplinarne wykazują względem siebie podobieństwa, co stanowi podstawę dla możliwości ich usystematyzowania w kilku grupach. W opracowaniu przyjęto jedno z możliwych kryteriów klasyfikacji. Kryterium przyjętej klasyfikacji stanowi charakter, treść kar dyscyplinarnych oraz dobro prawne, w które ingerują. Mając na uwadze tak przyjęte kryterium klasyfikacji, wyróżnić można następujące kategorie kar dyscyplinarnych:

a) Kary dyscyplinarne o charakterze ostrzegawczym. Do tej grupy kar dyscyplinarnych zaliczyć należy upomnienie oraz nagany. Niektóre z ustaw przewidują dodatkowo kwalifikowane postacie nagany takie jak: surowa nagana czy nagana z ostrzeżeniem. Takie kwalifikowane postacie tej ostatniej kary dyscyplinarnej przewiduje ustawa o Straży Granicznej (zob. art. 136 ust. 1 pkt 2-4). Na tle pozostałych kar dyscyplinarnych, upomnienie i nagana są karami dyscyplinarnymi najmniej dolegliwymi co wynika nie tylko z ich lokalizacji w katalogach kar dyscyplinarnych (na samym początku), ale również ich treści i sposobu wykonania. Kara upomnienia i nagany nie są karami dyscyplinarnymi charakterystycznymi tylko dla odpowiedzialności dyscyplinarnej w ustawach o służbach mundurowych o czym świadczy ich obecność w katalogach kar dyscyplinarnych przewidzianych w innych postępowaniach dyscyplinarnych. W literaturze przedmiotu wyrażono spójny pogląd, że kara dyscyplinarna upomnienia czy nagany są sankcjami dyscyplinarnymi oddziaływania etyczno-moralnego¹⁶³. Stosowanie tych kar dyscyplinarnych oceniać można jako swoiste ostrzeżenie przed możliwością ukarania sprawcy dolegliwymi karami dyscyplinarnymi w przypadku ponownego dopuszczenia się przewinienia dyscyplinarnego. Widoczny jest brak spójnego określenia wykonania kara nagany. Przykładowo w ustawie o Policji kara nagany oznacza wytknięcie ukaranemu przez

¹⁶³ W tożsamy sposób interpretuje się tą karę dyscyplinarną na gruncie innych ustaw przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną. Zob. m.in. P. Józwiak, *Odpowiedzialność...* s. 210; J. Giezek, *Sportowe sankcje dyscyplinarne*, (w:) A.K. Szwarz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, s. 102-103.

przełożonego dyscyplinarnego niewłaściwego postępowania (art. 134a). Z kolei, w ustawie o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego polega na przeprowadzeniu rozmowy i wytknięciu ukaranemu niewłaściwego postępowania (art. 110). Postulować należy za koniecznością ujednoczenia materii w omawianym zakresie. Negatywnie opowiedzieć należy się także w odniesieniu do przypadków wspólnego określenia przesłanek wykonania kary dyscyplinarnej nagany i upomnienia¹⁶⁴. Przykładowo rozwiązanie takie przewiduje § 5 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 listopada 1997 r. (Dz.U. Nr 144, poz. 968)¹⁶⁵. Brak rozłącznego określenia przesłanek kary dyscyplinarnej nagany i upomnienia nie sprzyja uchwyceniu istoty obu tych kar dyscyplinarnych i dystynkcji je charakteryzujących. Podobną uwagę należy odnieść do kary nagany, surowej nagany i nagany z ostrzeżeniem. Także i w tym przypadku ustawodawca zdecydował się na łącznie określenie sposobu wykonania tych kar dyscyplinarnych. Jako przykład można wskazać na § 36 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej z 28 czerwca 2002. Mając na uwadze powyższe *de lege ferenda* za konieczne należy uznać: określenie treści i sposobów wykonania kary nagany i upomnienia w przepisach rangi ustawy, rozłącznego określenia przesłanek kary dyscyplinarnej nagany i upomnienia (jeżeli w dalszym ciągu ustawodawca uznaje za konieczne utrzymanie tej kary dyscyplinarnej); wyeliminowanie z poszczególnych katalogów kar dyscyplinarnych kwalifikowanych postaci kar nagany (które są charakterystyczne tylko dla niektórych katalogów kar dyscyplinarnych);

- b) Zbliżony charakter do grupy pierwszej kar dyscyplinarnych mają te, których istota sprowadza się do ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby. Do grupy tej można zaliczyć karę dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku oraz karę dyscyplinarną ostrzeżenia o nieprzydatności do służby. Cytowane kary dyscyplinarne zawierają w sobie element charakteryzujący treściowo karę dyscyplinarną nagany wzbogacony o dodatkowy element w postaci ostrzeżenia przed możliwością przeniesienia na niższe stanowisko służbowe czy wydalenia ze służby¹⁶⁶. Wykonanie pierwszej z tych kar dyscyplinarnych polega z reguły na przeprowadzeniu rozmowy, wskazaniu (wytknięciu) niewłaściwego postępowania i uprzedzeniu ukaranego o możliwości wymierzenia kary dyscyplinarnej przeniesienia na niższe stanowisko służbowe lub ukarania surowszą karą dyscyplinarną, jeżeli sprawca ponownie dopuści się przewinienia dyscyplinarne-

¹⁶⁴ Oddzielnie do zagadnienia tego podchodzi ustawodawca w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego Strażaków. Przesłanki stosowania kary upomnienia określa w art. 118 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej.

