



**Uniwersytet
SWPS**

AUTONOMIA I ZALEŻNOŚCI POSTĘPOWANIA DYSCIPLINARNEGO W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH

Materiały pod redakcją
Piotra Józwiaka i Beaty Różniak-Krzeszewskiej

Szkoła Policji w Pile
Uniwersytet SWPS

AUTONOMIA I ZALEŻNOŚCI
POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO
W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH

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

PIŁA 2024

Biblioteka Kwartalnika Prawno-Kryminalistycznego

Nr 10

Redakcja:

dr Piotr Józwiak

insp. Beata Różniak-Krzeszewska

Recenzent:

dr hab. Piotr Herbowski, prof. USWPS

Skład, korekta i projekt okładki:

Waldemar Hałuja

Materiały z X Seminarium Prawniczego z cyklu
„Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”,
19-20 listopada 2019, organizowanego przez Szkołę Policji w Pile
oraz Katedrę Prawa Publicznego i Teorii Prawa
Uniwersytetu SWPS

ISBN

978-83-88360-99-2

978-83-62443-95-6

Copyright for this edition by Szkoła Policji w Pile
i Wydawnictwo Uniwersytet SWPS, Piła 2024

Spis treści

Wprowadzenie	5
ANETA WRÓBLEWSKA Rzecz o początku seminarium prawniczego „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”	7
WIESŁAW KOZIELEWICZ Problematyka związania organu rozstrzygnięciem sądowym w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów	11
RADOSŁAW GIĘTKOWSKI Pociągnięcie funkcjonariusza służby mundurowej do odpowiedzialności karnej jako podstawa odstąpienia od reakcji dyscyplinarnej	22
PIOTR JÓŹWIAK Wpływ sankcji orzeczonej w innym postępowaniu na wymiar kary w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów	33
IRENEUSZ ADAMCZAK Autonomiczny charakter postępowania dyscyplinarnego policjantów	47
BARBARA JANUSZ-POHL Autonomia i zależność postępowania dyscyplinarnego – aktualny i proponowany model postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych	57
OLAF WŁODKOWSKI Rozważania na tle relacji zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym <i>sensu stricte</i> na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji	76

PAWEŁ GACEK	
Wpływ postępowania dyscyplinarnego na postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji	91
DAWID KORCZYŃSKI	
Orzekanie o winie w postępowaniu dyscyplinarnym w przypadku równoległe prowadzonego postępowania karnego	124
Autorzy	142
Bibliografia	143

Wprowadzenie

Niniejsza publikacja zawiera materiały z X seminarium prawniczego poświęconego odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych zorganizowanego w dniach 19-20 listopada 2019 r. przez Szkołę Policji w Pile, Komendę Główną Policji, przy współudziale Katedry Prawa Karnego SWPS Uniwersytetu Humanistycznospołecznego. Wówczas przewodnim tematem konferencji uczyniono problematykę zagadnienia związanego z autonomią i zależnością postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych w świetle innych, prowadzonych najczęściej z tytułu tego samego czynu, postępowań. W ten właśnie sposób po raz kolejny, konsekwentnie urzeczywistniono założenie, towarzyszące organizatorom od pierwszej konferencji, która miała miejsca w 2010 r. w Pile, aby stworzyć możliwość cyklicznej wymiany doświadczeń i poglądów osób, zajmujących się problematyką odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych.

Konsekwencją każdego odbytego seminarium jest również publikacja książkowa zawierająca referaty wygłoszone podczas każdego ze spotkań. Opublikowane teksty odbiegają od treści wygłoszonych referatów, co jest wynikiem przemyśleń związanych z dyskusją, która towarzyszy każdemu spotkaniu. Najczęściej było również tak, iż publikacja pokonferencyjna ukazywała się w kolejnym roku, co było podyktowane okolicznością, iż seminaria najczęściej odbywały się w listopadzie, względnie w październiku. Niestety pandemia, która miała miejsce w 2020 r. spowodowała, iż był to jedyny rok, w którym – począwszy od 2010 r. – nie odbyło się w Pile spotkanie seminaryjne. W konsekwencji nie doszło również do wydania publikacji pokonferencyjnej z dziesiątego, a co za tym idzie również jubileuszowego, seminarium. Niniejsza praca jest więc wypełnieniem tej luki, choć zdawać należy sobie sprawę, iż stan prawny uległ – od 2019 r. – znacznej zmianie. Uznano jednak, iż wszystkie wygłoszone referaty zachowały swojej tytuły, natomiast w pracy uwzględniono aktualny stan prawny (wrzesień 2023 r.).

Redaktor niniejszego opracowania tradycyjnie już pragnie podziękować kierownictwu Szkoły Policji w Pile na czele z Panią Komendant Beatą Różniak-Krzyszewską oraz Komendzie Głównej Policji za kontynuowanie corocznych spotkań seminaryjnych i pomoc w wydaniu publikacji pokonferencyjnej, zwłaszcza wydanej w warunkach, o których mowa powyżej. Okoliczność, iż władze

Szkoły Policji konsekwentnie dążyły do wydania tej zaległej publikacji pokonferencyjnej, jedynie podkreśla rolę i zaangażowanie Szkoły Policji w Pile i jej pracowników w proces rozwoju prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. Na słowa szczególnego podziękowania zasługują również: Instytut Prawa Uniwersytetu SWPS, którego kierownikiem jest prof. dr hab. Teresa Gardocka za współudział w organizacji seminarium oraz Wydawnictwo Uniwersytetu SWPS, prowadzone przez Pana Redaktora Andrzej Łabędzkiego, które od kilku lat uczestniczy w procesie wydawniczym publikacji pokonferencyjnych. Nie sposób nie podkreślić również ogromnej roli mł. insp. Leszka Koźmińskiego oraz mł. insp. Anety Wróblewskiej, bez których pracy i zaangażowania nie doszłoby do wydania kolejnych publikacji pokonferencyjnych.

Dziękuję również recenzentowi tej publikacji prof. dr. hab. Piotrowi Herbowskiemu za cenne uwagi i bardzo pozytywną recenzję.

Piotr Józwiak

RZECZ O POCZĄTKU SEMINARIUM PRAWNICZEGO ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH

W służbach mundurowych dyscyplina służbowa jest istotnym czynnikiem decydującym o funkcjonowaniu całej organizacji oraz realizacji nałożonych na nią zadań ustawowych. Jest jednym z podstawowych warunków jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności czynności służbowych oraz sprawności realizacji zadań. Dlatego funkcjonariuszom tych służb stawiane są szczególne wymagania w tym zakresie.

W tym kontekście niezwykle ważne jest przestrzeganie określonych w pragmatykach służbowych zasad podejmowania decyzji i wydawania poleceń, niezbędnych do wykonania zadań, stosowanie przyjętych w służbach mundurowych sposobów i metod wykonywania zadań oraz zasad postępowania wynikających z hierarchiczności i starszeństwa stopni służbowych. Funkcjonowanie w Policji organizacji hierarchicznej jest gwarantem zachowania dyscypliny służbowej na poziomie zapewniającym sprawność i skuteczność działania¹.

Funkcjonariusze Policji, którzy nie podporządkują się dyscyplinie służbowej wynikającej ze stosunku służbowego, ponoszą odpowiedzialność wynikającą z **rozdziału 10 ustawy o Policji - „Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów”**. W rozdziale tym zostały określone szczegółowe zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej.

Wydawać by się mogło, że stosowanie procedur związanych z postępowaniem dyscyplinarnym nie powinno stwarzać większych problemów. Jednak w praktyce, w toku prowadzenia postępowań, organy dyscyplinarne sygnalizują wiele problemów, które utrudniają im sprawne wykonywanie obowiązków w tym zakresie, zgłaszają też liczne uwagi. Praktyczna doniosłość odpowiedzial-

¹ Zgodnie z § 1 pkt 6 zarządzenia nr 21/93 Komendanta Głównego Policji z dnia 20 maja 1993 roku w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji *organizacja hierarchiczna to stan zorganizowania Policji w systemie podporządkowania, a także wzajemnych uprawnień i obowiązków organów Policji oraz policjantów i pracowników Policji*.

ności dyscyplinarnej sprawia, że problematyka ta wymaga rozwinięcia i pogłębionych rozważań.

Powyższa uwaga odnosi się do odpowiedzialności dyscyplinarnej w ogóle, a nie tylko do odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji.

Organizując pierwsze seminarium wzięto pod uwagę to, że jedyne opracowanie monograficzne poświęcone w całości odpowiedzialności dyscyplinarnej ukazało się 60 lat temu². W ówczesnym stanie prawnym nie podjęto wówczas jeszcze gruntownej i całościowej analizy kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej. O ile coraz częściej można było spotkać się z artykułami poświęconymi odpowiedzialności dyscyplinarnej w zawodach prawniczych lub medycznych, o tyle nieliczne były wówczas publikacje poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji i innych służbach mundurowych.

Świadomość tej sytuacji sprawiła, że w Szkole Policji w Pile 10 lat temu zrodził się pomysł stworzenia cyklicznej możliwości wymiany doświadczeń i poglądów w celu wypracowania takich standardów postępowania, które usprawnią realizację czynności w ramach postępowań dyscyplinarnych i podniosą poziom ich prowadzenia.

Uznano, że optymalną formą będą spotkania o charakterze seminaryjnym. Pierwsze seminarium *Postępowanie dyscyplinarne w Policji* odbyło się w dniu 5 października 2010 roku. Jego organizatorami były: Szkoła Policji w Pile oraz Wyższa Szkoła Biznesu w Pile, przy współdziałaniu Biura Kadr i Szkolenia Komendy Głównej Policji. W seminarium udział wzięli, oprócz organizatorów, policjanci zajmujący się problematyką postępowań dyscyplinarnych w Komendzie Głównej Policji, komendach wojewódzkich i powiatowych, przedstawiciele środowisk naukowych, m.in. z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Uniwersytetu Warszawskiego, Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, przedstawiciele Straży Granicznej oraz prokuratury.

Wygłoszone podczas seminarium referaty oraz wywołana nimi dyskusja, przyczyniły się do wzbogacenia wiedzy jego uczestników na temat problemów występujących w toku prowadzenia postępowań dyscyplinarnych zarówno w Policji, jak i poza nią. Wydana publikacja, zawierająca wygłoszone wystąpienia, pozwoliła na zapoznanie szerszej grupy czytelników z omawianymi treściami, zaprezentowanie wyników spotkania oraz zaprosiła do dalszej dyskusji.

² Por. Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959.

W kolejnych latach nie brakowało tematów do rozważań:

- 18 października 2011 r. - *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych.*
- 4 grudnia 2012 r. - *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych.*
- 7 listopada 2013 r. - *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych.*
- 3-14 listopada 2014 r. - *Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych.*
- 20 listopada 2015 r. - *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych.*
- 8 listopada 2016 r. - *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych.*
- 14 listopada 2017 r. - *Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych.*
- 21 listopada 2018 r. - *Postępowanie dowodowe.*
- 19-20 listopada 2019 r. - *Autonomia i zależności postępowania dyscyplinarnego.*

Znaczący wkład w zgłębianiu problematyki dyscyplinarnej w tym okresie wnieśli stali prelegenci z różnych ośrodków naukowych:

- SSN Wiesław Kozielowicz,
- prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz,
- prof. dr hab. Radosław Giętkowski,
- dr hab. Anna Korzeniewska-Lasota,
- dr hab. Barbara Janusz-Pohl,
- prof. dr Ireneusz Adameczak,
- dr Piotr Józwiak,
- dr Olaf Włodkowski.

Można przyjąć, że seminaria prawnicze w Szkole Policji w Pile na trwałe wpisały się do kalendarza corocznych prawniczych spotkań naukowych, w których biorą udział przedstawiciele różnych ośrodków naukowych oraz praktycy zajmujący się prawem dyscyplinarnym. Przyczyniają się do rozbudowy poszukiwanej przez praktyków literatury tematu, poprzez publikowanie wygłaszanych referatów. Stanowią nieocenioną platformę dyskusji świata nauki i praktyki, prowadząc do profesjonalizmu procedowania w sprawach dyscyplinarnych. Są odpowiedzią na podnoszone w środowisku naukowym apele o pilne podjęcie pro-

blematyki związanej z odpowiedzialnością dyscyplinarną³. Znaczenie seminarium wzmacnia fakt, że w skład komitetu naukowego publikacji wchodził wybitny znawca problematyki odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak prof. zw. dr hab. Andrzej J. Szwarc, organizator jednej z pierwszych w Polsce konferencji poświęconych odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴, SSN Wiesław Koziulewicz, prof. dr hab. Teresa Gardocka, prof. dr hab. Hanna Paluszkiewicz, prof. WSG dr Ireneusz Adamczak.

³ A. J. Szwarc, „Karny” charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, [w:] A. J. Szwarc (red.), *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*. Poznań 1999, s. 291.

⁴ W dniu 23 – 24 listopada 2000 r. w Warszawie odbyła się IX konferencja naukowa Polskiego Towarzystwa Prawa Sportowego nt. „Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie, której materiały ukazały się w książce A. J. Szwarc (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*”, Poznań 2001.

PROBLEMATYKA ZWIĄZANIA ORGANU ROZSTRZYGNIĘCIEM SĄDOWYM W POSTĘPOWANIU DYSCYPLINARNYM POLICJANTÓW

Z art. 174 Konstytucji RP jasno wynika, że sądy będące władzą odrębną i niezależną od innych władz, wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. W tym przepisie nie wymieniono innych rozstrzygnięć wydawanych przez sądy, a to oznacza, iż tylko w wyrokach zamieszcza się sformułowanie „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej”. Konstytucja RP daje monopol sądom na sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, rozumianego jako działalność państwa polegająca na sądzeniu, czyli wiążącym rozstrzygnięciu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny¹. Oczywiście sądowy wymiar sprawiedliwości nie oznacza, aby wszystkie sprawy i spory dotyczące sytuacji prawnej jednostki musiały być od początku rozstrzygane przez sądy, zawsze jednak sądom musi przysługiwać pozycja nadrzędna umożliwiająca zweryfikowanie rozstrzygnięcia organu pozasądowego. W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego konsekwentnie przyjmuje się, iż funkcjonowanie różnorodnych organów dyscyplinarnych (sądów dyscyplinarnych, komisji dyscyplinarnych, przełożonych dyscyplinarnych itp.) nie narusza żadnego przepisu Konstytucji RP, pod warunkiem zagwarantowania w ustawie, aby orzeczenia takich organów zostały następnie poddane realnej kontroli jednego z sądów wskazanych w art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, czyli sądu sprawującego wymiar sprawiedliwości².

W postępowaniu dyscyplinarnym policjantów zagwarantowana jest sądowa kontrola orzeczeń wydawanych przez przełożonych dyscyplinarnych, a to w drodze wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 138 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 360 - dalej powoływana jako ustawa o Policji). Z kolei od wydanego przez

¹ L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012, s. 340, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2008 r., P 54/2007, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171.

² por. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117, z dnia 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, nr 3, poz. 36, z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK-A 2003, nr 6, poz. 62, z dnia 19 marca 2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27.

wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego³.

Sądy administracyjne w swoim orzecznictwie podkreślają, że postępowanie dyscyplinarne policjantów jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania administracyjnego. Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów została kompleksowo uregulowana w rozdziale 10 ustawy o Policji. Przepis art. 135p ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy stanowi, że w zakresie w niej nieuregulowanym do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego, dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. Postępowanie dyscyplinarne policjantów, jest także odrębnym postępowaniem w stosunku do postępowania karnego. Istotę postępowania dyscyplinarnego trafnie scharakteryzował Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że cyt. „Deontologia postępowania dyscyplinarnego jest inna niż postępowania karnego. Łączy się ona przede wszystkim ze szczególnym charakterem niektórych zawodów oraz zasadami funkcjonowania konkretnych korporacji zawodowych. Ukształtowane w ich ramach reguły deontologiczne ukierunkowane są przede wszystkim na obronę honoru i dobra zawodu. Stąd też odpowiedzialność dyscyplinarna związana może być z czynami, które nie podlegają odpowiedzialności karnej. Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego nie oznacza, że postępowanie dyscyplinarne staje się postępowaniem karnym”⁴. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 września 2015 r., I OSK 965/15, podniesiono, że orzeczenie wydane przez przełożonego dyscyplinarnego nie stanowi decyzji administracyjnej, ani nie jest wydane w toku postępowania, które zostało poddane przepisom kodeksu postępowania administracyjnego⁵.

Oczywistym jest, że uznanie przez organ dyscyplinarny, iż policjant popełnił przewinienie dyscyplinarne powinno nastąpić z poszanowaniem zasady prawdy obiektywnej, która wraz z zasadą oficjalności obowiązuje w postępowaniu dyscyplinarnym. Na rzeczniku dyscyplinarnym spoczywa obowiązek zebra-

³ W. Koziulewicz, Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, w: W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński, Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016, s. 13-20.

⁴ por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 18 lipca 2017 r., IV SA/GL 406/17, LEX nr 2338370.

⁵ LEX nr 2143044.

nia materiału dowodowego i podejmowania czynności niezbędnych do wyjaśnienia sprawy (art. 135e ust. 1, 135a ust. 1 ustawy o Policji). Następnie przełożony dyscyplinarny na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego wydaje orzeczenie określone w 135j ust. 1-4 ustawy o Policji. Są to warunki niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego i rozstrzygnięcia sprawy. Przypisywanie policjantowi winy wymaga jednoznacznego ustalenia stanu faktycznego sprawy i jego prawidłowej oceny prawnej. W myśl art. 135g ust. 1 i 2 ustawy o Policji, przełożony dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny są obowiązani badać oraz uwzględnić okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego. Obwinionego policjanta uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem. Niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść obwinionego. Zgodnie z art. 135j ust. 2 pkt 6 ustawy o Policji, orzeczenie dyscyplinarne powinno zawierać uzasadnienia faktyczne i prawne. Wprawdzie przepis ten nie określa szczegółowo elementów uzasadnienia orzeczenia dyscyplinarnego, to jednakże w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, iż tzw. uzasadnienie faktycznie powinno wskazywać okoliczności faktyczne, które organ uznał za udowodnione, dowody, na których się oparł, jak i przyczyny, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej, z przytoczeniem przepisów prawa. Prawidłowe ustalenie stanu faktycznego jest bowiem konieczne dla późniejszego zastosowania odpowiednich przepisów prawa materialnego dyscyplinarnego lub ich wykładni w stanie faktycznym sprawy, który nie może nasuwać żadnych wątpliwości⁶. W wyroku z dnia 31 stycznia 2017 r., I OSK 2574/15, Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że jakkolwiek art. 135j ust. 2 pkt 6 ustawy o Policji nie określa konkretnych elementów uzasadnienia faktycznego i prawnego, przyjąć należy, że powinno ono zawierać wskazanie faktów, które organ dyscyplinarny uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Powinny być w nim również podane motywy działania tego organu, co do oceny całokształtu sprawy, jak również motywy jego działań procesowych, podjętych w trakcie zbierania materiału dowodowego. Uzasadnienie orzeczenia winno zawierać logiczny proces rozumowania, który doprowadził organ dyscyplinarny do

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2017 r., I OSK 492/17, LEX nr 2440366.

wniosku o winie lub niewinności obwinionego. Niedopuszczalne jest ogólne powoływanie się przez organ dyscyplinarny na przeprowadzone dowody, niezbędne jest bowiem ustalenie zależności każdego z nich, w całości lub w konkretnym fragmencie, od poszczególnych okoliczności faktycznych, które w sprawie wymagają udowodnienia i uzasadnienia. W razie istnienia pomiędzy dowodami sprzeczności organ dyscyplinarny w uzasadnieniu orzeczenia powinien wyjaśnić, na których z nich się oparł i dlaczego oraz z jakich powodów innych nie uwzględnił. Oznacza to, że z taką samą starannością powinien oceniać zarówno dowody, które odrzuca, jak i te, na których opiera rozstrzygnięcie. Brak tego rodzaju wyjaśnienia i oceny uniemożliwia odparcie zarzutu przekroczenia przez organ dyscyplinarny granic swobodnej oceny dowodów, zaś obwinionemu zrozumienie wydanego w jego sprawie orzeczenia⁷.