¹⁶⁵ Podobnie art. 110 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w odniesieniu do kary dyscyplinarnej upomnienia, nagany i surowej nagany. Natomiast określenie sposobu wykonania kary dyscyplinarnej nagany z ostrzeżeniem następuje łącznie z karą dyscyplinarną ostrzeżenia o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku (art. 111); § 36 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej z 28 czerwca 2002 (Dz.U. Nr 118, poz. 1015).

¹⁶⁶ Por. R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna..., s. 274-275.

go¹⁶⁷. W podobny sposób ustawodawca określa sposób wykonania kary dyscyplinarnej ostrzeżenia o niepełnej przydatności do służby z tą jednak różnicą, że ostrzeżenie sprowadza się do możliwości ukarania w przyszłości karą dyscyplinarną wydalenia ze służby¹⁶⁸;

- c) Kary dyscyplinarne o charakterze majątkowym;
- d) Kary dyscyplinarne związane z wyznaczeniem na niższe stanowisko służbowe lub obniżeniem stopnia. Do tej grupy kar dyscyplinarnych należy zaliczyć: karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe¹⁶⁹, karę dyscyplinarną wyznaczenia na niższe stanowisko wraz z obniżeniem stopnia¹⁷⁰, karę dyscyplinarną obniżenia stopnia¹⁷¹, karę dyscyplinarną pozbawienia stopnia oficerskiego¹⁷². Charakter tych kar dyscyplinarnych jest złożony¹⁷³. Uzasadnione jest to tym, że zawierają one w sobie element degradacyjny w postaci wyznaczenia na niższe stanowisko lub obniżenia stopnia, ale również element o charakterze majątkowym w postaci obniżenia dodatku do uposażenia za zajmowany stopień służbowy. Dodatkowo przy ukaraniu tymi karami dyscyplinarnymi, ukarany nie może aż do momentu zatarcia tej kary zostać powołany lub mianowany na stanowisko wyższe. W przypadku natomiast obniżenia na niższe stanowisko służbowe brak możliwości awansowania na wyższy stopień służbowy. Wykonanie kary dyscyplinarnej wyznaczenia na niższe stanowisko służbowe zasadniczo polega na odwołaniu lub zwolnieniu z dotychczas zajmowanego stanowiska służbowego i powołaniu lub mianowaniu na stanowisko służbowe niższe od dotychczas zajmowanego. Natomiast wykonanie kary dyscyplinarnej obniżenia stopnia polega na wydaniu rozkazu personalnego o utracie posiadanego stopnia i nadaniu stopnia bezpośrednio niższego¹⁷⁴;
- e) Kary dyscyplinarne związane z czasowym ograniczeniem wolności. Karę dyscyplinarną o takim charakterze przewiduje ustawa o Policji w postaci zakazu opuszczenia wyznaczonego miejsca pobytu (art. 134 pkt 2). Z kolei w ustawie o Straży Granicznej zgodnie z art. 136 ust. 3 przewidziany został zakaz opuszczenia miejsca zakwaterowania. Cytowana instytucja nie została wprost wymieniona w katalogu kar dyscyplinarnych z art. 136, co rodzi pytanie co do jej normatywnego charakteru. Wobec braku wyraźnego zaliczenia zakazu opuszczenia miejsca zakwaterowania oraz nieposłużenia się w przepisie art. 136 zwrotem „kara dyscyplinarna” uznać należy, że zakaz opuszczenia miejsca zakwaterowania za inny niż kara dyscyplinarna środek reakcji za przewinienie dyscyplinarne. Za aktualne uznać należy negatywne

¹⁶⁷ Zob. m.in. art. 134c ustawy o Policji, art. 111 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego; art. 234 ust. 1 ustawy o Służbie Więziennej.

¹⁶⁸ Zob. m.in. art. 234 ust. 2 ustawy o Służbie Więziennej.

¹⁶⁹ Zob. m.in. art. 117 ust. 1 pkt 3 ustawy o Straży Pożarnej.

¹⁷⁰ Art. 232 pkt 6 ustawy o Służbie Więziennej.

¹⁷¹ Zob. m.in. art. 134 pkt 5 ustawy o Policji.

¹⁷² Zob. art. 109 ust. 1 pkt 8 ustawy o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego. Zgodnie z art. 114 ta kara dyscyplinarna polega na wydaniu rozkazu personalnego o utracie stopnia oficerskiego i powrocie do stopnia szeregowego.

¹⁷³ Zob. także Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna ...*, s. 275-276.

¹⁷⁴ Tak m.in. art. 236 ustawy o Służbie Więziennej. Odmienne ujęcie przewiduje art. 134e ustawy o Policji zgodnie z którym kara dyscyplinarna obniżenia stopnia oznacza obniżenie posiadanego stopnia policyjnego.

zapatrywanie na rozwiązania dotyczące tych instytucji prezentowane w literaturze przedmiotu przez R. Giętkowskiego. Obecność tych sankcji dyscyplinarnych ocenić należy krytycznie i postulować należy ich wyeliminowanie z systemu sankcji dyscyplinarnych w ustawach o służbach mundurowych. Za oceną taką przemawia w szczególności daleko idąca ingerencja tych środków reakcji w dobro prawne, jakim jest wolność osobista. Uznać bowiem należy, że dolegliwość wynikająca ze stosowania kar dyscyplinarnych nie powinna być związana z ograniczeniem tak podstawowych dóbr jak wolność osobista i jako taka ze względów gwarancyjnych powinna być zastrzeżona wyłącznie dla prawa karnego;

- f) Do ostatniej grupy zaliczyć należy kary dyscyplinarne skutkujące wydaleniem ze służby. Na gruncie ustaw o służbach mundurowych nazwana została jako wydalenie ze służby z wyjątkiem ustawy o dyscyplinie wojskowej. W tym ostatnim przypadku art. 24 pkt 7 mówi o usunięciu ze służby kandydackiej, służby przygotowawczej, z okresowej służby wojskowej albo do zawodowej służby wojskowej. Kary dyscyplinarne skutkujące wydaleniem ze służby stanowią obiektywnie najbardziej dolegliwe ze wszystkich kar dyscyplinarnych przewidzianych w katalogach kar dyscyplinarnych. W każdym z katalogów kar dyscyplinarnych ustawodawca konsekwentnie lokalizuje tę karę dyscyplinarną na samym końcu. Charakter normatywny tej kary dyscyplinarnej nawiązuje pod względem treściowym do środka karnego zakazu wykonywania określonego zawodu z art. 39 pkt 2 KK. Celem tej kary dyscyplinarnej jest odsunięcie sprawcy przewinienia dyscyplinarnego od wykonywania przez niego zawodu. Ten rodzaj kary dyscyplinarnej ma niewątpliwie charakter eliminacyjny, czy jak w inny sposób określił to SN w uchwale z 24 lutego 2009r., III CZP 141/08¹⁷⁵ spełnia „funkcję oczyszczającą”. Ze względu na wysoki stopień represyjności tej kary dyscyplinarnej powinna być stosowana wyjątkowo rzadko. Podobnie jak w przypadku pozostałych kar dyscyplinarnych widoczny brak jednolitego jej określenia. Przykładowo w ustawie o Policji zgodnie z przepisem art. 134f „Kara wydalenia ze służby oznacza zwolnienie ze służby w Policji”, z kolei w ustawie o Służbie Więziennej zgodnie z art. 237 ust. 1: „Kara wydalenia ze służby polega na stwierdzeniu wygaśnięcia stosunku służbowego”. W przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej stosowanej wobec strażaków problem ten normuje nie ustawa o Państwowej Straży Pożarnej, a Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej. Zgodnie z § 8 cytowanego rozporządzenia „Karę wydalenia ze służby wykonuje się przez rozwiązanie stosunku służbowego w trybie i na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej”. Podobnie jak w przypadku pozostałych kar dyscyplinarnych postulować należy o konieczności ujednoczenia rozwiązań. Poważne zastrzeżenia rodzą także dystynkcje na płaszczyźnie określenia skutków ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego tą karą dyscyplinarną - związany z możliwością powrotu do służby. Zaobserwować można dwa zasadnicze ujęcia. W pierwszym ujęciu skutkiem ukarania sprawcy karą dyscyplinarną wydalenia ze służby jest brak możliwości powrotu do służby¹⁷⁶. Tak represyjne rozwiązanie normatywnego nie jest znane w przypadku środka karnego zakazu wykonywania zawodu kodeksowi

¹⁷⁵ OSNC 2009 nr 12, poz. 166.

¹⁷⁶ R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna..., s. 279.

karnemu czy kodeksowi karnemu skarbowemu¹⁷⁷. Wg drugiego ujęcia zakaz powrotu do służby ma charakter czasowy i jest wyznaczony okresem zatarcia tej kary dyscyplinarnej¹⁷⁸. Niektóre z ustaw o służbach mundurowych nie normują zatarcia w ogóle¹⁷⁹. Brak spójnego rozwiązania na gruncie ustaw o służbach mundurowych i występujące luki uznać należy za poważny mankament. Pilnej potrzeby wymaga zatem ujednoczenie skutku ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego, karą dyscyplinarną wydalenia ze służby. Należy opowiedzieć się za możliwością powrotu do służby po upływie okresu zatarcia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby. Okres zatarcia w przypadku tej kary dyscyplinarnej mógłby wynosić 2 lata.