Zgodnie z art. 135j ustawy o Policji przełożony dyscyplinarny wydaje orzeczenie na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego. Przepis ten nie wyznacza żadnych reguł oceny wyników postępowania dowodowego. Z drugiej strony w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazuje się, że kontrola oceny dowodów przeprowadzonej przez przełożonego dyscyplinarnego, polega na sprawdzeniu, czy dokonana ocena nie jest dotknięta błędami natury faktycznej lub logicznej albo nie jest sprzeczna z doświadczeniem życiowym lub wskazaniem wiedzy⁸.

Ustawa o Policji nie zawiera również przepisu będącego odpowiednikiem przepisu art. 8 k.p.k. Ten przepis procedury karnej statuuje zasadę jurysdykcyjnej samodzielności sądu karnego, która stanowi, iż poza związaniem prawomocnymi rozstrzygnięciami sądów kształtującymi prawo lub stosunek prawny, sąd karny samodzielnie rozstrzyga wszystkie zagadnienia zarówno prawne, jak i faktyczne, jakie wyłoniły się w rozpatrywanej sprawie, i nie wiążą go inne rozstrzygnięcia sądów zapadłe tak w sprawach karnych, jak cywilnych, czy administracyjnych powiązanych z rozpoznawaną sprawą karną. Czy zatem przełożony dyscyplinarny oceniając zebrany w postępowaniu dyscyplinarnym materiał dowodowy jest związany orzeczeniami sądów cywilnych o charakterze konstytutywnym, np. o rozwiązaniu małżeństwa, zasądzeniu alimentów, przysądzeniu własności lub skazującymi wyrokami sądów w sprawach karnych, bądź warunkowo umarzającymi postępowanie karne? W doktrynie wskazuje się, iż przepis art. 8 § 2 k.p.k. nie dotyczy decyzji administracyjnych kształtujących prawo lub stosunek

⁷ LEX nr 2299925.

⁸ Por. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2007 r., I OSK 994/06, LEX nr 344637.

prawny, jednakże nie oznacza to, iż można pomijać takie decyzje, gdyż źródłem ich mocy wiążącej są przepisy innego prawa niż prawo karne⁹. Na tak postawione pytanie trzeba odpowiedzieć, że przełożony dyscyplinarny dokonując oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego, która to ocena, jak wyżej podniesiono, ma charakter swobodnej oceny dowodów, musi przyjąć, iż wiąże go zawsze prawomocne rozstrzygnięcie sądu kształtujące prawo lub stosunek prawny, oczywiście o ile takie rozstrzygnięcia (wyroki) znajdują się w materiale dowodowym. Niemożliwe byłoby bowiem w demokratycznym państwie prawa zaakceptowanie poglądu, iż te rozstrzygnięcia nie są wiążące dla przełożonego dyscyplinarnego. Natomiast nie wiążą go ustalenia zawarte w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądów. Dokumenty w postaci odpisu rozstrzygnięcia sądu włącza się do akt postępowania dyscyplinarnego (art. 135e ust. 9 ustawy o Policji). Czynność ta wymaga sporządzenia przez rzecznika dyscyplinarnego protokołu.¹⁰ W protokole wymienia się sąd, za zgodą którego potrzebne odpisy lub wyciągi z udostępnionych akt włączono do akt postępowania dyscyplinarnego. W świetle art. 132 ust. 4 ustawy o Policji toczącego się postępowania karnego nie można traktować jako przeszkody, która uniemożliwia prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, gdyż te postępowania są wobec siebie niezależne. Sądy administracyjne w swoich orzeczeniach w sprawach dyscyplinarnych policjantów podkreślają, że reguły postępowania dyscyplinarnego pozwalają przyjąć, iż ustawodawca przyznał pierwszeństwo zasadzie bezpośredniości, co oznacza, że ustalenia, które są wynikiem czynności przeprowadzonych bezpośrednio przed organem dyscyplinarnym rozstrzygającym sprawę mają największą szansę zapewnienia obiektywizmu w sprawie, chociaż materiał dowodowy z akt postępowania karnego może być wykorzystany dla ustalenia stanu faktycznego, a także w celu właściwej oceny dowodów. Protokoły z przesłuchania podejrzanych w postępowaniu przygotowawczym nie są jeszcze dowodem winy podejrzanego – obwinionego policjanta, lecz podlegają w ostatecznym rezultacie ocenie, w ramach której przyznana lub odmówiona im zostanie moc dowodowa. Oczywiście jest, że ani przedstawienie funkcjonariuszowi Policji zarzutów karnych, ani sporządzenie przeciwko niemu aktu oskarżenia, ani nawet nieprawomocne skazanie nie stanowi o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego.¹¹

⁹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 1998 r., IV KKN 492/97, OSNKW 1999, z. 1-2, poz. 5.

¹⁰ Por. § 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 lutego 2014 r., Dz.U. 2014, poz. 306.

¹¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 2 marca 2017 r., II SA/Rz 1093/16, LEX nr 2260521.

Art. 135 ust. 5 ustawy o Policji głosi, że jeżeli przewinieniem dyscyplinarnym jest czyn zawierający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego upływ terminu określonego w art. 135 ust. 4 ustawy o Policji nie może nastąpić wcześniej niż terminów przedawnienia karalności tych przestępstw lub wykroczeń. Sporne jest, czy przełożony dyscyplinarny może samodzielnie ustalić, że czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne „wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia”, czy też kwalifikacji takiej może dokonać jedynie na podstawie prawomocnego rozstrzygnięcia sądu karnego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmowane są tu dwie interpretacje. Według pierwszej, chodzi nie tylko o stwierdzenie realizacji znamion typu czynu zabronionego, ale także o ocenę bezprawności, zawinienia i karygodności. Z kolei według drugiej mamy w takim wypadku jedynie ustalić, że czyn realizuje określone w części szczególnej kodeksu karnego lub prawie karnym pozakodeksowym ustawowe znamiona przestępstwa (ustawowy opis przestępstwa). Podzielenie każdej z tych interpretacji rzutuje na określenie relacji między postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem karnym, w tym także na wykładnię przepisów dotyczących przedawnienia karalności deliktów dyscyplinarnych relewantnych prawnokarnie.¹² Można dowodzić bowiem, że kwestia ta sprowadza się do samodzielnego ustalenia przez przełożonego dyscyplinarnego czy dany czyn realizuje określone w części szczególnej kodeksu karnego lub prawie karnym pozakodeksowym, ustawowe znamiona przestępstwa (ustawowy opis przestępstwa), co pozwala mu na sformułowanie wstępnej oceny co do ciężaru gatunkowego przewinienia dyscyplinarnego i wyciągnięcia wniosków odnośnie przedłużenia terminu przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego. Błędne jest zatem, przy takim spojrzeniu, wywodzenie, że chodzi tutaj o przestępstwo w rozumieniu czynu spełniającego wszystkie przesłanki przestępności (realizacja znamion typu czynu zabronionego, bezprawność, zawinienie, karygodność).¹³

Konkurencyjna wykładnia tego zwrotu wychodzi zaś z założenia, że zwrot „czyn zawiera znamiona przestępstwa”, nakazuje zakwalifikowanie danego zachowania, będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, przez

¹² 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:] Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, IV Seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 89 i nast.

¹³ A. Bojańczyk, T. Razowski, Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem, Prok. i Pr. 2009, nr 11-12, s. 46-47.

pryzmat znamion określonych w kodeksie karnym (ewentualnie innych ustawach karnych), będzie to więc wypowiedź organu władzy publicznej orzekająca o popełnieniu przestępstwa. Takie ustalenie faktu popełnienia przez obwinionego policjanta przestępstwa, powinno zatem nastąpić w postępowaniu karnym, a nie w postępowaniu dyscyplinarnym.¹⁴

Należy przy tym zwrócić uwagę, iż Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, wyraził pogląd, że postępowanie dyscyplinarne unormowane w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych – dalej powoływana jako u.s.p., toczy się niezależnie od postępowania karnego, także w wypadku jednoczesności i podmiotowo-przedmiotowej tożsamości tych postępowań. W takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne należy jednak zawiesić do czasu ukończenia postępowania karnego, gdy przemawia za tym wzgląd na ekonomikę procesową lub konieczność zastosowania instytucji określonej w art. 108 § 4 u.s.p. (art. 22 § 1 k.p.k. stosowany odpowiednio), chyba że wystarczające jest zarządzenie przerwy lub odroczenie rozprawy. W uzasadnieniu tej uchwały Sąd Najwyższy m.in. zaznaczył, że w wypadku toczącego się postępowania karnego nigdy osoba oskarżona nie może być traktowana także i przez inne organy władzy publicznej jako osoba, która popełniła przestępstwo, gdyż konstytucyjne domniemanie niewinności chroni oskarżonego również wobec innych organów władzy publicznej. Oznacza to, że te inne organy władzy publicznej, prowadząc postępowanie niebędące postępowaniem karnym, nie mogą samodzielnie ustalić faktu popełnienia przez obywatela przestępstwa i wyprowadzać z tego negatywnych konsekwencji prawnych. Tak rozumiany art. 42 ust. 3 Konstytucji RP wyraża zasadę wyłączności określonego rodzaju postępowania w uchyleniu domniemania niewinności (musi to być postępowanie karne). Niedopuszczalne jest więc wobec tego, samodzielne ustalanie np. przesłanki popełnienia przestępstwa w innych postępowaniach niż właściwe do tego postępowanie karne. Oznacza to, że w sytuacji, gdy popełnienie przestępstwa stanowi przesłankę pozytywną lub negatywną, do wydania przez organ określonego rozstrzygnięcia, to bez prawomocnego wyroku sądu karnego organ ten nie może samodzielnie ustalić faktu popełnienia przestępstwa. Tak rozumiana konstytucyjna zasada domniemania niewinności działa wówczas, gdy

¹⁴ E. Zielińska, Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej, Warszawa 2001, s. 268, W. Wróbel, Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Tom I, Warszawa 2007, s. 112-129.

ustawodawca jako bezpośrednią przesłankę wydania określonego rozstrzygnięcia uczynił fakt popełnienia przestępstwa czy innego rodzaju czynu będącego podstawą odpowiedzialności represyjnej.¹⁵

W wyroku z dnia 18 lipca 2014 r., SND 34/14, Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny wskazał, że sąd dyscyplinarny stosując odpowiednio art. 8 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p. przy ocenie przedawnienia przewinienia dyscyplinarnego na podstawie art. 108 § 4 u.s.p. (ocenie, czy zawiera ono znamiona przestępstwa), jest związany uprzednim prawomocnym wyrokiem sądu karnego skazującym za tożsamy czyn. Sąd dyscyplinarny obowiązany jest więc dokonać niezbędnych ustaleń faktycznych i ocen co do tożsamości czynu. Jest natomiast związany wyrokiem skazującym co do popełnienia przestępstwa (jego znamion). Nie musi, a nawet nie może, w tym zakresie czynić własnych ustaleń i ocen, a obwiniony nie może w postępowaniu dyscyplinarnym kwestionować popełnienia przestępstwa, co do przypisania którego istnieje prawomocny wyrok skazujący.¹⁶ W uchwale z dnia 7 grudnia 2007 r., SNO 81/07, Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny trafnie podkreślił, że stosownie do dyspozycji art. 108 § 4 u.s.p. przedawnienie dyscyplinarne przewinienia wyczerpującego jednocześnie znamiona przestępstwa nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach kodeksu karnego. Zatem wszczęcie i prowadzenie postępowania dyscyplinarnego jest dopuszczalne w całym okresie przedawnienia, wynikającym z przepisów zarówno art. 101 kodeksu karnego, jak i art. 102 kodeksu karnego. Dopóki ten okres nie upłynie, nie może nastąpić przedawnienie dyscyplinarne, a wobec braku odrębnej regulacji nie doznaje ono żadnych innych ograniczeń wynikających z upływu czasu.¹⁷ Sąd Najwyższy – Sąd Dyscyplinarny w uchwale z dnia 9 kwietnia 2008 r., SNO 20/08, przyjął, że ustalenie, iż dane przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa może też być oparte na wyroku warunkowo umarzającym postępowanie wobec sprawcy czynu, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym.¹⁸ W wyroku Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego z dnia 23 listopada 2017 r., SNO 48/17, podkreślono, że zastosowanie przepisu art. 108 § 4 u.s.p. wymaga stwierdzenia, że czyn przypisany jako przewinienie dyscyplinarne, pod postacią uchybienia godności urzędu, zawiera znamiona przestępstwa. Jeżeli obwiniony

¹⁵ OSNKW 2006, z. 10, poz. 87.

¹⁶ OSNSD 2014, poz. 4.

¹⁷ OSNSD 2007, poz. 16.

¹⁸ OSNSD 2008, poz. 7.

został skazany prawomocnym wyrokiem sądu karnego za popełnione przestępstwo, niezbędne jest stwierdzenie tożsamości czynu, przypisanego jako przewinienie dyscyplinarne, z przestępstwem, za które obwiniony został skazany. Sąd dyscyplinarny, stosując odpowiednio przepis art. 8 § 1 k.p.k. w zw. z art. 128 u.s.p. wskazujący, że sąd karny samodzielnie rozstrzyga zagadnienia faktyczne oraz prawne i poza wyjątkami, przewidzianymi w art. 8 § 2 k.p.k., nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu, to przy ocenie przewinienia dyscyplinarnego, na podstawie art. 108 § 4 u.s.p., jest związany uprzednim prawomocnym wyrokiem skazującym za tożsamy czyn.¹⁹ Prawomocny wyrok skazujący sądu karnego obala domniemanie niewinności w takim zakresie, w jakim to jest konieczne i niezbędne do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, i tego faktu nie zmienia zatarcie skazania za przestępstwo, którego znamiona zawiera przewinienie dyscyplinarne, gdyż nie jest to przeszkodą do wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego o taki czyn, bowiem przedawnienie dyscyplinarne nie może w takiej sytuacji nastąpić wcześniej niż upływ okresów wskazanych w art. 101 kodeksu karnego i art. 102 kodeksu karnego.²⁰ W myśl tych przepisów ustanie karalności przestępstwa następuje po upływie przewidzianych w nich okresów. Po ich upływie nie może być wszczęte postępowanie, a wszczęte - musi ulec umorzeniu.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 czerwca 2016 r., SK 18/14, opowiedział się za pierwszą z interpretacji art. 135 ust. 5 ustawy o Policji. Wskazał, iż uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, dotyczy innego aktu normatywnego niż ustawa o Policji, a nadto odnosi się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, która wykazuje cechy swoiste. Wywiódł, że z tego względu rozważania i rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego zawarte w powołanej uchwale, nie rzutują na wykładnię przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną policjantów, a obrazują tylko różne możliwości interpretacyjne dotyczące pojęcia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Podniósł, iż ustawa o Policji przewiduje jedną przesłankę zawieszenia postępowania, a mianowicie „zaistnienie długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania” (art. 135h ust. 3 ustawy o Policji). Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że w doktrynie zwrócono m.in. uwagę, iż uznanie, że wyłącznie sąd karny jest upoważniony do przedłużenia rocznego terminu

¹⁹ OSNSD 2017, poz. 53.

²⁰ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10, OSNKW 2011, z. 2, poz. 12.

przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego, prowadziłyby do sytuacji, w której organ dyscyplinarny mógłby procedować po przekroczeniu rocznego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego liczonego od dnia jego popełnienia jedynie po ustaleniu dokonanym przez sąd karny, iż czyn, w przedmiocie którego toczy się postępowanie dyscyplinarne i karne, wypełnia znamiona przestępstwa. Powstawałby wówczas „swoisty paradoks proceduralny”, po upływie rocznego terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego, organ dyscyplinarny byłby zobligowany do umorzenia postępowania dyscyplinarnego na mocy art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji, nie mógłby zatem zawiesić postępowania do momentu wydania rozstrzygnięcia przez sąd karny. Trybunał Konstytucyjny zauważył też, iż ustawa o Policji nie zawiera ogólnego odesłania do k.p.k., ale odesłanie ograniczone przedmiotowo; zgodnie z art. 135p zdanie pierwsze ustawy o Policji, w zakresie w niej nieuregulowanym do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego dotyczącego wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. To stanowisko ma swe oparcie także w licznych orzecznictwie sądów administracyjnych. Można w nim znaleźć orzeczenia dotyczące przepisów dyscyplinarnych ustawy o Policji, w których sądy administracyjne opowiadają się za samodzielnością jurysdykcyjną organów dyscyplinarnych, twierdząc, że mogą one ustalać, czy czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym zawiera jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia i podkreślają, iż postępowanie dyscyplinarne powinno być wszczęte oraz prowadzone niezależnie od postępowania karnego i może zostać zakończone orzeczeniem o wymierzeniu kary dyscyplinarnej jeszcze przez rozstrzygnięciem przez sąd karny o winie policjanta bądź uznaniu go za niewinnego. Uważają także za nietrafne założenie, że postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest wyłącznie w związku z uzasadnionym przypuszczeniem popełnienia przez funkcjonariusza czynu przestępnego. Popełniony czyn zabroniony może być wprowadzie przewinieniem dyscyplinarnym, ale właściwą podstawą toczącego się postępowania dyscyplinarnego jest zawsze czyn wypełniający znamiona przewinienia dyscyplinarnego – naruszenie dyscypliny służbowej lub zasad etyki zawodowej policjanta.²¹

W powołanym wyżej wyroku, Trybunał Konstytucyjny po rozpoznaniu skargi konstytucyjnej K.W. o zbadanie zgodności art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego,

²¹ OTK-A 2016, poz. 44.

zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, z art. 2, art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, orzekł, iż art. 135r ust. 5 ustawy o Policji w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w 2019 r. doszło w tym przedmiocie do zmiany stanu prawnego. Otóż przepis art. 135r ust. 5 ustawy o Policji, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 16 maja 2019 r., która weszła w życie w dniu 27 czerwca 2019 r., umożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem, gdy prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenie zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.k. albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.s.w. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego (art. 135r ust. 5 ustawy o Policji). Tego ograniczenia czasowego nie stosuje się do spraw o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby (art. 135r ust. 5a ustawy o Policji). Przyjęte rozwiązanie ustawowe zakłada zatem, iż niektóre prawomocne rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie odpowiedzialności karnej, karnej skarbowej lub w sprawach o wykroczenia (prawomocne orzeczenie uniewinniające lub umarzające) wiążą organ dyscyplinarny, umożliwiając, w sytuacjach ujętych w przepisie 135r ust. 5 ustawy o Policji, wznowienie postępowania dyscyplinarnego policjantów.

POCIĄGNIĘCIE FUNKCJONARIUSZA SŁUŻBY MUNDUROWEJ DO ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ JAKO PODSTAWA ODSTĄPIENIA OD REAKCJI DYSCYPLINARNEJ

Prawie wszystkie ustawy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy służb mundurowych ustanawiają zasadę niezależności odpowiedzialności dyscyplinarnej od szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej, tzn. obejmującej zarówno odpowiedzialność za przestępstwa, jak i wykroczenia. Zasada ta wynika ze sformułowania, że funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej, albo z unormowania, że czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezależnie od odpowiedzialności karnej.

Rozwiązanie pierwszego typu występuje w:

- ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹ (art. 115),
- ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu² (art. 144),
- ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym³ (art. 106),
- ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego⁴ (art. 105),
- ustawie z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej⁵ (art. 100).