¹⁷⁷ Por. P. Józwiak, Instytucja ulaskawienia – refleksje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych (w:) P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. II seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, Piła 2012, s. 29-30.

¹⁷⁸ Por. R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna ..., s. 279.

¹⁷⁹ Zagadnienie braku regulacji zatarcia kary dyscyplinarnej zakazu wykonywania zawodu było przedmiotem zainteresowania TK w wyroku z dnia 18 października 2010, sygn. K 1/09, OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 76.

Rozmowa dyscyplinująca – aspekt prawny i praktyczny

Instytucja *rozmowy dyscyplinującej* występuje w szeregu pragmatyków służbowych, jednakże żaden z nich nie zawiera definicji legalnej tego pojęcia. Chcąc zdefiniować przedmiot regulacji, należy się odwołać do wykładni językowej. Według Słownika języka polskiego *rozmowa* oznacza *wzajemną wymianę myśli za pomocą słów*¹⁸⁰. *Dyscyplina* rozumiana jest jako *rygorystyczne reguły postępowania, wprowadzane w grupie albo narzucane sobie samemu; podporządkowanie się tym regułom*¹⁸¹. *Dyscyplinować* oznacza *podporządkowywać jakimś regułom*¹⁸².

Rozmowa dyscyplinująca jest zatem jednym z instrumentów przywracania osób wykonujących zawody istotne z punktu widzenia interesu publicznego, w szczególności funkcjonariuszy służb mundurowych, do prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych.¹⁸³ Mowa o służbach takich jak: Policja, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, Służba Celna, Żandarmeria Wojskowa, Wojsko Polskie, Straż Graniczna i inne. Ustawy regulujące ich działalność przewidują szczególny sposób ponoszenia odpowiedzialności za - ogólnie rzecz ujmując - nieprawidłowe wykonywanie zadań służbowych, niezależny od odpowiedzialności karnej czy karnoskarbowej, mianowicie odpowiedzialność dyscyplinarną. Katalogi możliwych do zastosowania przez przełożonych dyscyplinarnych kar są zbliżone, podobnie jak regulacje dotyczące możliwości przeprowadzania ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego rozmowy dyscyplinującej, która – co należy podkreślić – **nie jest karą**.

I tak przykładowo: art. 132 ust. 4 b i c ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2067), art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2009 r. Nr 168, poz. 1323 ze zm.), art. 230 ust. 6 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 631), art. 134a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1643) przewidują, że *w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania i przeprowadzić ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowaną w formie notatki rozmowę dyscyplinującą*.

Art. 16 ust. 6 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2024) przewiduje podobną instytucję – rozmowę ostrzegawczą, którą przeprowadzić można wówczas, jeżeli okoliczności sprawy nie budzą wątpliwości i uznaje się te działania za wystarczające.

Rozmowa dyscyplinująca może być zatem przeprowadzona z funkcjonariuszem służb mundurowych wówczas, gdy czyn stanowi przewinienie dyscyplinarne **mniejszej wagi**, nie ma **żadnych wątpliwości** co do jego popełnienia i przełożony dyscyplinarny uzna to za wystarczającą reakcję. Jest to jego dyskrecjonalne uprawnienie

¹⁸⁰ Słownik języka polskiego, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/html>.

¹⁸¹ Ibidem.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Zob. wyrok TK z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96, wyrok TK z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02.

nie, a nie obowiązek. Ocena wagi przewinienia może być różna, gdyż żaden z pragmatyków nie statuuje wprost jej kryteriów. W literaturze wskazuje się, że oceny stopnia szkodliwości przewinienia dyscyplinarnego należy dokonywać wg kryteriów wskazanych w art. 115 § 2 kpk w odniesieniu do przestępstw, tj. okoliczności popełnienia, skutki, rodzaj i stopień naruszenia obowiązków itd., co znalazło wyraz przykładowo w treści art. 134 h ust.1 ustawy o Policji, przewidującego przesłanki wymiary kary dyscyplinarnej¹⁸⁴. Nie należy jednak utożsamiać wagi przewinienia ze stopniem szkodliwości społecznej przestępstwa czy wykroczenia, gdyż przewinienia dyscyplinarne są bezpośrednio szkodliwe dla służby, a przez to pośrednio dla społeczeństwa.¹⁸⁵ Ponadto "mniejsza waga" przewinienia dyscyplinarnego nie ma charakteru przesłanki materialnej bytu przewinienia, tak jak znikomy stopień szkodliwości społecznej czynu powoduje brak przestępstwa. Stopień szkodliwości popełnionego przewinienia dyscyplinarnego warunkuje tylko tryb prowadzenia czynności, czy rodzaj wymierzonej kary.