Rozwiązanie drugiego typu przyjmują z kolei:

- ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji⁶ (art. 132 ust. 4),
- ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁷ (art. 134a ust. 1),

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1969.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 557 z późn. zm.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1900.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1328.

⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1727.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 171 z późn. zm.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1061 z późn. zm.

- ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁸ (art. 230 ust. 4),
- ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa⁹ (art. 208 ust. 2),
- ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny¹⁰ (art. 351 ust. 1).

Jedynie w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej omawiana zasada nie wynika *explicite* z przepisów ustawy regulującej ich odpowiedzialność dyscyplinarną, tzn. ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹¹. Niemniej wskazana zasada obowiązuje też w stosunku do nich, a wyprowadzić ją można np. z art. 263 ust. 5 wymienionej ustawy, zgodnie z którym w sytuacji, gdy czyn funkcjonariusza zawiera znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego, przedawnienie orzekania dyscyplinarnego nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie karalności tego przestępstwa.

Niezależność odpowiedzialności dyscyplinarnej od odpowiedzialności karnej uzasadniona jest tym, że oba te rodzaje odpowiedzialności opierają się na dwóch zupełnie różnych stosunkach prawnych i mają różne cele¹². Dla organu dyscyplinarnego istotny jest stosunek prawny między sprawcą a wykonującą zadania publiczne organizacją, z którą jest on związany i z przynależnością, do której łączy się podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Organizacjami tego typu są w szczególności służby mundurowe. Organ dyscyplinarny szczegółowo bada więc czyn sprawcy z punktu widzenia jego znaczenia dla takiej organizacji i dalszego funkcjonowania w niej sprawcy. Sąd karny przyjmuje natomiast inny punkt widzenia, szerszy – ogólnospołeczny, niezależny od organizacji. Skutkuje to tym, że orzeczenie środków odpowiedzialności dyscyplinarnej, niezbędnych do ochrony szeroko rozumianego porządku prawnego w organizacji wykonującej zadania publiczne, na ogół nie będzie wystarczające dla ochrony porządku prawnego w państwie, która to ochrona jest zadaniem prawa karnego, jak też odwrotnie – orzeczenie środka odpowiedzialności karnej często nie zaspokoi potrzeb ochrony porządku prawnego w danej organizacji publicznej¹³, ale oczywiście takie zaspokojenie może również mieć miejsce i bez wątplenia zdarza się w praktyce.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2470 z późn. zm.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 66.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 2305.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 813 z późn. zm.

¹² Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 118.

¹³ Por. Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 190; H. Popławski, *Zasada ne bis in idem we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego*, „Nowe Prawo” 1964, nr 5, s. 481.

W związku z tym ostatnim ustawodawca przewiduje od przedstawionej zasady pewne wyjątki w odniesieniu do funkcjonariuszy niektórych służb mundurowych, pozwalając na fakultatywne odstąpienie od orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdy za ten sam czyn dany funkcjonariusz został już pociągnięty do odpowiedzialności karnej. Wyjątki te ustanowione są w następujących przepisach:

- art. 132 ust. 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹⁴,
- art. 134a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej,
- art. 230 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej,
- art. 208 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa,
- § 18 ust. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹⁵,
- art. 351 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

Wszystkie te przepisy dotyczą czynów stanowiących przewinienie dyscyplinarne (w przypadku Służby Więziennej – przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi), wypełniających jednocześnie znamiona wykroczenia (ustawa o Straży Granicznej, ustawa o Służbie Więziennej i ustawa o obronie Ojczyzny dodają, że też wykroczenia skarbowego) i za które funkcjonariusz został już ukarany grzywną (w przypadku Służby Więziennej – jakąkolwiek karą, a w przypadku Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w grę wchodzi także zastosowanie środka oddziaływania wychowawczego)¹⁶. W przedmiocie takich czynów

¹⁴ Na temat *rationis legis* tego przepisu por. Z. Gądzik, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 659. Z kolei zdaniem S. Maja (*Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 39) przywołany przepis ma zapobiegać zwłaszcza dodatkowemu karaniu dyscyplinarnemu za naruszenia przepisów ruchu drogowego przez policjantów wykonujących obowiązki służbowe, za które policjant został już ukarany mandatem karnym. W rzeczywistości jednak w przypadku takich naruszeń nie dojdzie do popełnienia wykroczenia ani przewinienia dyscyplinarnego, albowiem zachowanie policjanta objęte jest wtedy kontratypem działania w granicach uprawnienia lub obowiązku prawnego.

¹⁵ Dz.U. poz. 1225.

¹⁶ B. Baran słusznie zauważa, że ukaranie grzywną może nastąpić zarówno w formie wyroku, jak i mandatu karnego, i że powinno to być ukaranie prawomocne (*Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej*, Warszawa 2016, s. 184). Trudno się natomiast zgodzić z Autorką, że mechanizm przewidziany w art. 230 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej przez samo zapobieganie podwójnemu karaniu za ten sam czyn realizuje standard słuszności postępowania. Jak bowiem zaznaczono powyżej, ukaranie za wykroczenie nie pozbawia samo przez się zasadności ukarania za ten sam czyn w postępowaniu dyscyplinarnym, mającym inne cele niż postępowanie w sprawach o wykroczenia. O tym, czy postępowanie

przełożony dyscyplinarny, zgodnie z przywołanymi przepisami, może nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego, a już wszczęte może umorzyć (przy czym przepis dotyczący funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego mówi tylko o niewszczygnięciu dyscyplinarnego, jeżeli wymierzenie najniższej kary dyscyplinarnej byłoby niewspółmierne do wagi popełnionego wykroczenia). Podobnie może on postąpić też wtedy, gdy czyn stanowi przewinienie mniejszej wagi, a do ukarania za wykroczenie jeszcze nie doszło (regulacji takiej, odnoszącej się wprost do wykroczenia, nie ma tylko w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej).

Zaznaczyć trzeba, że powyższe wyjątki dotyczą wyłącznie czynów wyczerpujących znamiona wykroczenia, ale już nie przestępstwa. Wyjątki odnoszące się także do przestępstw można natomiast czasem spotkać w regulacjach dyscyplinarnych ustanawianych dla osób innych niż funkcjonariusze służb mundurowych. Są to obecnie tylko dwa wyjątki, przewidziane przez art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich¹⁷ i art. 294 ust. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁸. Na podstawie tych przepisów, organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne może je umorzyć, jeżeli orzeczenie wobec obwinionego kary byłoby oczywiście niecelowe ze względu na rodzaj i wysokość kary lub innego środka prawomocnie orzeczonych za ten sam czyn w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawy, a interes pokrzywdzonego temu się nie sprzeciwia. Przewidzianym przez ustawy postępowaniem, o którym mowa w tych przepisach, może być w szczególności postępowanie karne i postępowanie w sprawach o wykroczenia. Przywołane unormowanie niewątpliwie nawiązuje do konstrukcji umorzenia absorpcyjnego z art. 11 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego¹⁹, wedle którego postępowanie w sprawie o występki, zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 5, można umorzyć, jeżeli orzeczenie wobec oskarżonego kary byłoby oczywiście niecelowe ze względu na rodzaj i wysokość kary prawomocnie orzeczonej

dyscyplinarne będzie słuszne lub nie, przesądza to, czy ukaranie takie doprowadziło też do osiągnięcia celów reakcji dyscyplinarnej.

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm. Za szczególną postać umorzenia absorpcyjnego można jednak także uznać umorzenie postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 132 ust. 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (ewentualnie przepisów analogicznych) – zob. B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego*, [w:] *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, red. P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2013, s. 58; Z. Gądzik, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji...*, s. 659.

za inne przestępstwo, a interes pokrzywdzonego temu się nie sprzeciwia. Zasadnicza różnica między tym przepisem a przywołanymi przepisami ustaw dyscyplinarnych jest jednak taka, że ten pierwszy dotyczy postępowań karnych w sprawie różnych przestępstw, a te drugie postępowań o ten sam czyn, ale o różnym charakterze – postępowania dyscyplinarnego i np. postępowania karnego.

Przedstawione powyżej regulacje wprowadzające wyjątki od zasady niezależności odpowiedzialności dyscyplinarnej od odpowiedzialności karnej odpowiadają postulatowi unikania zbędnego nawarstwiania różnych form odpowiedzialności za ten sam czyn oraz wymogowi współmierności represji do czynu, wyprowadzanemu z zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady proporcjonalności²⁰, wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.²¹

Wydaje się zasadne, by możliwość odstąpienia od orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej w sytuacji, gdy dany czyn wypełnia jednocześnie znamiona wykroczenia i za które funkcjonariusz został już ukarany grzywną, istniała na gruncie regulacji dotyczących wszystkich służb mundurowych. Trudno znaleźć jakiegokolwiek racjonalne wyjaśnienie dla stanu, w którym taka możliwość odnosi się do funkcjonariuszy tylko czterech wymienionych powyżej służb, a do funkcjonariuszy innych służb już nie. Można by też rozważyć, czy odstąpienie od reakcji dyscyplinarnej nie powinno być dopuszczalne także wtedy, gdy za wykroczenie funkcjonariusz został ukarany inną karą niż grzywna, a nawet czy konstrukcja ta nie powinna obejmować przypadków skazania za przestępstwo²², na wzór przywołanych uregulowań dotyczących lekarzy i nauczycieli akademickich.

²⁰ Por. E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 153. Na temat proporcjonalnej reakcji na naruszenie prawa zob. np. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2004 r., SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56, pkt III.3 uzasadn.; wyrok TK z dnia 25 marca 2010 r., P 9/08, OTK-A 2010, nr 3, poz. 26, pkt III.5 uzasadn.; wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2011 r., P 90/08, OTK-A 2011, nr 3, poz. 21, pkt III.4.4 uzasadn.; wyrok TK z dnia 20 czerwca 2017 r., P 124/15, OTK-A 2017, poz. 50, pkt III.3.5. uzasadn. W kwestii zbędności pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy, którzy ponieśli już odpowiedzialność karną zob. także E. Łętowska, *Prawna odpowiedzialność funkcjonariusza administracji w państwach socjalistycznych*, [w:] *Odpowiedzialność pracownika administracji*, red. J. Łętowski, J. Pruszyński, Ossolineum 1978, s. 94.

²¹ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²² Por. A.J. Szwarz, *Zbieg sankcji dyscyplinarnych z innymi sankcjami represyjnymi w służbach mundurowych*, [w:] *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych*, red. B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2014, s. 15.

Ograniczenie możliwości odstąpienia od reakcji dyscyplinarnej do przypadków ukarania za wykroczenie karą grzywny zapewne uzasadnione jest tym, że często kara ta wymierzana jest w formie mandatu karnego i wówczas pociągnięcie do odpowiedzialności karnej następuje wkrótce po ujawnieniu czynu, zwykle poprzedzając ewentualne wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Tymczasem postępowanie w sprawach o wykroczenia prowadzone w innym trybie niż postępowanie mandatowe, a tym bardziej postępowanie karne, jest o wiele bardziej czasochłonne niż postępowanie dyscyplinarne, które powinno w stosunkowo krótkim czasie doprowadzić do rozstrzygnięcia o odpowiedzialności. Dla prawidłowego funkcjonowania służb mundurowych szybkie rozstrzygnięcie potrzebne jest zwłaszcza w przypadkach naruszeń dyscypliny służbowej.

We wszystkich służbach mundurowych odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi się jednak również za czyny niestanowiące naruszeń dyscypliny służbowej. W służbach, dla których ustanowiono wspomnianą na początku niniejszego opracowania zasadę, że funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej, podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej może być popełnienie czynu o znamionach przestępstwa lub wykroczenia, który nie jest jednocześnie naruszeniem dyscypliny służbowej. Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu²³. Ukazanie dyscyplinarne za popełnienie przestępstwa lub wykroczenia może zatem nastąpić dopiero po zakończeniu postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia²⁴. W takich przypadkach nie ma związanych ze sprawnością prowadzonego postępowania dyscyplinarnego przeszkód do tego, by upoważnić organ dyscyplinary do odstąpienia od reakcji dyscyplinarnej z uwagi na jej niecelowość ze względu na środki orzeczone w postępowaniu karnym lub postępowaniu w sprawach o wykroczenia, z tym że jeśli dojdzie do skazania funkcjonariusza za przestępstwo umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego, następuje zwolnienie go ze służby, co uniemożliwia prowadzenie postępowania dyscyplinarnego (bliżej na ten temat w dalszej części wywodu). Odstąpienie od reakcji dyscyplinarnej byłoby więc możliwe tylko w razie skazania za przestępstwo umyślne, ścigane

²³ Analogicznie art. 5 § 1 k.p.k. Z mocy art. 8 ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1124) ma on także odpowiednie zastosowanie w sprawach o wykroczenia.

²⁴ Por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 128 z przywołaną tam literaturą i orzecnictwem.

z oskarżenia prywatnego lub przestępstwo nieumyślne albo ukarania za wykroczenie, które to przestępstwo albo wykroczenie nie polega na naruszeniu dyscypliny służbowej.

Z kolei w takich służbach, jak Policja, Straż Graniczna, Państwowa Straż Pożarna, Służba Więzienna, Służba Celno-Skarbowa i Służba Ochrony Państwa, funkcjonariusz może odpowiadać dyscyplinarnie za czyny niepolegające na naruszeniu dyscypliny służbowej i wypełniające znamiona przestępstwa lub wykroczenia, na podstawie przepisów ustanawiających odpowiedzialność dyscyplinarną za czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej lub złożonym ślubowaniem²⁵. Postępowanie dyscyplinarne w sprawie takich czynów może zostać przeprowadzone w całości przed zakończeniem postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia, ale w niektórych przypadkach celowe może być powstrzymanie się z reakcją dyscyplinarną do uprawomocnienia się orzeczenia karnego, by móc postawić funkcjonariuszowi zarzut popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, co zmienia ocenę czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, albo by móc skorzystać z ustaleń dowodowych poczynionych przez organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości, których możliwości dowodowe odnoszące się do czynów popełnionych poza służbą są o wiele większe niż możliwości organów dyscyplinarnych. Celowe tym bardziej mogłoby być poczekanie z reakcją dyscyplinarną, by dokonać oceny zasadności ukarania dyscyplinarnego w kontekście już poniesionych sankcji za ten sam czyn.

W związku z powyższym wprowadzenie do ustaw normujących odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy służb mundurowych szeroko ujętej podstawy prawnej do umorzenia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na niecelowość ukarania ze względu na rodzaj i wysokość kary lub innego środka prawomocnie orzeczonych za ten sam czyn w postępowaniu w sprawach o wykroczenia lub w postępowaniu karnym powinno łączyć się z dodaniem przepisów pozwalających na zawieszenie postępowania dyscyplinarnego do czasu zakoń-

²⁵ Zob. art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 134 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, art. 230 ust. 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej i art. 208 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa.

czenia wymienionych postępowań w sprawie tego samego czynu, przy czym chodziłoby tu o zawieszenie fakultatywne²⁶. Trzeba zauważyć, że regulacje dyscyplinarne w zasadzie dla wszystkich służb mundurowych przewidują instytucję zawieszenia postępowania dyscyplinarnego z powodu zaistnienia długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania, a jedynie w stosunku do funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu postępowanie dyscyplinarne dodatkowo może (względem funkcjonariuszy Agencji Wywiadu musi) być zawieszane do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego, zwłaszcza jeżeli ukaranie dyscyplinarne zależy od wyniku tego postępowania, a czyn nie stanowi (oczywistego) naruszenia dyscypliny służbowej²⁷. Przeszkodą uniemożliwiającą prowadzenie postępowania dyscyplinarnego nie jest tymczasem okoliczność, że w sprawie tego samego czynu toczy się postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o wykroczenia i nie zostało ono ukończone, chyba że postępowanie dyscyplinarne zostało wszczęte w związku z podejrzeniem popełnienia przez funkcjonariusza przestępstwa lub wykroczenia, gdyż postawienie zarzutu ich popełnienia dopuszczalne jest,

²⁶ Por. regulacje zawarte w art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, art. 290 pkt 2 i art. 297 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także w art. 11 § 2 Kodeksu postępowania karnego. W kwestii postulatu wprowadzenia do ustawy o Policji podstawy prawnej do zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu ukończenia postępowania karnego por. D. Korczyński, *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie*, [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, red. P. Józwiak, W.S. Majchrowicz, Piła 2011, s. 73.

²⁷ Zob. art. 135h ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 136bp ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 131 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, art. 250 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, art. 232 ust. 3 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (przepis ten umożliwia zawieszenie postępowania dyscyplinarnego także na wniosek pokrzywdzonego) oraz art. 126 ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej, § 33 ust. 1–3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, § 25 ust. 1–3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. poz. 1230), art. 395 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. W przypadku postępowań dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej i Służby Celno-Scarbowej możliwość ich zawieszenia z powodu długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania wynika z odpowiednio stosowanego art. 22 § 1 Kodeksu postępowania karnego w zw. z art. 124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej i art. 275 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (ta ostatnia ustawa co prawda wspomina w art. 263 ust. 4a o zawieszeniu postępowania, ale nie określa jego przesłanek).

o czym już była mowa, dopiero po stwierdzeniu ich prawomocnym wyrokiem sądu²⁸.

W razie przyjęcia proponowanych regulacji dotyczących odstąpienia od reakcji dyscyplinarnej, potrzebne byłoby też ustanowienie podstawy prawnej do wznowienia postępowania dyscyplinarnego w wypadku uchylecia lub istotnej zmiany treści prawomocnego wyroku, z powodu którego zostało ono umorzony²⁹.

Dodać trzeba, że poza wskazanymi powyżej, mogą zdarzyć się jeszcze inne przypadki, w których pociągnięcie do odpowiedzialności karnej czyni zbędnym, a w zasadzie niemożliwym wszczęcie i prowadzenie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariusza służby mundurowej, z tym że przepisy nie stanowią wtedy wprost, że orzeczenie karne jest przeszkodą w prowadzeniu tego postępowania. Chodzi o sytuacje, gdy wyrok karny powoduje ustanie stosunku służbowego funkcjonariusza, wywołując taki sam skutek jak w razie orzeczenia najsurowszej kary dyscyplinarnej – wydalenia ze służby i sprawiając, że potencjalna odpowiedzialność dyscyplinarna zostaje niejako pochłonięta przez odpowiedzialność karną³⁰, a jednocześnie też wyłączona przez nią, gdyż osoba, która utraciła status funkcjonariusza, przestaje podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej³¹.

Zgodnie z przepisami właściwych pragmatyk służbowych, funkcjonariusza zwalnia się ze służby w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo (lub przestępstwo skarbowe) umyślne, ścigane z oskarżenia pu-

²⁸ Por. D. Korczyński, *Zbieg odpowiedzialności...*, s. 72–73 z przywołanymi tam orzeczeniami: wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 października 2005 r., II SA/Wa 1166/05, LEX nr 188755 i wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2007 r., I OSK 636/06, LEX nr 320609. Odmiennie S. Maj, *Zbieg deliktu dyscyplinarnego z przestępstwem lub wykroczeniem. Odpowiedzialność za naruszenie wizerunku Policji*, [w:] *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej...*, red. B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński, s. 53 (Autor stoi na stanowisku, że toczenie się postępowania karnego stanowi szeroko rozumianą długotrwałą przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania dyscyplinarnego).

²⁹ Por. regulacje zawarte w art. 100 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, art. 296 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także w art. 11 § 3 Kodeksu postępowania karnego.

³⁰ Por. Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 190–191; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 123.