Do oceny wagi przewinienia dyscyplinarnego uprawniony jest przełożony dyscyplinarny, który inicjuje i kończy postępowanie, bądź decyduje o zaniechaniu wszczęcia lub przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej, dokumentowanej w formie notatki (załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej, Dz. U. z 2010 r., nr 146, poz. 982, wprowadza wzór notatki urzędowej oraz **protokołu** z rozmowy dyscyplinującej).

Taki sposób zakończenia czynności powinien być stosowany w sposób szczególnie rozważny, ze względu na wątpliwości co do konstytucyjności regulacji, w szczególności z punktu widzenia zasad odpowiedzialności, sformułowanych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.): w art. 42 ust. 2 – prawo do obrony, w art. 45 ust. 1 – zasada jawności postępowania, w art. 78 – prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w I instancji. Wprawdzie ustawa zasadnicza mówi wprost o postępowaniu karnym, jednakże obejmują one wszelkie postępowania, których celem jest ustalenie naganności ludzkiego zachowania i wymierzenie za to sankcji o charakterze represyjnym, nie tylko postępowanie karne, ale także inne rodzaje odpowiedzialności o represyjnym charakterze, jak odpowiedzialność za przestępstwa skarbowe, za wykroczenia, postępowanie dyscyplinarne¹⁸⁶. Trybunał Konstytucyjny orzekł jednak, że w stosunku do postępowania dyscyplinarnego zasady ujęte w art. 42 powinny być stosowane odpowiednio, a nie wprost¹⁸⁷.

Wątpliwości co do zgodności z konstytucją regulacji dotyczących rozmowy dyscyplinującej, zawartych w szczególności w ustawie o Policji oraz w ustawie o Straży Granicznej, zostały wyrażone w wystąpieniach Rzeczników Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych, w sprawie braku możliwości odwołania się od rozmowy dyscyplinującej w sytuacji, gdy możliwość taką przewidują inne pragmatyki służbowe, np. art. 118 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1204) daje możliwość odwołania się od kary upomnie-

¹⁸⁴ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, (red.). Ustawa o Policji. Komentarz 2015, wyd. 1, Legalis.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Anna Rakowska-Trela, Komentarz do art. 42 Konstytucji RP, 23.05.2012, <http://www.annarakowska.pl/post/komentarz-do-art-42-konstytucji-rp-24/>.

¹⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 lipca 2002 r., P 12/01, Dz. U. z 2002 r., nr 113, poz. 990.

nia, wymierzonej w przypadku popełnienia przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi. W art. 72 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.) wskazano, że za przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi, nieuzasadniające wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, przełożony prokurator wymierza podległym prokuratorom karę porządkową upomnienia. Ukarany może, w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu upomnienia wnieść sprzeciw do prokuratora bezpośrednio przełożonego nad prokuratorem, który tę karę wymierzył. W razie wniesienia sprzeciwu prokurator przełożony uchyla karę porządkową upomnienia lub przekazuje sprawę rzecznikowi dyscyplinarnemu z żądaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego¹⁸⁸.

We wspomnianych wystąpieniach opisana sytuacja została potraktowana jako tzw. pominięcie prawodawcze: „(...) Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 22/01) w warunkach pominięcia prawodawczego element świadomości prawodawcy nie ma rozstrzygającego znaczenia, ważne jest natomiast to, że prawodawca normując określoną sferę stosunków „dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie”. W orzeczeniu z 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95) wskazano, że: „Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy polegających na nie wydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z konstytucją powinien był unormować. Stanowisko to znalazło potwierdzenie w orzecznictwie pod rządami Konstytucji z 1997 r. (zob. np. wyroki TK z: 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117)”¹⁸⁹. W literaturze można również spotkać się z określeniem opisanej sytuacji jako „brak spójności legislacyjnej ustawodawcy”¹⁹⁰.

Zauważyć jednak należy, że zarówno w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej, jak i w ustawie o Prokuraturze mowa jest o karze upomnienia. Przedmiotem rozważań jest natomiast rozmowa dyscyplinująca, która karą nie jest. Stąd być może odmienność regulacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że włączenie notatki/protokołu z rozmowy dyscyplinującej do akt osobowych na okres jednego roku, oddziałuje na stosunek służbowy: „(...) Prawomocność notatki oraz brak możliwości odniesienia się do zarzutów zainteresowanego funkcjonariusza przesądza o jego winie i przez rok

¹⁸⁸ Zob. wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 września 2009 r., wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2015 r., www.rpo.gov.pl.

¹⁸⁹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2015 r., www.rpo.gov.pl.