³¹ Bliżej zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 250. Jedyne wyjątek w tej mierze ustanawia przepis art. 124d ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, zgodnie z którym w razie rozwiązania stosunku służbowego w toku postępowania dyscyplinarnego postępowanie to toczy się nadal.

blicznego, a w razie skazania prawomocnym wyrokiem sądu za inne przestępstwo (lub przestępstwo skarbowe) funkcjonariusza można zwolnić ze służby³². W sytuacji pierwszego typu zwolnienie ze służby jest zatem obligatoryjne, a w sytuacji typu drugiego – fakultatywne. Nieco inne rozwiązanie przyjęto w odniesieniu do żołnierzy. Przesłanki ich zwolnienia ze służby powiązane są nie z rodzajem przestępstwa, ale rodzajem orzeczonej za nie kary. Obligatoryjne zwolnienie żołnierza ze służby (innej niż obowiązkowa zasadnicza służba wojskowa oraz służba pełniona w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny) następuje wskutek skazania go prawomocnym wyrokiem sądu na karę ograniczenia wolności, pozbawienia wolności lub karę aresztu wojskowego bez warunkowego zawieszenia jej wykonania, przy czym jeśli żołnierz pełni zawodową służbę wojskową, skazanie na karę ograniczenia wolności jest tylko fakultatywną przesłanką zwolnienia ze służby, a ponadto przesłanką tego typu jest skazanie na karę pozbawienia wolności lub karę aresztu wojskowego z warunkowym zawieszeniem ich wykonania³³.

Ponadto w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej i Służby Celno-Skarbowej oraz żołnierzy zwolnienie ze służby następuje w przypadku

³² Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 45 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 43 ust. 2 pkt 4 i ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, art. 60 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 64 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, art. 19 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, art. 97 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (ustawa ta nie przewiduje fakultatywnego zwolnienia ze służby w związku ze skazaniem za przestępstwo ściągane z oskarżenia prywatnego lub przestępstwo nieumyślne, przy czym – ściśle rzecz biorąc – przepis art. 97 ust. 1 posługuje się konstrukcją wygaśnięcia stosunku służbowego, a nie zwolnienia ze służby), art. 179 ust. 1 pkt 2 i art. 180 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dodatkowo przepis art. 180 ust. 1 pkt 3 ustanawia podstawę fakultatywnego zwolnienia ze służby w przypadku warunkowego umorzenia postępowania karnego lub postępowania karnego skarbowego, jeżeli popełniony czyn stanowił przestępstwo umyślne ściągane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe), art. 107 ust. 1 pkt 5 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa oraz art. 29 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. o Straży Marszałkowskiej (z tym że w tej ustawie fakultatywne zwolnienie ze służby ograniczone jest do przypadku skazania za przestępstwo nieumyślne ściągane z oskarżenia publicznego).

³³ Zob. 128 ust. 1 pkt 9, art. 226 pkt 14 i art. 228 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Poza tym skazanie prawomocnym wyrokiem sądu na karę pozbawienia wolności, jeżeli wykonanie tej kary nie zostało warunkowo zawieszona, jest też przesłanką wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza Służby Więziennej (art. 97 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej).

orzeczenia prawomocnym wyrokiem sądu środka karnego pozbawienia praw publicznych lub środka karnego zakazu wykonywania zawodu funkcjonariusza / żołnierza, przy czym zwolnienie ze służby w razie orzeczenia tego drugiego środka dotyczy też policjantów³⁴. Jeśli chodzi o tę przesłankę obligatoryjnego zwolnienia ze służby, nie można nie zauważyć, że powinna ona występować we wszystkich pragmatykach dla służb mundurowych, a nie tylko niektórych, przynajmniej w zakresie zakazu wykonywania zawodu. O ile bowiem przyjmuje się, że pozbawienie praw publicznych może być orzeczone tylko przy skazaniu za przestępstwo umyślne³⁵, w związku z czym zwolnienie ze służby w razie pozbawienia praw publicznych nastąpi na podstawie przepisu nakazującego to zwolnienie z uwagi na skazanie za takie właśnie przestępstwo, o tyle nie ma przeszkód, by środek karny w postaci zakazu wykonywania zawodu stosowany był także przy skazaniu za przestępstwo nieumyślne, które to skazanie tylko fakultatywnie pociąga za sobą zwolnienie ze służby. Tymczasem orzeczenie takiego środka musi skutkować zwolnieniem ze służby, w związku z czym nie powinno następować na podstawie przepisu przewidującego jedynie możliwość, a nie obowiązek zwolnienia.

³⁴ Zob. art. 41 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 97 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, art. 179 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, art. 128 ust. 1 pkt 8 i art. 226 pkt 13 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny.

³⁵ Zob. w szczególności R.A. Stefański, *Środek karny pozbawienia praw publicznych*, „Ius Novum” 2009, nr 3, s. 15–17; D. Szeleszczuk, *Środek karny pozbawienia praw publicznych w polskim prawie karnym*, Warszawa 2013, s. 133–134; J.A. Kulesza, *Pozbawienie praw publicznych*, [w:] *Kary i inne środki reakcji prawnokarnej*, red. M. Melezini, wyd. 2, Warszawa 2016 (*System prawa karnego*, red. L.K. Paprzycki, A. Marek, t. 6), s. 549–550 wraz z przypisami w powyższych pozycjach. Odmiennie M. Budyn-Kulik, *Pozbawienie praw publicznych*, [w:] *Środki karne, przepadek i środki kompensacyjne w znowelizowanym Kodeksie karnym*, red. P. Daniluk, Warszawa 2017, s. 11 i 17–18 wraz z przypisami (z tym że Autorka zauważa, iż możliwości orzekania pozbawienia praw publicznych w reakcji na przestępstwo niemyślne są ograniczone z uwagi na zawarty w art. 40 § 2 Kodeksu karnego wymóg skazania sprawcy na karę pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3).

WPLYW SANKCJI ORZECZONEJ W INNYM POSTĘPOWANIU NA WYMIAR KARY W POSTĘPOWANIU DYSCYPLINARNYM POLICJANTÓW

Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów jest odpowiedzialnością o charakterze represyjnym¹. Wielokrotnie w piśmiennictwie wskazywano, iż sankcje dyscyplinarne niejednokrotnie zbliżają się w swej represyjności do kar i środków karnych orzekanych na podstawie kodeksu karnego². Przy egzekwowaniu odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej znaleźć muszą zastosowanie gwarancje ustanowione w art. 42 Konstytucji RP³. To jednak nie jedyne rodzaje odpowiedzialności, w których przewidziana jest możliwość wymierzenia sprawcy kary o wysokim stopniu dolegliwości, często ingerującej w konstytucyjne zagwarantowane prawa i wolności. Z tego też względu w doktrynie oraz w judykaturze zwykło się mówić o odpowiedzialności karnej *sensu stricto* oraz odpowiedzialności karnej *sensu largo*. Odpowiedzialność karna w ścisłym tego słowa znaczeniu (*sensu stricto*), to odpowiedzialność, która jest egzekwowana na podstawie kodeksu karnego⁴, względnie kodeksu karnego skarbowego. Natomiast drugi z przywołanych rodzajów odpowiedzialności obejmuje także inne postępowania, w których sprawcy jest wymierzana kara (odpowiedzialność karna *sensu largo*). W szczególności do tego rodzaju odpowiedzialności zalicza się: odpowiedzialność przewidzianą w prawie wykroczeń, odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, tzw. odpowiedzialność zawodową, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, a także niektóre przypadki wymierzania sankcji administracyjnych, w szczególności kar administracyjnych⁵.

¹ Wyrok TK z 14.06.2016 r., SK 18/14, OTK-A 2016, nr 44.

² Por. Z. Leoński, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej, Poznań 1959.134; A. Bojańczyk, Z problematyki między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych), „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 25; P. Rogoziński, Instytucja ułaskawienia w prawie polskim, Warszawa 2009, s. 240 i n.

³ Wyrok TK z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27; wyrok TK z 2.09.2008 r., K 35/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 120.

⁴ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2345 z późn. zm.), zwana dalej k.k.

⁵ Por. np. K. Mamak, Konstytucyjne wyznaczniki postępowania represyjnego, [w:] P. Czarnecki (red.), Postępowanie karne a inne postępowania represyjne, Warszawa 2016, s. 3-12.

Nietrudno więc wyobrazić sobie sytuację, w której policjant, będący sprawcą określonego deliktu dyscyplinarnego, może swoim zachowaniem wypełniać jednocześnie znamiona innych, zagrożonych odpowiednio dolegliwą sankcją, czynów opisanych w przepisach regulujących przywołane powyżej rodzaje odpowiedzialności. W grę może więc wchodzić prowadzenie przeciwko tej samej osobie kilku odrębnych postępowań z tytułu tego samego czynu.

Warto w tym miejscu wskazać, iż już w 1961 r. S. Waltoś, omawiając problematykę zbiegu postępowania karnego i karno-administracyjnego, wskazywał na niebezpieczeństwo podwójnego ukarania, gdyż: „Nie ma bowiem mowy o żadnej absorpcji kar, jeśli tylko w postępowaniu karno-administracyjnym wymierzono inną karę poza karą aresztu zasadniczego. Zresztą ukarany w postępowaniu karno-administracyjnym i zarazem skazany przez sąd może dwukrotnie odcierpieć karę pozbawienia wolności. I w dodatku żaden przepis prawny nie będzie naruszony”⁶. Autor ten wypowiedział wówczas bardzo znamienne i ponadczasowe słowa, iż: „Trudno to pogodzić z podstawowym poczuciem prawnym społeczeństwa. Poczucie to sprowadza się w tej mierze do przekonania o słuszności następującego ciągu myślowego: jeden czyn, jedno postępowanie, jedna kara. Jeżeli zaś dodać do tego, że wymieniony stan prawny z góry zakłada konieczność dwukrotnego ponoszenia kosztów postępowania przez oskarżonego i obwinionego w jednej osobie, a zwłaszcza kosztów obrony, których nawet w razie uniewinnienia nikt mu — poza nielicznymi a wyjątkowymi wypadkami — nie zwróci, to łatwo można sobie wyobrazić, co sądzi o tym człowiek zmuszony do przejścia przez te dwa niezależne od siebie postępowania”⁷.

Jeszcze dalej poszedł w 1964 r. H. Popławski, który wskazywał: „(...) ta sama osoba coraz częściej staje się podmiotem zarówno przestępstwa służbowego, jak i przewinienia dyscyplinarnego bądź karno-administracyjnego, albo przewinienia dyscyplinarnego i wykroczenia karno-administracyjnego, bądź też podmiotem przestępstwa, wykroczenia i przewinienia. W konsekwencji dochodzi do wielokrotnego ukarania tej samej osoby za ten sam czyn w różnych płaszczyznach. To zaś wywołuje w społeczeństwie niekorzystne odczucie. Powstaje więc jako aktualny problem rozważenia możliwości przyjęcia zasady *ne bis in idem* we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego”⁸.

⁶ S. Waltoś, Kolidzja postępowania karnego i karno-administracyjnego, „Palestra” 1961, nr 12, s. 22.

⁷ Ibidem, s. 23.

⁸ H. Popławski, Zasada *ne bis in idem* we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karno-administracyjnego i dyscyplinarnego, „Nowe Prawo” 1964, z. 5, s. 473.

Obaj autorzy w swych opracowania przedstawili szereg propozycji *de lege ferenda*, mających na celu uporządkowanie tego zagadnienia. W zasadzie jednak niewiele z tych – w wielu przypadkach niewątpliwie słusznych - postulatów, pomimo upływu ponad 50 lat od momentu ich sformułowania, zostało wprowadzonych w życie. W aktualnym stanie prawnym dalej mamy do czynienia, co do zasady, z przekonaniem o niezależności różnych postępowań prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów z tytułu tego samego czynu. Poszczególne organy uprawnione do egzekwowania określonych rodzajów odpowiedzialności represyjnej – wobec braku odpowiednich przepisów uniemożliwiających prowadzenie kilku odrębnych postępowań – prowadzą swoje postępowania, najczęściej niezależnie od innych toczących się spraw za ten sam czyn.

Czasem trudno jednak pogodzić z „podstawowym poczuciem prawnym społeczeństwa”, o którym w 1961 r. pisał H. Popławski, sytuację, w której obwiniony policjant może zostać ukarany wielokrotnie za ten sam czyn w różnych postępowaniach. Dla zobrazowania tego stwierdzenia posłużę się przykładem policjanta, który, sprawując określoną funkcję w Policji, związaną z dysponowaniem środkami publicznymi, dopuszcza się jednego z przestępstw, które może zostać popełnione przy przeprowadzeniu procedury przetargowej w ramach zamówień publicznych⁹. Niezależnie od odpowiedzialności karnej w grę może wchodzić również odpowiedzialność dyscyplinarna, odpowiedzialność administracyjna, o której mowa w art. 41 u.pol. czy też odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹⁰. We wszystkich tych postępowaniach możliwe jest orzeczenie kary, która skutkować będzie *de facto* zakazem wykonywania zawodu policjanta przez jakiś czas, a nawet i dożywotnio. W prowadzonych postępowaniach możliwie będzie bowiem orzeczenie m.in. środka karanego w postaci zakazu wykonywania zawodu (art. 39 pkt 2 k.k.), kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby (art. 134 pkt 6 u.pol.), sankcji administracyjnej zwolnienia za służby (art. 41 u.pol.) oraz zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi (art. 31 ust. 1 pkt 4 u.n.d.f.p.). Są to – mówiąc bardzo obrazowo – „cztery zawodowe wyroki śmierci” orzeczone za jeden czyn. Przy-

⁹ Por. o tym szerzej W. Jaroch, *Przestępstwa w systemie zamówień publicznych*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, s. 93-113

¹⁰ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 289 z późn. zm.), zwana dalej u.n.d.f.p.

kład ten można skomplikować jeszcze bardziej i przyjąć, iż ów obwiniony policjant był wykładowcą na uczelni policyjnej¹¹ i radcą prawnym¹². W takiej sytuacji możliwe jest także orzeczenie zakazu wykonywania zawodu wykładowcy akademickiego (art. 276 p.s.w.) oraz radcy prawnego (art. 65 u.r.p.). W zasadzie wszystkie te sankcje można orzec za jeden i ten sam czyn, choć oceniany w różnych procedurach, co nawet bez głębszej analizy prawnej wydaje się być przejawem nadmiernej kumulacji sankcji represyjnych.

Jeszcze większe kontrowersje pojawią się, gdy faktycznie policjant ten okaże się niewinny, a jednocześnie poniesie wielokrotnie koszty postępowania, a zwłaszcza koszty obrony w tych postępowaniach, których - co do zasady - nikt mu nie zwróci, a już zapewne nie zwróci mu ich w kwocie odpowiadającej tej przez niego poniesionej¹³. Łatwo więc sobie wyobrazić, co sądzi policjant, który będzie zmuszony do przejścia przez kilka niezależnych od siebie postępowań.

Problematyka ta była przedmiotem pogłębionych rozważań na jednej z wcześniejszych konferencji organizowanych w Szkole Policji w Pile, z której tradycyjnie ukazała się publikacja pokonferencyjna. W tym miejscu pragnę jedynie przypomnieć jeden z wniosków końcowych opracowania poświęconego aksjomatycznym podstawom zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych, którego byłem autorem. Wskazałem wówczas, iż: „(...) uzasadnione wydaje się stwierdzenie, iż nie ma jednak jednej ogólnosystemowej zasady w obrębie całego prawa karnego *sensu largo*, która głosiłaby, że «ten sam czyn może stanowić tylko jeden czyn zabroniony» (...) istnienie w systemie prawa zakazu multiplikacji czynów zabronionych poprzez multiplikację ocen może wynikać albo ze szczególnego przepisu statuującego taki zakaz (np. wskazany art. 6 § 1 k.k.s. czy art. 11 § 1 k.k.), albo pośrednio z regulacji wyrażającej szczególną dyrektywę interpretacyjną służącą do rozwiązywania przypadków zbiegu przepisów (takie rozwiązanie przyjął polski prawodawca

¹¹ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 574 z późn. zm.), zwana dalej p.s.w.

¹² Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm.), zwana dalej u.r.p.

¹³ W zdecydowanej większości reżimów odpowiedzialności, wskazanych w niniejszym artykule, nie ma bowiem przepisów, które przewidywałyby możliwość zwrotu kosztów postępowania w przypadku orzeczenia uniewinniającego lub umarzającego właściwe postępowanie represyjne. Największe możliwości w tym zakresie istnieją na gruncie postępowania karnego, gdyż w sprawach z oskarżenia publicznego w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty obrony ponosi – co do zasady - Skarb Państwa (art. 623 pkt 2 k.p.k.).

w art. 36 kodeksu karnego z 1932 r. oraz – jak się wydaje - w art. 9 k.w.). Tymczasem z całą stanowczością można stwierdzić, iż w polskim systemie prawnym – na płaszczyźnie zbiegu odpowiedzialności karnej *sensu stricto* i odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym także odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych – brak jest formalnego związania zakazem, o którym mowa powyżej”¹⁴.

Brak regulacji ustawowej dotyczącej zbiegu przepisów dyscyplinarnych i karnych prowadzi – co do zasady - do przypisania sprawcy tytułu czynów zabronionych, ile przepisów określających podstawy odpowiedzialności naruszył swoim jednym i tym samym zachowaniem. Dość powszechnie jednak przyjmuje się, iż nadmierna kumulacja różnych sankcji z tytułu tego samego czynu może być trudna do pogodzenia z konstytucyjnym zakazem nadmiernej represyjności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP)¹⁵. Dlatego też w piśmiennictwie postuluje się korzystanie z instytucji umożliwiających łagodzenie tego zjawiska w sytuacji zbiegu różnych sankcji.

Wskazuje się na kilka instytucji umożliwiających łagodzenie nadmiernej represyjności odpowiedzialności karnej w sytuacji wymierzenia kilku sankcji z tytułu tego samego czynu w różnych postępowaniach. Podkreśla się, iż takim instrumentem są niewątpliwie przepisy dotyczące dyrektyw wymiaru kary czy nadzwyczajnego złagodzenia kary¹⁶. Niektórzy wskazują na możliwość skorzystania z instytucji odstąpienia od wymierzenia kary (art. 59 k.k.), warunkowego umorzenia postępowania karnego czy warunkowego zawieszenia wykonania kary¹⁷.

Pewne możliwości łagodzenia odpowiedzialności, gdy za dany czyn był już egzekwowany inny rodzaj odpowiedzialności, zwłaszcza odpowiedzialność dyscyplinarna, odnajdujemy również w prawie wykroczeń. W gę niewątpliwie może wchodzić tu art. 41 k.w. Zgodnie z jego treścią w stosunku do sprawcy czynu można poprzestać na zastosowaniu pouczenia, zwróceniu uwagi, ostrzeżeniu lub na zastosowaniu innych środków oddziaływania wychowawczego.

¹⁴ Por. P. Józwiak, Wstęp do rozważań na temat aksjomatycznej podstawy zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, B. Wróblewski (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 102-103.

¹⁵ Por. B. Nita, Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym, Gdańsk 2008, s. 378.

¹⁶ Por. szerzej o tym w opracowaniu mojego autorstwa P. Józwiak, Wstęp do rozważań..., s. 103-104.

¹⁷ Tak A. J. Szwarz, Zbieg sankcji dyscyplinarnych z innymi sankcjami represyjnymi w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, B. Wróblewski (red.), Zbieg odpowiedzialności P. Józwiak, K. Opaliński, B. Wróblewski (red.), Zbieg odpowiedzialności..., s. 14.

W piśmiennictwie wskazuje się, iż zastosowanie innych środków oddziaływania wychowawczego może polegać m.in. na zastosowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁸.

Jeszcze skuteczniejszą w tym zakresie regulację przewiduje art. 61 k.p.w., stanowiąc, iż można odmówić wszczęcia postępowania, a wszczęte umorzyć m.in. jeżeli wobec sprawcy zastosowano środek oddziaływania w postaci pouczenia, zwrócenia uwagi lub ostrzeżenia albo środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej lub porządkowej, a środek ten jest wystarczającą reakcją na wykroczenie¹⁹.