¹⁹⁰ Zob. R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), T. Kuczyński, E. Mazurczak – Jasińska, J. Stelina, System Prawa Administracyjnego. Stosunek służbowy. Tom 11, 2011 r., wyd. 1, Legalis.

nakazuje faktycznie traktować taką osobę, jako sprawcę przewinienia dyscyplinarnego. Notatka z rozmowy dyscyplinującej bezpośrednio nie skutkuje obniżeniem nagrody rocznej, w przeciwieństwie do orzeczeń dyscyplinarnych (art. 110 ust. 5 pkt 2 oraz ust. 7 pkt 3 ustawy o Policji). Ma ona jednak znaczenie przy opiniowaniu służbowym, przyznawaniu nagród uznaniowych, delegowaniu do pełnienia służby poza granicami kraju, względnie kierowaniu na szkolenia zawodowe. (...) Roczny okres przechowywania notatki w aktach osobowych jest dłuższy niż zatarcie kary dyscyplinarnej nagany oraz w przypadku orzeczenia o odstąpieniu od ukarania (art. 135q ust. 2 pkt 1 i ust. 7 ustawy o Policji), względnie upomnienia (art. 137a ust. 2 pkt 1 ustawy o Straży Granicznej)”¹⁹¹.

W art. 78 Konstytucji RP określono, iż „Każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa”. Brak możliwości odwołania od rozmowy dyscyplinującej stanowi zatem niewątpliwie wyjątek. W § 12 ust. 5a rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz. U. Nr 118, poz. 1015 ze zm.) wprowadzono jednak zmianę, polegającą na możliwości wniesienia sprzeciwu od rozmowy dyscyplinującej, którego skutkiem jest wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, a tym samym realizacja wszelkich uprawnień funkcjonariusza, jako obwinionego.

W związku z powyższym aktualizuje się pogląd o braku spójności legislacyjnej, jeżeli nowelizacji poddaje się unormowania dotyczące tylko jednej z formacji mundurowych.

W odniesieniu do Policji, praktyka postępowania w tym zakresie kształtuje się na podstawie językowej, ale i systemowej wykładni przepisów ustawy. Skoro bowiem postępowanie dyscyplinarne wszczyna się w przypadku uzasadnionego **przypuszczenia** popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (art. 134 i ust. 1 pkt 1 ustawy), to zasadnym jest przyjęcie, że w przypadku **pewności** popełnienia przewinienia, stanowiącego wypadek mniejszej wagi, nie ma obowiązku wszczynania postępowania i można poprzestać na przeprowadzeniu ze sprawcą rozmowy dyscyplinującej, w czasie której, zgodnie z pojęciem *rozmowy*, każda ze stron może wyrazić swoje *myśli* (choć sposób regulacji tej instytucji przywodzi na myśl średniowieczną inkwizycję - przypis autora). Jeśli funkcjonariusz nie przyznaje się do winy, może się podczas rozmowy na ten temat wypowiedzieć, co stanowi przejaw prawa do obrony. W takim przypadku, w związku z pojawieniem się wątpliwości co do popełnienia przewinienia, aktualizuje się przesłanka wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w postaci uzasadnionego przypuszczenia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Art. 134i ust. 1 ustawy o Policji wyklucza w tej sytuacji uznaniowość przełożonego, gdyż używa zwrotu „wszczyna”, a nie „może wszcząć”. Przeprowadzenie rozmowy dyscyplinującej tylko wówczas zakończy czynności w sposób prawomocny, gdy funkcjonariusz nie wyrazi w kwestii zarzuconych mu nieprawidłowości sprzeciwu.

Reasumując, rozmowa dyscyplinująca w przypadku popełnienia przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi, stanowi przydatne narzędzie szybkiej reakcji na stwierdzone nieprawidłowości w wykonywaniu obowiązków służbowych przez funkcjonariuszy służb mundurowych. Dobrze wpisuje się również w zasadę ekonomiki

¹⁹¹ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 8 czerwca 2015 r., www.rpo.gov.pl.

postępowania, angażując minimum „sił i środków”. Niesie jednak również ze sobą ryzyko nadużywania tej instytucji przez przełożonych, ze względu na brak możliwości odwołania się, choć *stricte* jej konsekwencje w sferze stosunku służbowego są w pewnych aspektach surowsze, aniżeli orzeczenie kary dyscyplinarnej. Stąd też szczególnego znaczenia nabiera podkreślenie, że z definicji przedmiotowa instytucja jest *rozmoową*, zakładającą możliwość wypowiedzenia się każdego rozmówcy, a jej przebieg musi zostać udokumentowany. Przesłanki jej przeprowadzenia są określone ustawowo i zabezpieczone odpowiednim stosowaniem zasad ponoszenia odpowiedzialności, określonych w Konstytucji RP.

Autorzy

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

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

dr hab. 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)

SSN Wiesław Kozielowicz (Sąd Najwyższy)

dr Olaf Włodkowski (Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Zielonogórski)

podinspektor Aneta Wróblewska (Szkoła Policji w Pile)

Bibliografia

- Adamczak I., Wina jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, represyjnej w służbach mundurowych, [w:] B. Sygit (red.), *Złota księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. dr honoris causa Brunona Hołysta...ale prawdy szukaj w czynie*, Łódź 2015
- Banaszak B., Prezydenckie prawo łaski w Polsce, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji” 2002, nr 50
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
- Bobkowski A., Istota prawna przepisów dyscyplinarnych, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 4
- Bobkowski A., Istota prawna przepisów dyscyplinarnych. Dokończenie, „Przegląd Policyjny” 1937, nr 5
- Bojańczyk A., Kontynuacja postępowania dyscyplinarnego po śmierci obwinionego na wniosek osoby najbliższej [w:] M. Kosek, J. Słyk (red.), *W trosce o rodzinę. Księga jubileuszowa Pani Profesor Wandy Stojanowskiej*, Warszawa 2008
- Bojańczyk A., Razowski T., Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem, „Prokuratura i Prawo” 2009
- Bugajski D., R., Odpowiedzialność majątkowa żołnierzy w świetle ustawy z 25 maja 2001 r., „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2002, nr 4
- Burzyński P., *Ustawowe określenie sankcji karnej*, Warszawa 2008
- Chlebowska A., Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w niemieckiej policji na podstawie federalnej ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011
- Cieślak M., O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary, „Nowe Prawo” 1969, nr 2
- Czułnowski M., Małecki S., Osuch S., Pabisiak-Karwowski P., *Wojskowe przepisy dyscyplinarne wraz z komentarzem, cz. I: Przepisy o wojskowym postępowaniu dyscyplinarnym*, Warszawa 1999
- Czułnowski M., Małecki S., Osuch S., Pabisiak-Karwowski P., *Wojskowe przepisy dyscyplinarne wraz z komentarzem, cz. II: Przepisy o zatrzymaniu i zawieszaniu w czynnościach służbowych żołnierzy, wykonywaniu oraz odbywaniu kar i środków dyscyplinarnych wraz z komentarzem*, Warszawa 2000
- Czarnecki P., *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013
- Daniluk P., Amnestia i jej konstytucyjne uwarunkowania, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3
- Derlatka M., *Dobro jako wartość i podstawa prawa*, „Palestra” 2017, nr 5
- Dziekońska J., *Kara*, Warszawa 1963

- Ehrlich S., *Dynamika norm*, Warszawa 1988
- Galicki R., *Podstawy prawne utrzymywania i umacniania dyscypliny wojskowej*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, *Prawo wojskowe*, Warszawa 2015
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2015
- Gierowski J., Jaśkiewicz-Obydzińska T., Najda M., *Psychologia w postępowaniu karnym*, Warszawa 2008
- Giezek J., *Okoliczności wpływające na sędziowski wymiar kary*, Wrocław 1989
- Giętkowski R., *Karnoprawny obowiązek przeproszenia pokrzywdzonego*, „Jurysta” 2003, nr 9/10
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013
- Goleman D., *Siła dobra, Świat oczami Dalajlamy*, Poznań 2016
- Greniuk F., *Dzieje kształtowania się koncepcji sumienia*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2005, z. 1
- Grześkowiak A., *Papież Franciszek o prawie karnym*, [w:] I. Zgoliński (red.), *Sapientiae Serventies. Księga Jubileuszowa Profesora Krystyny Kwaśniewskiej*, Bydgoszcz 2015
- Jachimowicz M., *Ułaskawienie*, „Prokurator” 2006, nr 3
- Jachimowicz M., *Przedmiotowy zakres prawa łaski*, „Jurysta” 2007, nr 7
- Janusz-Pohl B., *Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Piła 2013
- Janusz-Pohl B., *Model postępowania dyscyplinarnego w sprawach studentów*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2013, z. 2
- Janusz-Pohl B., *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwo lub wykroczenie – zagadnienia wybrane*, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych*, Piła 2014
- Janusz-Pohl B., Pohl Ł., *O okolicznościach niepozwalających na przypisanie win policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe)* [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Wina w prawie dyscyplinarnych służb mundurowych*, Piła 2015
- Janusz-Pohl, *Ukształtowanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia organu odwoławczego w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów* [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w służbach mundurowych*, Piła 2016
- Jaśkowska M., *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001

Józwiak P., Uchylenie karalności i darowanie kar w sprawach dyscyplinarnych policjantów, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny” 2010, nr 3

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

Józwiak P., Kubiak J., Prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011

Józwiak P., Instytucja ułaskawienia-refleksje na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012

Józwiak P., Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2014

Józwiak P., Konstytucyjne prawo do sądu oraz prawo do obrony a odwoławcze postępowanie dyscyplinarne policjantów, [w:] P. Józwiak, W. Kozielowicz, K. Opaliński (red.), Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016

Józwiak P., Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym, [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2017

Kaczmarek T., Sędziowski wymiar kary wobec recydywistów, [w:] J. Fiema, W. Gutekunst, S. Hubert (red.), Księga Pamiątkowa ku czci prof. Dra Witolda Świdy, Warszawa 1969

Kaliński M., Odpowiedzialność odszkodowawcza, [w:] System Prawa Prywatnego, red. Z. Radwański, t. 6: Prawo zobowiązań – część ogólna, red. A. Olejniczak, wyd. 2, Warszawa 2014