O ile jednak wskazuje się na instrumenty prawne, umożliwiające łagodzenie nadmiernej represyjności zbiegu kilku kar z tytułu tego samego czynu na gruncie prawa karnego i prawa wykroczeń, o tyle dotychczas brak było w doktrynie rozważań na temat tego, czy tego rodzaju regulacje funkcjonują również na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów. Chodzi więc o wskazanie takich przepisów prawnych, które pozwalają na łagodzenie nadmiernej represyjności sankcji wymierzanych za ten sam czyn, jeżeli te inne (nie-dyscyplinarne) sankcje zostały już orzeczone, a nawet i wykonane, wcześniej, tj. zanim zapadła decyzja dyscyplinarna.

Szczegółowa analiza przepisów dyscyplinarnych funkcjonujących w Policji pozwala dojść do wniosku, iż ustawodawca dał organom dyscyplinarnym pewną możliwość przeciwdziałania – niepożądanemu zjawisku – nadmiernej kumulacji sankcji za ten sam czyn. Odrębnym pytaniem jest, czy ustawodawca uczynił to świadomie. Niezależnie jednak od intencji prawodawcy uznać można, iż przedstawione w niniejszym artykule propozycje są próbą wyjścia naprzeciw tym praktykom stosującym przepisy dyscyplinarne, którzy widzą zasygnalizowany powyżej problem nadmiernej represyjności zbiegu różnych sankcji i poszukują rozwiązań mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku.

Już na etapie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w sprawie o czyn będący deliktem dyscyplinarnym pojawia się możliwość zaniechania prowadzenia postępowania dyscyplinarnego, gdy czyn ten wypełnia jednocześnie znamiona wykroczenia. Zgodnie z art. 132 ust. 4a u.pol. „w przypadku mniejszej wagi lub ukarania grzywną, przełożony dyscyplinarny może nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego, a wszczęte umorzyć”. Słusznie wskazuje B. Janusz-

¹⁸ Por. A. J. Szwarz, Sankcje dyscyplinarne w kontekście innych sankcji represyjnych, [w:] J. Cierniewski, L. Tyszkiewicz, H. Żakowska-Henzler, Sankcje w systemie prawa, Bielsko-Biała 2013, s. 127-128.

¹⁹ Ibidem, s. 128.

Pohl, iż tego rodzaju rozwiązanie jest swoistego rodzaju szczególnym umorzeniem absorpcyjnym, w ramach którego pociągnięcie do odpowiedzialności za wykroczenie pochłania niejako konieczność pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej²⁰. Co warto podkreślić, rozwiązanie to zostało wprowadzone dopiero w 2006 r.²¹, a jego *ratio legis*, jak to wskazano w uzasadnieniu do dokonywanej zmiany, sprowadza się do umożliwienia kształtowania właściwej polityki dyscyplinarnej, zwłaszcza poprzez uniknięcie podwójnego karania policjanta za wykroczenia popełnione w związku ze służbą.

Widać więc, iż komentowane rozwiązanie służy niewątpliwie redukowaniu nadmiernej kumulacji różnego rodzaju sankcji z tytułu popełnienia tego samego czynu. Właściwy przełożony dyscyplinarny ma kompetencje do tego, aby uznać, iż zastosowanie wobec policjanta kary grzywny przewidzianej w kodeksie wykroczeń jest wystarczające do tego, aby osiągnąć cele kary, bez konieczności jednoczesnego stosowania kary dyscyplinarnej²².

Jest to jednak jedyne tego rodzaju rozwiązanie, obowiązujące na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji, o którym z pełnym przekonaniem można stwierdzić, iż zostało stworzone właśnie z myślą o zmniejszaniu represyjności sankcji, w sytuacji ich nadmiernej kumulacji.

Innym wartym zasygnalizowania instrumentem ułatwiającym uwzględnienie przy wymiarze kary konstytucyjnego zakazu nadmiernej surowości wymierzanych sankcji powinien być art. 134h u.pol., dotyczący dyrektyw wymiaru kary dyscyplinarnej. Tym niemniej jednak ustawodawca w ostatnim czasie dokonał zmiany, która nakazuje mi zmodyfikować pogląd wyrażony w referacie wygłoszonym na konferencji. Zgodnie z treścią obowiązującego wówczas art. 134h u.pol. wymierzona kara powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarne i stopnia zawinienia, w szczególności powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarne, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarne i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. Użycie zwrotu „w szczególności” pozwoliło mi w cza-

²⁰ B. Janusz-Pohl, Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarne, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki w służbach mundurowych*, Piła 2013, s. 58.

²¹ Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2006, 158, 1122).

²² Z. Gądzik, [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 659.

sie mojego wystąpienia na niekontrowersyjne stwierdzenie, iż katalog okoliczności wpływających na wymiar kary dyscyplinarnej jest otwarty. Jedynie na marginesie warto wspomnieć, iż podobne rozwiązanie, wprowadzające otwarty katalog dyrektyw wymiaru kary, przewidziano również w art. 53 § 1 k.k., art. 13 § 1 k.k.s., art. 33 § 2 k.w. Uzasadnione jest zaś stwierdzenie, iż okolicznością, która może i powinna mieć wpływ na wymiar kary dyscyplinarnej jest ewentualne wcześniejsze ukaranie w innych postępowaniach za ten sam czyn.

Podobnie, wymierzając karę, organ dyscyplinarny powinien uwzględnić przy jej wymiarze wcześniejsze ukaranie za ten sam czyn w innym – niż karne – postępowaniu, a w szczególności w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, w postępowaniu o naruszenie dyscypliny finansów publicznych czy innym postępowaniu dyscyplinarnym (np. gdy policjant jest jednocześnie radcą prawnym, studentem lub wykładowcą akademickim, a więc podlega również odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianej także w tych grupach społecznych i zawodowych, niezależnie od odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji).

Słusznie wskazuje się bowiem w piśmiennictwie, iż niedopuszczalna jest sytuacja, w której wymierza się karę w rozmiarze przekraczającym miarę konieczności, a więc w wymiarze nadającym jej status kary – w jakimś sensie – zbędnej, albowiem nadmiernie dolegliwej²³. Taka sytuacja ma często miejsce w sytuacji wielokrotnego ukarania sprawcy za ten sam czyn w różnych postępowaniach (procedurach). Takie rozwiązanie kłóci się ze społecznym poczuciem sprawiedliwości.

Postulat uwzględniania przy wymiarze kary, w sprawach dyscyplinarnych policjantów, stopnia surowości innych sankcji wymierzonych sprawcy za ten sam czyn w innych (odrębnych) postępowaniach, ma swoje źródło w konstytucyjnej zasadzie humanitaryzmu, gdyż poniesienie przez sprawcę, w związku z popełnionym czynem, kilku rodzajów odpowiedzialności w każdym przypadku stanowi określoną dolegliwość. Wymierzenie kary dyscyplinarnej może prowadzić do dalszego sumowania dolegliwości, zwiększając przy tym ponad racjonalną potrzebę stopień represyjności każdej kolejnej sankcji, w tym także dyscyplinarnej. Z tego też względu niezwykle ważne jest, aby przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej uwzględniać fakt wcześniejszego ukarania w innym postępowaniu.

²³ Ł. Pohl, Prawo karne. Wykład części ogólnej, Warszawa 2019, s. 515.

Tymczasem w 2020 r. ustawodawca dokonał zmiany, która zmodyfikowała dyrektywy wymiaru kary za delikty dyscyplinarne²⁴. Dotychczasowy jeden ustęp rozbito na dwa (art. 134h ust. 1²⁵ oraz ust. 1a u.pol.²⁶), pozostawiając jednocześnie regulacje, w których wskazano, jakie okoliczności mają wpływ na obustrzenie kary oraz złagodzenie kary (art. 134h ust. 2 i 3 u.pol.). Największe kontrowersje, gdy chodzi o wskazaną nowelizację - w moim przekonaniu - rodzi fakt usunięcia z przepisów regulujących dyrektywy wymiaru kary zwrotu „w szczególności”, co powoduje, iż katalog okoliczności wpływających na wymiar kary ma charakter zamknięty. Zasadniczo nie ma więc jednoznacznej podstawy prawnej do uwzględnienia przy wymiarze kary dyscyplinarnej faktu wcześniejszego ukarania sprawcy za ten sam czyn w innym postępowaniu.

Pewną możliwość w tym zakresie daje jedynie art. 134h ust. 1 u.pol., który mówi m.in. o tym, iż „kara dyscyplinarna powinna być współmierna do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego”. Jednocześnie w ust. 4 tegoż artykułu wskazano, iż: „Przełożony dyscyplinarny uwzględnia okoliczności, o których mowa w ust. 1-3, wyłącznie w stosunku do policjanta, którego one dotyczą”. Ogólne dyrektywy wymiaru kary dyscyplinarnej, wskazane w art. 134h ust. 1 u.pol., mogą więc stanowić samodzielną podstawę ustalania wysokości kary dyscyplinarnej. Tymczasem kara sprawiedliwa to taka kara, która - po zsumowaniu wszystkich wcześniejszych dolegliwości związanych z popełnionym czynem - jest współmierna do wagi popełnionego przewinienia. O ile jednak pogląd ten nie rodziłby większych kontrowersji na płaszczyźnie kary stosowanej przez sąd, który wymierza karę nie tylko w oparciu o tzw. ustawowy wymiar kary, ale również i tzw. sądowy wymiar kary, o tyle w odniesieniu do organów administracji publicznej nie jest to takie oczywiste. Pamiętać bowiem należy, iż zgodnie z art. 7 Konstytucji RP: „Organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Tymczasem w art. 134 h u.pol. mamy do czynienia ze świadomą zmianą dokonaną przez ustawodawcę, który – jak wskazuje zmienione

²⁴ Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1610).

²⁵ „Obwinionemu wymierza się karę dyscyplinarną współmierną do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego oraz stopnia zawinienia” (art. 134h ust. 1 u.pol.).

²⁶ „Przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej uwzględnia się okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa negatywne dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu, dotychczasowy przebieg służby, opinię służbową, okres pozostawania w służbie, a także istotne w sprawie okoliczności, zarówno łagodzące, jak i obciążające” (art. 134h ust. 1a u.pol.).

brzmienie tego przepisu – zdecydował się wprowadzić zamknięty katalog okoliczności obostrzających i łagodzących wymiar kary dyscyplinarnej.

Z tego też względu należy zaapelować do ustawodawcy o dokonanie pilnej nowelizacji art. 134h u.pol. poprzez wyraźne przywrócenie otwartego katalogu okoliczności wpływających na wymiar kary. Najprostszym – ale jakże ważnym – rozwiązaniem wydaje się ponowne wprowadzenie w art. 134h ust. 1a u.pol. zwrotu „w szczególności”. Inną możliwością jest wskazanie w tym artykule, iż przy wymierzaniu kary dyscyplinarnej uwzględnia się również m.in. „fakt prawomocnego ukarania za ten sam czyn w innym postępowaniu, w tym zwłaszcza w postępowaniu karnym, postępowaniu w sprawach o wykroczenia lub innym postępowaniu dyscyplinarnym”.

Wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania umożliwi łagodzenie nadmiernej represyjności sankcji wymierzanych za ten sam w sytuacji ich zbiegu. Będzie też niewątpliwie przejawem, przybierającej w ostatnich latach, na znaczeniu tendencji do ograniczania kumulacji różnych kar – wymierzanych w odrębnych postępowaniach represyjnych – za jeden czyn.

Z tych samych powodów nie można wykluczyć, iż organ dyscyplinarny – uznając, że wcześniej zastosowane sankcje były wysoce dolegliwe – umorzy postępowanie dyscyplinarne. Wskazano już, iż podstawę taką, w pewnych sytuacjach, daje art. 132a ust. 4a u.pol., z tym wszakże zastrzeżeniem, iż dotyczy on jedynie przypadku, gdy czyn stanowi jednocześnie przewinienie dyscyplinarne i wykroczenie. Truizmem będzie tymczasem stwierdzenie, iż także w innych sytuacjach orzeczone kary mogą być niezwykle dolegliwe. Uważam więc, iż również orzeczenie - za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - kary w postaci zakazu dysponowania środkami publicznymi może skutkować brakiem konieczności dalszego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Przydatnym instrumentem do podjęcia tego rodzaju decyzji jest art. 135j ust. 4 u.pol., zgodnie z treścią którego przełożony dyscyplinarny umarza postępowanie dyscyplinarne w przypadkach, o których mowa w art. 135 ust. 1 u.pol. (tzw. negatywne przesłanki procesowe) albo gdy stało się ono bezprzedmiotowe z innej przyczyny. Zasadniczo przepis ten jest stosowany, gdy zwolnienie funkcjonariusza ze służby w policji powoduje, iż dotychczasowe postępowanie dyscyplinarne staje się bezprzedmiotowe, odpada bowiem podmiot tego postępowania - policjant, co uzasadnia

obligatoryjne umorzenie postępowania dyscyplinarnego²⁷. Tym niemniej jednak nie można wykluczyć wykorzystania tej regulacji przez przełożonego dyscyplinarnego także w tych sytuacjach, w których uzna on, iż osiągnięte zostały już cele postępowania dyscyplinarnego, gdyż sprawca poniósł już wystarczającą dolegliwość na skutek innej wymierzonej kary za ten sam czyn. Chodzi więc o sytuację, gdy organ dyscyplinarny uzna, iż w związku z orzeczonymi już sankcjami zrealizowany został cel represyjny karania i nie ma konieczności dalszego kumulowania kar, zwłaszcza poprzez wymierzenie kary dyscyplinarnej.

Regulacja ta może być również wykorzystana do łagodzenia nadmiernej represyjności sankcji dyscyplinarnych także z innego, choć niezwykle ważkiego punktu widzenia. Ponad 10 lat temu w Kwartalniku Prawno-Kryminalistycznym wydawanym przez Szkołę Policji w Pile pisałem: „Jest rzeczą oczywistą, że delikt dyscyplinarny może jednocześnie wypełniać ustawowe znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary. W tym kontekście pojawia się kolejna wątpliwość związana z instytucją uchylenia karalności przewinienia dyscyplinarnego, która sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, czy w sytuacji, gdy kodeks karny przewiduje klauzule niekaralności, w postaci zwrotu, że sprawca «nie podlega karze», to czy w takiej sytuacji możliwe i celowe jest wymierzenie kary dyscyplinarnej, jeżeli zachowanie sprawcy stanowiło jednocześnie delikt dyscyplinarny. (...) Tytułem przykładu, zachowanie się policjanta polegające na wzięciu udziału w procederze prania brudnych pieniędzy stanowi niewątpliwie podstawę do pociągnięcia go nie tylko do odpowiedzialności karnej, ale i dyscyplinarnej. Jednakże, jeżeli sprawca dobrowolnie ujawnił wobec organu powołanego do ścigania przestępstw informacje dotyczące osób uczestniczących w popełnieniu przestępstwa oraz okoliczności jego popełnienia i zapobiegło to popełnieniu innego przestępstwa, wówczas, zgodnie z treścią art. 299 § 8 k.k., sprawca nie podlega karze. Nie może jednak budzić wątpliwości fakt, że uczestnictwo policjanta w procedurze prania brudnych pieniędzy, poprzez sam fakt wzięcia przez niego udziału w tym przestępstwie, niezależnie od skorzystania przez niego z instytucji tzw. czynnego żalu, stanowiło naruszenie dyscypliny służbowej i nieprzestrzeganiem zasad etyki zawodowej, które zgodnie z art. 132 ust. 1 u.pol., są przewinieniami dyscyplinarnymi. Z jednej strony należy podkreślić, że postępowanie dyscypli-

²⁷ Tak m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 grudnia 2013 r., III SA/Kr 327/13, LEX nr 1493359; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 2 lipca 2014 r., II SA/Bd 504/14, LEX nr 1498008; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2016 r., I OSK 2678/14, LEX nr 2036056.

narne, zgodnie z art. 132 ust. 4 u.p.o., toczy się niezależnie od postępowania karnego i fakt niepodlegania przez sprawcę karze w postępowaniu karnym nie powinien mieć wpływu na ewentualne umorzenie postępowania dyscyplinarnego. Z drugiej jednak strony należy zauważyć, że ustawowe klauzule niekaralności w postaci «niepodlegania karze» wiążą się z szeroko pojętą instytucją tzw. czynnego żalu sprawy. W doktrynie wskazuje się, że politycznokryminalnym celem tych klauzul jest zapobieżenie przestępstwu, względnie ułatwienie jego wykrycia i ścigania sprawców. W konsekwencji tego ewentualna obawa przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, nawet w przypadku uchylenia karalności za przestępstwo, może być okolicznością zniechęcającą sprawcę do skorzystania z dobrodziejstwa w postaci tzw. czynnego żalu. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można zakładać, że ewentualna kara orzeczona przez organy dyscyplinarne za udział obwinionego policjanta w procederze prania brudnych pieniędzy może być bardzo surowa, nie wyłączając kary dyscyplinarnej w postaci wydalenia ze służby. Należy więc zastanowić się na tym, czy raczej politycznokryminalne przemawiające za uchyleniem karalności za przestępstwo nie uzasadniają również uchylenia karalności za przewinienie dyscyplinarne wypełniające jednocześnie ustawowe znamiona tegoż przestępstwa²⁸.

Wówczas opowiedziałem się przeciwko automatycznemu przenoszeniu karnoprawnych skutków instytucji czynnego żalu na płaszczyznę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pogląd ten podtrzymuję dalej, gdyż przemawiają za nim zwłaszcza dwie okoliczności. Po pierwsze, niezależność odpowiedzialności dyscyplinarnej od odpowiedzialności karnej. Po drugie, fakt, iż odpowiedzialność dyscyplinarna występuje tam, gdzie powszechne prawo karne nie przewiduje żadnych sankcji²⁹. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której przełożony dyscyplinarny zdecyduje o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, gdy uzna, że jest ono bezprzedmiotowe z tego powodu, iż ewentualna kara dyscyplinarna spowoduje dolegliwość na tyle surową, iż mogłaby podważyć sens istnienia niektórych instytucji o prawnokarnym charakterze (np. czynnego żalu czy prawa łaski).

Dostosowanie pożądanego stopnia represyjności odpowiedzialności dyscyplinarnej - już po orzeczeniu organu dyscyplinarnego I instancji, ale przed uprawomocnieniem się decyzji - może być urzeczywistnione także w postępowaniu odwoławczym, w rezultacie podniesionego w odwołaniu zarzutu rażącej

²⁸ P. Józwiak, s. 77.

²⁹ Ibidem.

niewspółmierności kary³⁰. Ewentualne orzeczenie, w którym wymierzono w innym postępowaniu sankcję, której surowość powinna być wzięta przy wymiarze kary dyscyplinarnej przed organem dyscyplinarnym I instancji może być traktowane, w świetle art. 135l ust. 1 u.pol., jako „nowy materiał dowodowy” uzasadniający zmianę orzeczonej kary dyscyplinarnej.

Pewne możliwości, jeśli chodzi o redukcję nadmiernej surowości sankcji na płaszczyźnie odpowiedzialności dyscyplinarnej w Policji daje również instytucja wznowienia postępowania dyscyplinarnego (art. 135 r u.pol.). Zgodnie z ust. 1 tegoż artykułu postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się, m. in. jeżeli: zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego albo orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione. Mimo prawomocności ukarania dyscyplinarnego, jego modyfikacja celem dostosowania stopnia represyjności kary dyscyplinarnej do innych, względnie innej sankcji orzeczonej z tytułu tego samego czynu, jest możliwa także w oparciu o przywołane wyżej przepisy.

Ze zjawiskiem wpływu sankcji wymierzonej w innym postępowaniu na wymiar kary w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów pozostają dalsze następujące problemy:

- 1) udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwie oraz celowe jest zawieszenie postępowania dyscyplinarnego do czasu zakończenia innego postępowania, zwłaszcza postępowania karnego, tak, aby przy wymiarze kary dyscyplinarnej móc uwzględnić sankcję wymierzoną w postępowaniu karnym;
- 2) rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie organ dyscyplinarny związany jest ustalaniem innego, zwłaszcza sądu państwowego, gdy chodzi o surowość kary, a w szczególności, czy – a jeśli tak to w jakim zakresie - na decyzję organu dyscyplinarnego powinno wpływać orzeczenie sądu karnego, który uznał za zasadne orzeczenie środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta.

Ograniczone obszary tematyczne niniejszego artykułu uniemożliwiają bardziej szczegółowe zajęcie się wskazanymi powyżej problemami. Powyższe uwagi powinny być bowiem jedynie wstępem do zdecydowanie bardziej pogłębionych rozważań na temat wzajemnych relacji zachodzących pomiędzy postę-

³⁰ Por. A. J. Szwarc, Sankcje..., s. 130-131.

powaniem karnym, a postępowaniem dyscyplinarnym, które są prowadzone niezależnie z tytułu tego samego czynu popełnionego przez policjanta. Z art. 132 ust. 4 u.pol. wynika, iż: „Czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej”. Wątpliwości natury konstytucyjnej budzi jednak nie tyle prowadzenie dwóch odrębnych postępowań za ten sam czyn, ale raczej fakt podwójnego karania z tego tytułu, gdyż w pewnych sytuacjach może to prowadzić do nadmiernej represyjności zbiegu tego rodzaju sankcji.

AUTONOMICZNY CHARAKTER POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO POLICJANTÓW

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹ w swoim unormowaniu nie stanowi wprost o autonomicznym charakterze postępowania dyscyplinarnego policjantów. Nie odwołuje się też do pojęcia i wartości autonomii, która oznacza samodzielność, niezależność zjawisk, podmiotów itp.² Nie może jednak budzić wątpliwości, że idea samodzielności, niezależności przenika regulację Policji, dając jej prawo do samodzielnego rozstrzygania spraw wewnętrznych swojej zbiorowości³, w tym spraw dyscyplinarnych, które rodzą odpowiedzialność. Zważyć bowiem należy, że objęcie policjanta odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnione jest społeczną rolą Policji, charakterem powierzonych zadań i kompetencji, które w szczególności dotyczą ochrony życia i zdrowia ludzi, a także zaufaniem publicznym, jakie wiąże się z jej funkcjonowaniem. Podnosi się nadto, że możliwość pociągnięcia policjanta do odpowiedzialności dyscyplinarnej ma służyć przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby doprowadzić do utraty wiarygodności w oczach opinii publicznej, w szczególności że wiele uprawnień, które przysługują Policji, wiąże się z jej prawem do ingerowania w sferę obywatelskich praw i wolności⁴.

Prawo do wspomnianego, samodzielnego, niezależnego rozstrzygania spraw wewnętrznych Policji, w tym spraw dyscyplinarnych, urzeczywistnia rozdział 10 wspomnianej ustawy o Policji, a konkretnie przepisy art. 132 do 144a. Rozdział ten, zatytułowany „Odpowiedzialność dyscyplinarna i karna policjantów”, dowodzi, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem autonomicznym, niezależnym od postępowania karnego, postępowania w sprawie o wykroczenia, a i od postępowania administracyjnego, gdyż nie jest to indywidualna

¹ Dz.U. 1990 Nr 30 poz. 179, tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 161,125,1091, zwana dalej u.pol.

² Autonomia (gr. „samorząd”), Wielka Encyklopedia PWN 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 535-536.

³ Słownik języka polskiego, Tom pierwszy A-K, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1988, s. 101.

⁴ Z. Gądzik [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Komentarz Ustawa o Policji, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 648.

sprawa administracyjna, która rozstrzygana jest w formie decyzji administracyjnej (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 marca 2013 r., III SA/Kr 893/12, LEX nr 1301275; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 stycznia 2006r., II SA/Wa 1755/05, LEX nr 194440)⁵.

Nie uchodzi przecież uwadze, że sprawy dyscyplinarne policjantów w postępowaniu pierwszoinstancyjnym samodzielnie i niezależnie rozstrzyga przełożony dyscyplinarny, który jest policjantem (art. 135 j ust. 1 w zw. z art. 133 i 32 u.pol.). To on na podstawie własnej oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego rozstrzyga o winie i karze funkcjonariusza Policji, bądź braku tej winy, wydając stosowne orzeczenie w postaci uniewinnienia, odstąpienia od ukarania, albo o ukaraniu, albo też o umorzeniu postępowania (art. 135j ust. 1 pkt 1-4 u.pol.). Wskazane orzeczenie przełożonego dyscyplinarnego wymaga określonej treści / sentencji, która składa się z części wstępnej/ komparycji, rubrum oraz tenoru/ formuły rozstrzygnięcia, a także uzasadnienia faktycznego i prawnego, z podpisem, podaniem stopnia, imienia i nazwiska przełożonego dyscyplinarnego oraz pieczęcią jednostki organizacyjnej Policji (art. 135j ust. 2 u.pol.). Powyższe dowodzi bezspornie, że nikt inny, a wyłącznie policjant/przełożony dyscyplinarny rozstrzyga w swojej zbiorowości sprawy dyscyplinarne, wydając stosowne orzeczenie. Ten aspekt sprawy, który wyraża się w takim właśnie, a nie innym sposobie regulacji orzekania, nie tylko nie wymaga ze swej istoty jakiegokolwiek innej regulacji, a wręcz przeciwnie regulację taką wyklucza. Rzecz w tym, że w zakresie orzekania dyscyplinarnego policjantów w pierwszej instancji, a konkretnie wydawania orzeczenia nie zachodzi potrzeba zastosowania poprzez mechanizm *analogii legis* przepisu art. 413 k.p.k. czy też idąc dalej *analogii iuris*. Taki układ faktyczny i prawny pozostaje poza sferą regulacji zastosowania wskazanych wcześniej mechanizmów.

Podobnie rzecz się ma, gdy chodzi o postępowanie drugoinstancyjne, którego zasadniczą funkcją jest funkcja kontrolna i to bezpośrednio w stosunku do postępowania pierwszoinstancyjnego. Także i w tym postępowaniu sprawy dyscyplinarne policjantów rozstrzyga wyższy przełożony dyscyplinarny, który jest funkcjonariuszem Policji. W postępowaniu tym organ drugiej instancji rozpo-

⁵ Z. Gądzik [w:] Ł. Czebota, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska-Gąsiorowska, M. Tokarski, Komentarz Ustawa o Policji, s. 648-649; I. Adamczak, Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów [w:] Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, I Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, red. P. Józwiak i Witold St. Majchrowicz, Piła 2011, s. 43.

znaje sprawy na podstawie stanu faktycznego ustalonego już wcześniej w postępowaniu pierwszoinstancyjnym, merytorycznym. Organ odwoławczy nie może bowiem w wyjaśnieniu sprawy, jej okoliczności faktycznych i prawnych zastąpić w całości organu pierwszej instancji, gdyż naruszałoby to istotę zasady dwuinstancyjności wyrażoną w art. 135k ust. 1 u.pol.⁶. Wyjątkowo jednak, zdarzyć się może, że materiał dowodowy zgromadzony w sprawie jest niepełny. Wówczas, wyższy przełożony dyscyplinarny ma prawo materiał taki uzupełnić, ale tylko wtedy, gdy jest to potrzebne dla wydania prawidłowego orzeczenia w sprawie. Nie czyni tego osobiście. Wykonanie określonych czynności wraz z określeniem ich zakresu, zleca bowiem rzecznikowi dyscyplinarnemu. To on uzupełnia materiał dowodowy (art. 135l ust.1 u.pol.). Wyższy przełożony dyscyplinarny natomiast może zaskarżone orzeczenie utrzymać w mocy, może uchylić je w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez przełożonego dyscyplinarnego, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga przeprowadzenia czynności dowodowych w całości lub w znacznej części (art. 135n ust. 4 pkt 1 i 3 u.pol.). Może także, na co należy zwrócić uwagę, uchylić w całości albo w części zaskarżone orzeczenie i w tym zakresie uniewinnić obwinionego, odstąpić także od ukarania, względnie wymierzyć inną karę albo poprzez uchylenie orzeczenia- umorzyć postępowanie pierwszoinstancyjne (art. 135n ust. 4 pkt 2 u.pol.).

Powyższe oznacza, iż każde z przywołanych orzeczeń jest merytoryczną kontrolą zaskarżonego orzeczenia, przy czym kontrola orzeczenia dokonywanego w trybie art. 135n ust. 4 pkt 2 u.pol. jest kontrolą szczególną. Za taką winna uchodzić, gdyż w tym przypadku, w przeciwieństwie do pozostałych, w wyniku bezpośredniej ingerencji wyższego przełożonego dyscyplinarnego, następuje istotna zmiana wcześniejszego rozstrzygnięcia w przedmiocie winy i kary funkcjonariusza. Zmiany takiej, powtórzyć należy, dokonuje wyższy przełożony dyscyplinarny. Gdy zatem na wstępie opracowania przyjęto założenie, że autonomiczny charakter regulacji prawnej wyraża prawo do samodzielnego rozstrzygnięcia spraw wewnętrznych swojej zbiorowości, to omawiany przypadek art. 135n ust. 4 pkt 2 u.pol. wypełnia bez reszty to założenie i jest jego dobitnym przykładem. Przenika go bowiem idea pełnej samodzielności i niezależności w zakresie rozstrzygnięcia co do winy i kary funkcjonariusza Policji, mimo iż jest to postępowanie drugoinstancyjne.

⁶ I. Adamczak, Zasada dwuinstancyjności, [w:] Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011, s. 51-52.

Dodać należy, że nie wymaga też żadnej innej regulacji prawnej nadzwyczajny środek kontroli prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych w postaci wznowienia postępowania. Także w tym przypadku, gdy zachodzi którakolwiek z przyczyn wznowienia opisanych w treści art. 135r ust. 1 pkt 1-4 u.pol., przełożony dyscyplinarny, który jest policjantem, a który wcześniej wydał prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, wznawia postępowanie dyscyplinarne z urzędu lub na wniosek ukaranego lub obwinionego funkcjonariusza Policji albo w przypadku jego śmierci, na wniosek członka rodziny uprawnionego do renty rodzinnej (art. 135r ust. 6 u.pol.). Taka jest reguła. Jeżeli jednak przyczyną wznowienia postępowania jest działalność tego przełożonego dyscyplinarnego, to o zasadności wznowienia rozstrzyga wyższy przełożony dyscyplinarny (art. 135r ust. 8 u.pol.). Tak samo, gdy orzeczenie wydał organ odwoławczy, to właściwym do wznowienia postępowania dyscyplinarnego będzie wyższy przełożony dyscyplinarny (art. 135o ust. 1 pkt 2 u.pol.). Właściwym bowiem do wznowienia postępowania dyscyplinarnego jest organ, który wydał prawomocne orzeczenie dyscyplinarne. Według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w myśl art. 135o ust. 1 pkt 2 u.pol. organem tym jest organ odwoławczy (wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2006r., I OSK 46/06). Wobec tego, po wznowieniu postępowania dyscyplinarnego i po przeprowadzeniu czynności dowodowych ograniczonych do przyczyn wznowienia, stosownie do poczynionych ustaleń, przełożony dyscyplinarny bądź wyższy przełożony dyscyplinarny wydaje stosowne orzeczenie, które między innymi może rozstrzygać o winie, ale i o karze obwinionego funkcjonariusza. Orzeczenie takie bowiem może wprost uchylić dotychczasowe orzeczenie i stwierdzić uniewinnienie ukaranego. Może również zmienić dotychczasowe orzeczenie i wymierzyć inną karę dyscyplinarną (art. 135s ust. 1 pkt 1-3 u.pol.). Rzecz w tym, że według wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego przedmiotem sprawy o wznowienie postępowania dyscyplinarnego jest kwestia istnienia podstaw do wznowienia postępowania, a nie kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej (wyrok NSA z dnia 24 lutego 2009r., I OSK 449/08, LEX nr 520746). Nie mniej, jak słusznie zauważa A. Michałek, gdy dochodzi do zmiany kwalifikacji prawnej przypisanego obwinionemu czynu, to fakt ten w rzeczywistości oznacza, iż postępowanie wznowione swoim zasięgiem musi obejmować znamiona czynu aktualnie przypisanego oraz kwalifikację winy obwinionego i w dalszej konsekwencji kary. Wobec tego, że zmiana kwalifikacji czynu jest ściśle powiązana z jego opisem, to dlatego nie sposób te dwa elementy, tj. zmianę kwalifikacji

czynu i jego opis od siebie oddzielić i mieszać⁷. Idąc dalej, należy stwierdzić, że nie sposób oddzielić od siebie także dwóch innych elementów, a mianowicie zmiany kwalifikacji prawnej czynu i kwalifikacji winy obwinionego, a w rezultacie kary. A zatem, mimo odmiennych przedmiotów sprawy trybu zwykłego postępowania dyscyplinarnego i trybu nadzwyczajnego tego postępowania w rzeczywistości dochodzi do merytorycznego rozstrzygnięcia.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nie jest takim rozstrzygnięciem wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego, wywołany wniesieniem przez policjanta skargi do sądu administracyjnego od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne (art. 138 u.pol.⁸ w zw. z art. 145 § 1 pkt 1-3 i 151 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁹). Nie posiada także tych cech wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, do którego dochodzi skutek skargi kasacyjnej od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (art. 173, 184- 189 p.p.s.a.). Przedmiotem bowiem postępowania sądowoadministracyjnego, określonego w ustawie Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, są sprawy administracyjne¹⁰, które rozpoznawane i rozstrzygane są przez sąd administracyjny wskutek sprawowanej kontroli działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, o ile ustawy nie stanowią inaczej. Stąd, sąd administracyjny rozpoznaje i rozstrzyga skargę na zgodność z prawem działania lub bezczynności organów wykonujących administrację publiczną, z wyłączeniem oznaczonym w art. 5 i art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Jak słusznie twierdzi B. Adamiak¹¹, elementem konstytu-

⁷ A. Michałek [w:] Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska- Gąsiorowska, M. Tokarski, Komentarz Ustawa o Policji, s. 742 i przywołany tam wyrok NSA z dnia 9 listopada 2011r., I OSK 528/11, LEX nr 1149387

⁸ Przepis art. 138 u.pol. wyraża zasadę kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, a dyrektywa ta jest wywodzona jest z zasady demokratycznego państwa prawnego, ustanowionej w art. 2 Konstytucji RP i z jej art. 77 ust. 2, która nie dopuszcza do zamknięcia drogi sądowej dochodzenia naruszeń praw i wolności, jak też z art. 184 stanowiącego o sprawowaniu przez sądownictwo administracyjne kontroli działalności administracji publicznej. Kontrola natomiast następuje wskutek skargi. Tak, J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2003, s. 38 oraz I. Adamczak, Zasada sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych, [w:] Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, s. 53 i przywołana tam literatura.

⁹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1302, 1467,1629, z 2019 r., poz. 11, 934, zwana dalej p.p.s.a.

¹⁰ Art. 184 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 2107, z 2019r. poz. 125, 914.

¹¹B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie op. cit., s. 371.

tutywnym sprawy sądownoadministracyjnej jest kontrola przez sąd administracyjny działalności administracji publicznej i ten właśnie element różni sprawę sądownoadministracyjną od sprawy administracyjnej. Cechą mianowicie właściwą dla sprawy administracyjnej jest jej merytoryczne rozstrzygnięcie przez dokonanie autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego w zakresie uprawnień lub obowiązków jednostki¹². Określony w taki sposób przedmiot postępowania sądownoadministracyjnego, gdy sąd w wyniku dokonanej kontroli znosi działania administracji publicznej lub bezczynności niezgodnej z prawem, w żadnym razie nie jest i nie może być kwalifikowany jako merytoryczne rozstrzygnięcie. Zasadą mianowicie jest, że dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego rządzi się modelem kasacyjnym. Z istoty tego modelu wynika, że Naczelny Sąd Administracyjny ma wyłącznie kompetencje kasacyjne, które odnoszą się do uchylenia zaskarżonego skargą kasacyjną orzeczenia¹³. Podobnie wojewódzki sąd administracyjny, gdyż oba te sądy w swoim postępowaniu opierają się na modelu jurysdykcji weryfikacyjnej. To powoduje, jak trafnie zauważają komentatorzy J. Drachal, J. Jagielski i P. Gołaszewski, że sąd administracyjny nie prowadzi samodzielnie postępowania dowodowego, a ogranicza się do badania poprawności trybu gromadzenia oraz oceny materiału dowodowego przez organ administracyjny jak również nie rozstrzyga sprawy administracyjnej co istoty, to jest nie ingeruje merytorycznie w treść stosunku administracyjnoprawnego, co najwyżej uchylając zaskarżony akt lub czynność w całości lub w części bądź też stwierdzając w odpowiednim zakresie nieważność (bezskuteczność) tego aktu lub czynności (art. 145-150 p.p.s.a.)¹⁴.

¹² Ibidem.

¹³ B. Adamiak, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie ..., op. cit. s. 463, 471. Należy zaznaczyć, że od tej zasady ustawodawca dopuścił wyjątek na rzecz modelu mieszanego, który łączy w sobie cechy systemu apelacyjnego i kasacyjnego, albowiem jeżeli Naczelny Sąd Administracyjny stwierdzi, iż nie naruszono w wojewódzkim sądzie administracyjnym przepisów postępowania, co mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy, a zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, to może uchylić zaskarżone skargą kasacyjną orzeczenie i rozpoznać skargę / wyrok merytoryczno-reformacyjny / art. 188 P.p.s.a./.

¹⁴ J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. prof. R. Hausera i prof. M. Wierzbowskiego, Wydawnictwo C. H. Beck, s. 15 i 16 oraz przywołane tam opracowanie R. Hauser, A. Kabat, Właściwość sądów administracyjnych, RPEiS, Nr 2. Wymienieni autorzy wyrażają pogląd, że przyjęte rozwiązanie jest zgodne z artykułami 7 i 10 Konstytucji RP, które statuują zasadę legalizmu i praworządności oraz trójpodziału i równowagi władzy. Trudno byłoby, ich zdaniem, akceptować inną regulację, która dopuszczałaby bezpośrednie kształtowanie przez sądy administracyjne uprawnień i obowiązków obywateli /osób fizycznych oraz jednostek organizacyjnych/ w zakresie ustawowo zastrzeżonym do kompetencji organów administrujących. W rzeczy samej oznaczałoby to wkroczenie sądów administracyjnych w sferę władzy wykonawczej, co jest niedopuszczalne / art. 175

W kontekście powyższych rozważań wskaźmy zatem, że wyłącznym przedmiotem postępowania sądownoadministracyjnego jest ocena legalności orzeczenia zapadłego w innym postępowaniu w związku z koniecznością użycia przez skarżącego prejudykatu w procesie cywilnym przeciwko Skarbowi Państwa¹⁵. To oznacza, że przedmiotem tego postępowania jest kontrola orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjanta, od którego wniesiono skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a także weryfikacja orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego przez Naczelny Sąd Administracyjny. Nie jest przedmiotem tego postępowania, postępowania sądownoadministracyjnego, merytoryczne rozstrzygnięcie w przedmiocie winy i kary funkcjonariusza policji. Jak wykazano wcześniej, sprawa ta przynależy do wyłącznej kompetencji organów Policji, prowadzących postępowania dyscyplinarne. To właśnie ten zasadniczy element w postaci merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii winy i kary policjanta, z akcentem na względy przedmiotowe i podmiotowe sprawy, wskazuje bezpośrednio na autonomiczny charakter postępowania dyscyplinarnego policjantów. Nie sposób przeoczyć, że regulacja odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej policjantów w tym przedmiocie, ustanowiona w ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. jest regulacją zupełną. To sprawia, że wyklucza ona odpowiednie zastosowanie innej regulacji prawnej do odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, czyniąc je w ten sposób bezprzedmiotowym¹⁶. Autonomia tego prawa, która rozumiana jako jego niezależność od innych systemów normatywnych stanowi nie tylko wartość decydującą o miejscu wskazywanego prawa w społeczeństwie, ale świadczy o jego zdolności do kształtowania stosunków wewnątrz Policji w sposób nie związany z doraźnymi potrzebami, a na pewno o jego neutralności w rozstrzyganiu deliktów dyscyplinarnych, których sprawcami są funkcjonariusze Policji.