Kamiński J., Historia sądownictwa wojskowego w dawnej Polsce, Warszawa 1928

Kozielowicz W., Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy, Warszawa 2016

Korczyński D., Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011

Korczyński D., Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012

Kozielowicz W., Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów. Komentarz, Warszawa 2005

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

Król M., Pojęcie luzu normatywnego w stosowaniu prawa, „Państwo i Prawo” 1979, z. 6

Krzemiński Z., Czeszejko – Sochacki Z., Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów, Warszawa 1971

Krzemiński Z., Prawo o adwokaturze. Komentarz, Warszawa 1998

Krzymuski E., System prawa karnego ze stanowiska nauki trzech kodeksów, obowiązujących w Polsce. Część ogólna, Kraków 1921

Kuczyński T., Mazurczak – Jasińska E., Stelina J., Stosunek służbowy. Tom 11, [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), System Prawa Administracyjnego, Warszawa 2011, wyd. 1, Legalis.

Kwapisz-Krygel K., Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz, LEX 2014

Lang W. , Struktura odpowiedzialności prawnej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1968, Prawo VIII, z. 31

Lang W., Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. Nauki Humanistyczno-Społeczne” 1969, Prawo IX, z. 37

Leoński Z., Odpowiedzialność dyscyplinarna słuchaczy państwowych szkół wyższych w prawie polskim, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza. Prawo” 1955, z. 1

Leoński Z., Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej, Poznań 1959

Leoński Z., Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004

Lewicki M., Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym, „Państwo i Prawo” 2002, z. 8

Marek A., Komentarz do kodeksu karnego. Część ogólna, Warszawa 1999

Marek A., Kodeks karny, Komentarz, Warszawa-Kraków 2010

Marszał K., Zagrodnik J., (red.), Proces karny, Warszawa 2018

Murzynowski A., Ułaskawienie w Polsce Ludowej, Warszawa 1965

Nita B., Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym, Gdańsk 2008

Opaliński B., Rogalski M., Szustakiewicz P., (red.) Ustawa o Policji. Komentarz 2015, Legalis

Pacura M., Dopuszczalność zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, LEX 2014

Pająk M., Zasada *ne bis in idem* w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, „Zeszyty Naukowe Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 10

Paśnik J., Prawo dyscyplinarne w Polsce, Warszawa 2000

Pietrzykowski T., Intuicja prawnicza. W stronę zewnętrznej integracji teorii prawa, Warszawa 2012

Plebanek E., Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i modeli struktury przewinie dyscyplinarnych [w:] P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), Państwo

prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, t.2, Warszawa 2012

Rakowska-Trela A., Komentarz do art. 42 Konstytucji RP; opublikowany na stronie: <http://www.annarakowska.pl/post/komentarz-do-art-42-konstytucji-rp-24/>

Rogoziński P., Instytucja ułaskawienia w prawie polskim, Warszawa 2009

Roszkiewicz J. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez organy administracji publicznej, „Przegląd Legislacyjny” 2015, nr 4

Sakowicz A., Zasada *ne bis in idem* w prawie karnym w ujęciu paneuropejskim, Białystok 2011

Szadkowski K., Szczepański M., O „czynie zawierającym jednocześnie znamiona przestępstwa” – w ramach rozważań o przedawnieniu dyscyplinarnym w Policji, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012

Starzewski M., Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz prawie łaski Prezydenta RP, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, nr 1 – 12

Stasiorowski S., Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna sądownego kuratora zawodowego, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 2012, nr 1

Stefański R. A., Ułaskawienie w nowych uregulowaniach, „Prokuratura i Prawo” 1997, nr 9

Szymczak M., (red.), Słownik języka polskiego. Tom I. A- K, PWN, Warszawa 1988

Szwarc A. J. (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, Poznań 2001

Szwarc A. J., Sankcje dyscyplinarne w kontekście innych sankcji represyjnych, [w:] J. Ciemniowski, L. Tyszkiewicz, H. Żakowska-Nenzler (red.), Sankcje w systemie prawa, Bielsko-Biała 2013

Szwarc A. J., Zbieg sankcji dyscyplinarnych z innymi sankcjami represyjnymi w służbach mundurowych, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014

Tokarski M., Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierzy w teorii i przepisach prawa, Dęblin 2000

Wilk L., O instytucji ułaskawienia (Uwagi de lege ferenda), „Państwo i Prawo” 1997, z. 5

Wiszwaty E., Etyka Policji, Między prawem, moralnością i skutecznością, Warszawa 2011

Wolter W., Zasady wymiaru sprawiedliwości w kodeksie karnym z 1969 r., „Państwo i Prawo” 1969, z. 10

Wołodkiewicz W. (red.), *Regulae iuris*. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2006

Wronkowska S., Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, Poznań 2005

Zawłocki R., Królikowski M., Prawo karne, Warszawa 2016

Zielińska E., Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej, Warszawa 2001