W tym miejscu trudno nie dostrzec,¹⁷ że warunkiem *sine qua non* możliwości ukarania funkcjonariusza Policji jest istnienie stosunku ustrojowego, który łączy sprawcę deliktu dyscyplinarnego z grupą zawodową, w ramach których jest

ust 1 w zw. z art. 173 Konstytucji RP Por. też wyjątki od modelu jurysdykcji weryfikacyjnej // rewizyjnej/ przewidziane w treści art. 146 § 2 i art. 154 § 2 p.p.s.a..

¹⁵ J. Drachal, A. Wiktorowska, G. Rząsa, [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. prof. R. Hausera i prof. M. Wierzbowskiego, s. 923.

¹⁶ Zob. B. Janusz- Pohl, Analogia *legis* na gruncie ustawy o Policji- zagadnienia wybrane, [w:] W. Kozielowicz P. Józwiak, K. Opaliński (red.) Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2017, s. 21- 28.

¹⁷ P. Józwiak, O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak (red.) Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych, Piła 2019, s. 40- 41.

egzekwowana odpowiedzialność. Ustanie natomiast tego stosunku - przed wydaniem orzeczenia dyscyplinarnego - jest szczególnym rodzajem okoliczności wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego¹⁸. R. Giętkowski słusznie wskazuje, że instytucja istnienia stosunku ustrojowego jest ściśle związana z istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej, gdyż przepisy ustanawiające tego rodzaju odpowiedzialność są formułowane w ten sposób, iż podlegają jej tylko członkowie danej organizacji¹⁹. W tej sytuacji nie da się wszelako zaprzeczyć, że funkcjonariusz Policji, który utracił status policjanta nie może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej co do czynów, których dopuścił się pełniąc służbę w Policji²⁰. Funkcjonariusz taki mógłby być pociągnięty do odpowiedzialności tylko wtedy, gdyby poszczególne przepisy dyscyplinarne wskazywały wprost, że w razie rozwiązania stosunku służbowego w toku postępowania, postępowanie toczy się nadal. Przykładem takim może być art. 124 d ustawy o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (tekst jedn. Dz. U. 2019, poz. 1499, 1635, 1726, 2020)²¹. Tymczasem poszczególne przepisy dyscyplinarne ustawy o Policji nie wskazują wprost na kontynuację postępowania w sytuacji, gdy ustał stosunek służbowy sprawcy deliktu dyscyplinarnego, którym jest policjant. Dlatego należy przyjąć, że okoliczność ta wyłącza możliwość ukarania dyscyplinarnego policjanta. Faktem jest, że rozwiązanie takie prawne może prowadzić do uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej i w związku z tym może dlatego rodzić niebagatelne problemy praktyczne. Według P. Józwiaka²², który odwołuje się też do opracowania E. Zielińskiej²³ i S. Stasiorowskiego²⁴ takiego stanowiska nie sposób pogodzić z celami i istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej, albowiem rezygnacja ze stanowiska w danej służbie mundurowej mogłaby prowadzić do uniknięcia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Natomiast sprawca taki, który dobrowolnie wystąpił z danej służby, a ten sposób uniknął kary dyscyplinarnej, mógłby do niej powrócić jako niekarany, gdy nastąpiło przedawnienie. Dlatego

¹⁸ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 250.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ P. Józwiak, O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych [w:] W. Koziół, P. Józwiak, *Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych*, s. 41- 42 i przywołana tam literatura wraz z komentarzem.

²² *Ibidem*.

²³ E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 113.

²⁴ S. Stasiorowski, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna kuratora zawodowego*, *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 2012, nr 1, s. 111.

P. Józwiak *de lege ferenda* proponuje pilną nowelizację poszczególnych przepisów dyscyplinarnych w służbach mundurowych na wzór rozwiązania przewidzianego w art. 124 d ustawy o Państwowej Straży Pożarnej²⁵. *De lege lata* natomiast, według P. Józwiaka, w sytuacji braku regulacji podobnej do tej określonej w art. 124d ustawy o Państwowej Straży Pożarnej należałoby rozważyć możliwość zawieszenia tego rodzaju postępowania²⁶. Nie da się wszelako zaprzeczyć, że nieuregulowanie tej kwestii może prowadzić i zapewne prowadzi do wątpliwości, a także rozbieżności zdań.

Nieodzowne jest jeszcze pewne, dalsze uzupełnienie. A mianowicie, jakie znaczenie przypisać należy art. 135p u.pol., w którym stanowi się, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie o Policji do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego²⁷, przy czym są to przepisy, które dotyczą wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem art. 184 k.p.k. (świadek anonimowy) i nakładania kar porządkowych. Przyjmując założenie, że o autonomicznym charakterze postępowania dyscyplinarnego policjantów decyduje zasadniczy element w postaci merytorycznego rozstrzygnięcia kwestii winy i kary obwinionego policjanta przez przełożonego i wyższego przełożonego, którzy też są policjantami, właśnie z mocnym akcentem na względy podmiotowe i przedmiotowe sprawy, należy stwierdzić, iż wskazana klauzula limitatywna na gruncie ustawy o Policji nie ogranicza i nie niweczy prawa do samodzielnego rozstrzygania spraw wewnętrznych, dyscyplinarnych obwinionych funkcjonariuszy Policji wewnątrz ich własnej zbiorowości, jaką stanowi Policja. Zdaniem B. Janusz-Pohl ustanowienie takiej klauzuli uzasadnione jest względami metodologicznymi, aksjologicznymi i prakseologicznymi²⁸. Zauważyć wypada, że klauzula ta nie odsyła do wszystkich przepisów k.p.k., a jedynie niektórych. Stąd, należy akceptować pogląd, że całościowe odesłanie do przepisów k.p.k., nie zaś wybranych fragmentów tej ustawy byłoby niecelowe z uwagi na

²⁵ P. Józwiak, O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych, s. 41.

²⁶ Ibidem, s. 42.

²⁷ Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997r., tekst jednolity z dnia 14 września 2018r. / Dz.U. 2018, poz. 1987, zm.: Dz.U. 2017, poz. 2405; 2018, poz. 771, poz. 1467, poz. 2399, 2019, poz. 150, poz. 679, poz. 1255, poz. 1694/, zwany dalej k.p.k.

²⁸ B. Janusz-Pohl, Analogia *legis* na gruncie ustawy o Policji - zagadnienia wybrane, [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.) Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, s. 26

odmienny model postępowania przyjęty na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów, a szerokie odesłanie mogłoby powodować trudności aplikacyjne²⁹.

Konkludując zatem niniejsze rozważania wskazać przeto należy, że pojęcie autonomii jest pojęciem określonym, które tłumaczy się jako prawo do samodzielnego rozstrzygania sporów wewnętrznych danej zbiorowości, ale i dotyczące także narodu, miasta, instytucji itp. Zawsze jednak wskazuje się na samodzielność, niezależność³⁰. Stąd też to właśnie założenie interpretacyjne, nie inne, legło u podstaw dokonanej analizy charakteru postępowania dyscyplinarnego policjantów. Badanie cech elementów i struktury tego postępowania oraz zachodzących między nimi związków przemawia za tym, że postępowanie dyscyplinarne policjantów uregulowane w ustawie o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. jest postępowaniem autonomicznym. Regulacja ta bowiem, co wykazano, jest autonomistyczna, gdyż stoi na stanowisku praw autonomii i jest zgodna z jej zasadami. Akceptując powyższe założenie należy uznać, że postępowanie dyscyplinarne policjantów, tak uregulowane, w swoim sposobie istnienia nie wymaga, ze swej istoty, jakiegoś innego bytu prawnego, aby zaistnieć. Autonomia prawa, tak rozumiana jako jego niezależność od innych aktów prawnych czy też systemów normatywnych stanowi wartość decydującą o miejscu tego prawa w społeczeństwie i świadczy o jego zdolności do kształtowania w sposób, który nie jest związany z doraźnymi potrzebami oraz o jego neutralności w konfliktach społecznych w środowisku, które jest kompetentne³¹ i niezależne, by rozstrzygać w tym środowisku sprawy dyscyplinarne obwinionych funkcjonariuszy Policji.

²⁹ Tak dosłownie, ibidem.

³⁰ Słownik języka polskiego, Tom pierwszy A- K ..., s. 101 i Wielka Encyklopedia PWN ..., s. 535- 536.

³¹ Szczegółowy zakres kompetencji organów postępowania dyscyplinarnego określa ustawa i jest on ograniczony do konkretnej materii, to jest deliktów dyscyplinarnych popełnianych przez funkcjonariuszy Policji.

AUTONOMIA I ZALEŻNOŚĆ POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO – AKTUALNY I PROPONOWANY MODEL POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO W SŁUŻBACH MUNDUROWYCH

Rozważania dedykowane modelowi postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych przedstawione zostaną z punktu widzenia kwestii przewodniej niniejszej konferencji, a więc **autonomii i zależności postępowania dyscyplinarnego wobec innych postępowań**, których przedmiot obejmuje elementy istotne dla postępowania dyscyplinarnego. Analiza przeprowadzona zostanie na gruncie jednego z postępowań dyscyplinarnych w służbach mundurowych, tj. postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów. Relewantną ustawą będzie zatem ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji¹. Zaznaczyć należy także, iż w niniejszym wystąpieniu przede wszystkim akcentować będziemy sytuację, w ramach której przedmiot postępowania dyscyplinarnego będzie miał tożsamy charakter z przedmiotem postępowania karnego *sensu largo*, a więc taką oto sytuację, w której czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego. Choć już w tym miejscu wyraźnie zaznaczmy, iż kwestia autonomii/ zależności postępowania dyscyplinarnego z pewnością do problematyki tej się nie ogranicza. Rozważania przeprowadzone zostaną niejako w dwóch nurtach, najpierw analizie poddany zostanie aktualny model postępowania, a następnie - niejako rekapituacyjnie - naszkicowany zostanie model proponowany.

Model aktualny

Na gruncie ustawy o Policji zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej *sensu largo* reguluje art. 132 ust. 4 ściśle eksponujący w zasadzie pełną autonomię odpowiedzialności dyscyplinarnej od odpowiedzialności karnej, zgodnie ze wskazanym przepisem: Czyn stanowiący przewinienie

¹ Tekst jednolity z dnia 6 marca 2020 r., Dz.U. 2020, poz. 360.

dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Autonomia ta wyraża się przede wszystkim w ustanowieniu samodzielnych reżimów proceduralnych, odrębnie ukształtowanych podstawach odpowiedzialności, odrębnym katalogu sankcji i co ważne w tym kontekście nieobowiązywaniu w odniesieniu wzajemnym tych odpowiedzialności zasady *ne bis in idem* (reguła ta doznaje pewnych nieznaczących wyjątków wówczas, gdy delikt dyscyplinarne wypełnia znamiona wykroczenia)². Ta ostatnia kwestia jest w doktrynie prawa uznawana za kontrowersyjną i nie brakuje głosów optujących za wprowadzeniem, choćby częściowego obowiązywania *res iudicata* w odniesieniu do czynu w przedmiocie, którego dochodzi do zbiegu reżimów odpowiedzialności represyjnej³. Osobiście przyłączam swój głos do tych autorów, którzy uznają że osiągnięcie celów postępowania karnego nie musi *per se* oznaczać osiągnięcia celów postępowania dyscyplinarnego, a prawnokarna ocena sądu dokonywana z punktu widzenia celów kary kryminalnej może różnić się od oceny organu dyscyplinarnego, nawet wówczas, gdy zastosowany przez sąd karny środek penalny jest rodzajowo tożsamy ze środkiem zastosowanym w postępowaniu dyscyplinarnym (np. wówczas gdy w postępowaniu dyscyplinarnym dłuższy będzie czas trwania tego środka).⁴ Jeśli zatem dojdzie do zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej *sensu largo* za ten sam czyn, lecz w różnych postępowaniach może być orzeczona **sankcja o zbliżonym** charakterze, a nawet jeśli będzie to **sankcja odmienna**, to wówczas sankcja dyscyplinarna może mieć charakter bardziej dolegliwy niż sankcja karna. W mojej ocenie ten stan rzeczy jest usprawiedliwiony i uzasadniony właśnie z uwagi na zupełnie odmienne funkcje sankcji poszczególnych typów, tj. sankcji dyscyplinarnych i kary kryminalnej. Tym samym przychyliam się do stanowisk optujących za pełną autonomią sankcji

² Zob. M. Rogalski, *Powaga rzeczy osądzonej w procesie karnym a odpowiedzialność cywilno-prawna i dyscyplinarna*, „Ius et Administratio” 2004, nr 4, s. 105 i n. Zob. także wyrok TK z 2 IX 2008 r., K 35/06, w którym TK podkreślił, iż po karnej za ten sam czyn nie narusza standardu proporcjonalności środka represji i nie godzi w istotę zakazu *ne bis in idem*.

³ Zob. A. J. Szwarc, *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.; Por. P. Józwiak, *Wstęp do rozważań na temat aksjomatycznej podstawy zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych* [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg...*, s. 97 i n.

⁴ Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, lex monograph/369289634/289589.

obu typów i braku obowiązywania zasady *ne bis in idem* w odniesieniu do różnych rodzajowo odpowiedzialności „represyjnych”.

Autonomia odpowiedzialności dyscyplinarnej względem odpowiedzialności karnej *sensu largo* **nie przesądza jednak w żadnym razie o analogicznej zależności pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym i postępowaniem karnym *sensu largo***, pomimo tego, że konsekwencją autonomii tych odpowiedzialności z założenia jest ustanowienie odrębnych procedur⁵. W każdym razie kwestia autonomii postępowania dyscyplinarnego względem postępowania karnego jest wielopłaszczyznowa i na poszczególnych płaszczyznach prezentuje się niejednolicie. Już na wstępie skonstatować można, że postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem w istotny sposób zależnym od postępowania karnego *sensu largo*. Kwestia owej zależności przejawia się w kilku aspektach.

Przede wszystkim organy postępowania dyscyplinarnego na gruncie ustawy o Policji nie są objęte wyrażoną *expressis verbis* zasadą samodzielności jurysdykcyjnej. Samodzielność jurysdykcyjna obejmuje w aspekcie pozytywnym: autonomię organu w zakresie rozstrzygania, a w istocie ustalania okoliczności faktycznych i formułowania relewantnych ocen prawnych (u podstaw który leży dokonanie stosownej wykładni prawa)⁶, a w efekcie podejmowania autonomicznych rozstrzygnięć (aktu subsumpcji ze wskazaniem wiążących konsekwencji prawnych), zaś w aspekcie negatywnym: brak związania rozstrzygnięciami

⁵ Zob. B. Janusz-Pohl, *Wpływ ustawy karnoprocesowej na model postępowania dyscyplinarnego w Policji* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, *Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych*, Piła 2012, s. 44 i n. Jak wskazałam można mówić o wpływie pierwotnym i wtórnym przepisów Kodeksu postępowania karnego na ukształtowanie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w ramach tego ostatniego o wpływie bezpośrednim i pośrednim. Wpływ wtórny wyraża się także w ukształtowaniu klauzuli odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.k. czy nawet k.k.- zob. B. Janusz-Pohl, *Analogia legis na gruncie ustawy o Policji – zagadnienia wybrane* [w:] W. Koziół, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2017, s. 21; P. Józwiak, *Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym* [w:] W. Koziół, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2017, s. 29 i n.

⁶ P. Hofmański, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego*, Katowice 1988, s. 84 i n.; Ł. Błaszczak, *O tzw. ograniczonej samodzielności jurysdykcyjnej sądu cywilnego w procesie cywilnym* [w:] H. Dolecki, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Ewolucja polskiego postępowania cywilnego wobec przemian politycznych, społecznych i gospodarczych*, Warszawa 2009, s. 128. Nadmienimy, że w postępowaniu cywilnym zasadę samodzielności jurysdykcyjnej w wariantcie negatywnym kształtuje art. 11 k.p.c., na mocy którego sąd cywilny jest związany prawomocnym wyrokiem skazującym sądu karnego.

innych organów (co do zasady aspekt negatywny samodzielności jurysdykcyjnej podlega ograniczeniom)⁷.

Niewysłowienie na gruncie ustawy o Policji zasady samodzielności jurysdykcyjnej nie przesądza jednak definitywnie o tym, iż zasada taka, choćby w ograniczonej formule nie współkształtuje modelu postępowania dyscyplinarnego w Policji. Tym bardziej, że w doktrynie w odniesieniu do procedur sądowych w różnych okresach rozwojowych, pomimo braku wyraźnego uregulowania zasady samodzielności jurysdykcyjnej sądu w ustawie (albo uregulowania jedynie negatywnego jej wariantu), wywodzono tę zasadę zwłaszcza w oparciu o zasady: niezawisłości sądu, swobodnej oceny dowodów⁸ oraz prawdy materialnej.⁹ Formułowano wówczas tezę o obowiązywaniu nieskodyfikowanej (nie w pełni skodyfikowanej) zasady samodzielności jurysdykcyjnej. Skrótowość, pewna niekompletność regulacji ustawy o Policji w zakresie uregulowania zasad oraz toku postępowania dyscyplinarnego nie pozwala zastosować wprost takiego wniosku, tj. wniosku o obowiązywaniu zasady samodzielności jurysdykcyjnej w oparciu o stwierdzenie obowiązywania innych (wspierających) ją zasad procesowych. W ustawie o Policji bowiem nie skodyfikowano ani zasady

⁷ W doktrynie wywodzi się, iż samodzielność jurysdykcyjna jest podstawą sprawowania wymiaru sprawiedliwości, rozstrzygania konfliktów prawnych. Pełna autonomia nie prowadzi jednak do spójności systemu prawnego i aktów stosowania prawa, stąd uzasadnione są określone koncesje od idei autonomii orzekania zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Zasada samodzielności jurysdykcyjnej sądu karnego* [w:] P. Wiliński (red.), *Zasady procesu karnego. System Prawa Karnego Procesowego*, tom III, cz. 2, Warszawa 2014, s. 1281.

⁸ Słusznie zatem I. Adamczyk wywodził, że: „[...] zasada swobodnej oceny dowodów nie znajduje wyrażonej podstawy prawnej o charakterze dyrektywalnym w przepisach o postępowaniu dyscyplinarnym policjantów. Trudno też wyinterpretować wspomnianą zasadę z przepisów, które bezpośrednio dotyczą odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej policjantów. Jedyne przepisy art. 135j u.pol., który mówi, że przełożony dyscyplinarny wydaje orzeczenie o uniewinnieniu albo odstąpieniu od ukarania, albo ukaraniu, albo umorzeniu postępowania na podstawie oceny zebranego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego dotyczy w zasadzie trybu wydania orzeczenia. Stanowi jednak, że przedmiotowe orzeczenia organ ten wydaje na podstawie oceny zebranego materiału dowodowego. Wynika z tego, że przed wydaniem orzeczenia przełożony dyscyplinarny powinien dokonać oceny i jest to jego prawny obowiązek. Podkreślić należy, że przepis nie wskazuje, w jaki sposób ocena ta ma być dokonana. W szczególności, czy organ prowadzący postępowanie dyscyplinarne ocenia dowody i wyciąga z nich wnioski wedle swego wewnętrznego przekonania, nie krępowany w tej materii regułami prawnymi.” – I. Adamczyk, *Ocena dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów* [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzyszewska (red.), *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, Piła 2020, passim. Ostatecznie cytowany Autor trafnie skonstatował o obowiązywaniu zasady swobodnej oceny dowodów na podstawie *analogii legis*.

⁹ Zob. A. Wąsek-Wiaderek, *Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji TK i trybunałów europejskich*, Lublin 2012, s. 28 i n.; eadem, *Zasada samodzielności...*, 1283 i n.

prawdy materialnej, ani swobodnej oceny dowodów, ani nawet zasady niezależności organów dyscyplinarnych¹⁰. Trudno szukać jednoznacznego zakorzenienia tej zasady w konstytucyjnej zasadzie sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy, bowiem organ dyscyplinarny jest organem rozstrzygającym, lecz nie posiada status sądu (choć stosuje się doń szereg gwarancji proceduralnych określonych w Konstytucji RP). Organy dyscyplinarne nie sprawują wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu art. 175 Konstytucji RP¹¹. Pewną wskazówką dla wnioskowania o obowiązywaniu zasady samodzielności jurysdykcyjnej mogą być jednak ogólne przepis autonomizujące odpowiedzialność dyscyplinarną od odpowiedzialności karnej, a zwłaszcza powoływany wcześniej art. 132 ust. 4 ustawy o Policji oraz art. 135 r ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o Policji określający podstawy wznowienia postępowania dyscyplinarnego wobec uchylenia lub zmiany orzeczenia, w oparciu o które wydano orzeczenie dyscyplinarne. Brak wyczerpującej regulacji nie ułatwia jednoznacznego rozstrzygnięcia tego, jaki jest zakres samodzielności jurysdykcyjnej organów dyscyplinarnych w aspekcie negatywnym, tj. wyrażającym się w zakresie związania organu dyscyplinarnego decyzjami, zwłaszcza prawomocnymi orzeczeniami innych sądów (w tym konstytutywnymi orzeczeniami sądu karnego)¹².

W celu rozwikłania tej kwestii, niejako na wstępie należy postawić pytanie ogólne: czy w odniesieniu do ukształtowania zasady samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego może znaleźć odpowiednie zastosowanie na mocy art. 135p ustawy o Policji - art. 8 k.p.k. stanowiący, iż **sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu, za wyjątkiem prawomocnego**

¹⁰ Niektórzy autorzy uznają w prawdzie, że model postępowania dyscyplinarnego w Policji współkształtuje zasada niezależności organów dyscyplinarnych względem innych organów oraz zasada swobodnej oceny dowodów tak: a niektórzy nawet uznają obowiązywania zasady prawdy materialnej - Por. np. I. Adamczyk, *Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w Policji* [w:] s. 51 i n.; tenże, *Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów* [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 41 i n.

¹¹ Oczywiście aspekt samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego może być analizowany zarówno wewnętrznie tj. co do wzajemnego związania orzeczeniami organów dyscyplinarnych (tu ze względu na tożsamość rodzajową postępowań obowiązuje zasada powagi rzeczy osądzonej), jak i w wymiarze zewnętrznym, a więc w odniesieniu do ograniczenia samodzielności jurysdykcyjnej organów dyscyplinarnych wskutek konstytutywnych orzeczeń wydanych w innych postępowaniach. Ze względu na tematykę niniejszego opracowania zależność uwzględniony zostanie tylko ten drugi obszar.

¹² W procesualistyce karnej co do zasady współcześnie za konstytutywne orzeczenia sądu karnego uznaje się orzeczenia, w których następuje przypisanie sprawstwa za zarzucany oskarżonemu czyn, są to więc wszystkie wyroki, które przełamują domniemanie niewinności zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Zasada samodzielności...*, s. 1298 wraz z cytowanym tam piśmiennictwem.

orzeczenia sądu kształtującego prawo lub stosunek prawny. Ze względu na ograniczony zakres przepisu odsyłającego wyrażonego w treści art. 135p ustawy o Policji, który ustanawia tzw. klauzulę limitatywną odsyłającą jedynie fragmentarycznie do przepisów k.p.k., zastosowanie art. 8 k.p.k. wydaje się możliwe jedynie w oparciu o mechanizm *analogii legis* wobec uznania, że na gruncie ustawy o Policji istnieje rzeczywista luka prawna w zakresie uregulowania zasady samodzielności jurysdykcyjnej, a jednocześnie tożsamość względów aksjologicznych przemawia za uzupełnieniem tej luki w drodze wniosku o obowiązywanie określonej normy na podstawie podobieństwa sytuacji okołonormatywnej¹³. W mojej ocenie zatem art. 8 k.p.k. może być częściowo (zwłaszcza co do treści zawartej w paragrafie 2) stosowany w ramach *analogii legis* dla ukształtowaniu zakresu zasady samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego. Konstatacja ta prowadzi do wniosku, iż organ dyscyplinarny jest związany orzeczeniem sądu (organu), który prawomocnie rozstrzygnął konstytutywnie - tj. kształtując prawo lub stosunek prawny. Współcześnie w procesualistyce karnej orzeczenie sądu karnego, w którym prawomocnie przesądza się winę oskarżonego jest uznawane za rozstrzygnięcie konstytutywne. Konstytutywność ta wyraża się w tym, iż takie orzeczenie sądu karnego kreuje nową sytuację prawną. Wiążące pozostają więc wynikające z orzeczenia konsekwencje prawne o charakterze kreacyjnym (np. w odniesieniu do przeszłych postępowań karnych - *res iudicata*). Jednocześnie jednak ustalenie faktu popełnienia czynu zabronionego przypisanego sprawcy w wyroku nie wiąże sądu orzekającego w innej sprawie karnej, w której ustaleniu podlegają popełnienie czynu zabronionego objętego prawomocnym wyrokiem¹⁴. Czy podobna konstatacja jest trafna w odniesieniu do wskazania zakresu związania prawomocnym rozstrzygnięciem sądu karnego w postępowaniu dyscyplinarnym? Precyzyjniejszej odpowiedzi na to pytanie pozwala udzielić analiza regulacji zawartej w ustawie o Policji a zwłaszcza wspomnianych już: art. 132 ust. 4 oraz art. 135r ust. 1 pkt 4 i 5. W ramach dalszego wywodu dowodzona będzie hipoteza, iż ze względu na autonomiczną formułę deliktu dyscyplinarnego względem przestępstwa czy wykroczenia, odrębnego ukształtowania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej, a także przyjętą formułę

¹³ Zob. B. Janusz-Pohl, *Analogia legis...*, passim.

¹⁴ Zob. M. Wąsek- Wiaderek, *Zasada samodzielności...*, s. 1301 i cytowane tam piśmiennictwo. Wskazuje się jednocześnie, że prawomocne rozstrzygnięcie sądu karnego o charakterze konstytutywnym może wiązać sąd karny orzekający w przedmiocie wymiaru kary lub odwołania środka probacyjnego – Ibidem, s. 1303.

podstawy wznowienia postępowania dyscyplinarnego prawomocnie zakończono, wnioskować można, o **ograniczonej samodzielności jurysdykcyjnej organów dyscyplinarnych w zakresie dokonywania ustaleń faktycznych i formułowania ocen prawnych**. Zauważmy jednak, że w niektórych przypadkach oceny prawne organu dyscyplinarnego wykraczać mogą, a nawet muszą poza oceny prawne sądu karnego, np. wówczas, gdy organ dyscyplinarny podejmuje decyzje o wydłużeniu terminu przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego, który w ocenie organu dyscyplinarnego wypełnia znamiona przestępstwa (wykroczenia)¹⁵ czy wtedy, gdy organ dyscyplinarny weryfikuje karygodność wykroczenia tudzież naruszenie norm etycznych¹⁶. Przykłady obrazujące nakreślona tezę zostaną przytoczone poniżej.

Rozważając autonomiczność bądź zależność postępowania dyscyplinarnego od postępowania karnego należy uwzględnić założenie bazowe. Otóż autonomia, ale i pewna zależność pomiędzy postępowaniem w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej i postępowaniem w przedmiocie odpowiedzialności karnej *sensu largo* przejawia się **w kontekście abstrakcyjnego ukształtowania obu modeli**. Jak wskazaliśmy powyżej, przyjęty model postępowania dyscyplinarnego jest modelem wzorowanym na modelu postępowania karnego *sensu largo* (zwłaszcza modelu wyznaczonym przez przepisy k.p.k., które w określonym zakresie znajdują odpowiednie zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym). Przypomnieć należy jednak, że przyjęta formuła odpowiedniego stosowania na gruncie art. 135p ustawy o Policji, obejmuje wariant klauzuli limitatywnej, enumeratywnie wskazującej przepisy ustawy k.p.k. podlegające odpowiedniemu zastosowaniu w postępowaniu dyscyplinarnym¹⁷. Model postępowania dyscyplinarnego z tego punktu widzenia cechuje **rys auto-**

¹⁵ Zob. B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego pod groźbą kary jako przestępstwo lub wykroczenie – zagadnienia wybrane*, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg...*, s. 89 i n. wraz z cytowaną tam literaturą.

¹⁶ Zob. M. Bczyk, M. Kowalewska, *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych a reguły ostrożności* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, Piła 2013, s. s. 13 i n.; P. Józwiak, *Naruszenie zasad etyki zawodowej w służbach mundurowych jako przestępstwo odpowiedzialności dyscyplinarnej w kontekście zasady nullum crimen sine lege* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki...*, s. 62 i n.; B. Janusz-Pohl, *Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zasady etyki...*, s. 56 i n.

¹⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, *Analogia legis...*, passim.

nomiczny, jego kształt wyznacza ustawa o Policji (a tylko pośrednio pewne rozwiązania typowe dla modelu postępowania karnego zostały wykorzystane – k.p.k. posłużył więc **jedynie jako model wzór (konstrukt abstrakcyjny)**). Rzeczywisty obraz zależności postępowania dyscyplinarnego wobec postępowania karnego *sensu largo* uwzględniać musi jednak wymiar dynamiczny postępowania, a więc tok postępowania dyscyplinarnego wyznaczony przez poszczególne przepisy ustawy o Policji, dlatego też rozważyć należy kilka przypadków.

Postępowanie karne *sensu largo* może pozostawać w ścisłym związku z inicjacją postępowania dyscyplinarnego, w takim układzie może ono toczyć się symultanicznie, wyjątkowo także postępowanie dyscyplinarne może mieć charakter następczy wobec prawomocnie zakończonego postępowania karnego (np. w kontekście instytucji wznowienia postępowania dyscyplinarnego, tudzież w przypadku prawomocnego nałożenia grzywny w postępowaniu wykroczeniowym).

Na szczególną uwagę zasługuje tu możliwość niejako „zabsorbowania” (pochłonięcia) postępowania dyscyplinarnego przez postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności za wykroczenie popełnione przez funkcjonariusza Policji. Zgodnie z art. 132 ust. 4a ustawy o Policji w przypadku czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne, wypełniającego jednocześnie znamiona wykroczenia, w przypadku mniejszej wagi lub ukarania grzywną, przełożony dyscyplinarny może nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego, a wszczęte umorzyć. 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 (4b)¹⁸. Notatkę tę włącza się do akt osobowych na

¹⁸ Rozmowa dyscyplinująca postrzegana jest niekiedy jako autonomiczna *quasi*-sankcja niebędąca jednak karą sensu stricto- zob. B. Janusz-Pohl, *Optymalizacja sankcji dyscyplinarnej – rozważania w kontekście gwarancyjnej funkcji zakazu reformationis in peius na gruncie ustawy o Policji* [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak (red.), *Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Piła 2019, s. 17. Por. P. Józwiak, *O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych* [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak (red.), *Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Piła 2019, s. 42. Zob. także A. Wróblewska, *Rozmowa dyscyplinująca- aspekt prawny i praktyczny* [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak (red.), *Sankcje...*, s. 65 i n. -wskazana autorka jednoznacznie opowiada się za poglądem, iż rozmowa dyscyplinująca nie jest karą, wskazując że ma charakter dopuszczalnego oddziaływania przełożonego służbowego na policjanta, zakładającego akceptację tego ostatniego (brak sprzeciwu policjanta wobec takiej formuły), a konsekwencje prawne „rozmowy dyscyplinującej” w niektórych aspektach wykraczają poza standardowe ramy zbliżonej treściowo kary upomnienia funkcjonującej na gruncie niektórych reżimów odpowiedzialności dyscyplinarnej.

okres roku (4c). Przytoczony przepis wskazuje zatem na dwa warianty postępowania w sytuacji, gdy delikt dyscyplinarny policjanta wypełnia jednocześnie znamiona wykroczenia: a) przypadek tj. deliktu mniejszej wagi, co do którego nie doszło do prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie o wykroczenie oraz b) przypadek, w której delikt dyscyplinarny wypełnia znamiona wykroczenia, za które orzeczona została kara grzywny (zwłaszcza grzywna orzeczona w drodze mandatu karnego). Podkreślenia w tym kontekście wymaga przyjęty na gruncie ustawy o Policji kierunek pochłaniania. Otóż to odpowiedzialność za wykroczenie, jeśli określone wykroczenie można zakwalifikować jednocześnie jako przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi albo też, jeśli wymierzono na gruncie k.p.w. karę grzywny, absorbuje odpowiedzialność dyscyplinarną – nie zaś odwrotnie. Ustawodawca nie kształtuje zatem w zakresie zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności za wykroczenie mniejszej wagi immunitetu relewantnego na gruncie odpowiedzialności karnej, lecz immunitet w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej (immunitet w formule fakultatywnej, uzależnionej od podjętej *in concreto* decyzji organu dyscyplinarnego). Analizowany przepis ustawy o Policji stanowi *lex specialis* względem regulacji zawartej w kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia. Zgodnie z art. 61 § 1 pkt 2 tego kodeksu można odmówić wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie, a wszczęte umorzyć, jeżeli wobec sprawcy zastosowano środek przewidziany w przepisach o odpowiedzialności dyscyplinarnej, a środek ten jest wystarczającą reakcją na wykroczenie. Wskazany przepis stanowi tzw. oportunistyczną przesłankę dyskontynuacji postępowania wykroczeniowego, w ramach którego organ orzekający o pociągnięciu do odpowiedzialności karnej za wykroczenie *in concreto* weryfikuje celowość ścigania i ukarania. Na gruncie wskazanego przepisu zatem pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej (prawomocne rozstrzygnięcie w przedmiocie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej) może być podstawą dyskontynuacji postępowania karnego, jeżeli czyn, w przedmiocie którego pociągnięto sprawcę do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest tożsamy z tym, w przedmiocie którego toczy się (tudzież ma zostać wszczęte) postępowanie wykroczeniowe. Wspierająco oddziałuje tutaj także art. 8 k.p.w. w związku z art. 18 par. 2 k.p.k. organ, który dopatruje się w czynie przewinienia dyscyplinarnego może odmawiając wszczęcia postępowania w sprawie o wykroczenie albo umarzając je, zwłaszcza z powodu niskiej społecznej szkodliwości czynu, przekazać sprawę organowi dyscyplinarnemu.

Jednocześnie oportunistyczny wariat, w ramach którego odpowiedzialność dyscyplinarna pochłonie odpowiedzialność karną dotyczy tylko układu,

w którym delikt dyscyplinarny wypełnia znamiona wykroczenia, nigdy zaś przestępstwa. W postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwo obowiązuje bowiem procesowa zasada legalizmu, zgodnie z którą organy ścigania wobec uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa muszą wszcząć i przeprowadzić postępowanie przygotowawcze, a uprawniony oskarżyciel publiczny - wnieść i popierać oskarżenie przed sądem, dodatkowo z idei tzw. legalizmu materialnego (leżącego u podstaw procesowej zasady legalizmu)¹⁹ wynika, iż co do zasady każdy sprawca przestępstwa musi zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a organy ścigania karnego nie w oportunistyczny sposób weryfikować celowości ścigania karnego za przestępstwo²⁰.

Konkludując – w przypadku postępowania dyscyplinarnego wobec policjantów, uprzednie ukaranie w postępowaniu wykroczeniowym może być podstawą do odstąpienia od ukarania za ten sam czyn w postępowaniu dyscyplinarnym, jeśli delikt można zakwalifikować jako przewinienie mniejszej wagi, natomiast postępowanie wykroczeniowe może zostać umorzone i to niezależnie od jego zaawansowania (zgodnie z art. 62 k.p.w. okoliczności wyłączające orzekanie uwzględnia się z urzędu w każdym stadium postępowania) w przypadku prawomocnego ukarania za ten sam czy karą dyscyplinarną²¹.

Postępowanie dyscyplinarne może mieć charakter symultaniczny względem postępowania karnego w związku z odpowiedzialnością karną. Przełożony dyscyplinarny, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez

¹⁹ Zob. B. Janusz-Pohl, *Teoretycznoprawne aspekty relacji zasady legalizmu i kontradiktoryjności* [w:] B. Dudzik, J. Kosowski, I. Nowikowski (red.), *Zasada legalizmu w procesie karnym*, t. 1, Lublin 2015, s. 163 i n.

²⁰ W doktrynie pojawiają się jednak głosy, iż choć *de iure* jest to niedopuszczalne, jednak *de facto* organy ścigania karnego – np. weryfikujące karygodność przestępstwa, a więc badając jego społeczną szkodliwość w niektórych przypadkach biorą pod uwagę uprzednie ukaranie prawomocne za ten sam czyn sprawcy w postępowaniu dyscyplinarnym. W takich wypadkach dochodzi do faktycznej wyłączenia kumulacji odpowiedzialności karnej za przestępstwo i delikt dyscyplinarny, u podstaw których leży jedno i ten sam czyn. Zob. Np. D. Gil, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Służbie Więziennej- zagadnienia wybrane* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Węzłowe...*, s. 84. Autor ten wskazał: „[...] niepokojący wydaje się wpływ orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym na wyrok sądu i odwrotnie. Zastosowanie modelu niezależnych postępowań (dyscyplinarnego i karnego) ogranicza samodzielność jurysdykcyjną sądu karnego, a śmiem nawet twierdzić, że zasadę domniemania niewinności”. Ibidem, loc.cit.

²¹ Zauważmy, że w przypadku sędziów i prokuratorów ustawodawca zdecydował o objęciu tych podmiotów immunitetem bezwzględny w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia (z wyłączeniem trybu mandatowego), podmioty te bowiem za wykroczenia odpowiadają przed organem dyscyplinarnym zob. B. Janusz-Pohl, *Immunitety w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2009 s. 161 i n.

policjanta przewinienia dyscyplinarnego: wszczyna postępowanie dyscyplinarne, m.in. na żądanie sądu lub prokuratora. W takiej sytuacji przełożony dyscyplinarny zawiadamia odpowiednio sąd lub prokuratora o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i wyniku tego postępowania, przesyłając odpis wydanego orzeczenia lub postanowienia. Materiały przekazane przez sąd, prokuratora włącza się do akt postępowania dyscyplinarnego. W konsekwencji więc uznać należy zależność w ujęciu funkcjonalnym, czynnościowym postępowania dyscyplinarnego od postępowania karnego (zależność ta ujmowana jest *in concreto*), bowiem wyniki czynności procesowych postępowania karnego inkorporowane zostają wprost do postępowania dyscyplinarnego. Choć organ w oparciu o tak pozyskane dowody dokonuje samodzielnych ustaleń faktycznych to jednak ustalenia te uwarunkowane są przez treści pozyskiwane od organów postępowania przygotowawczego. Jedynie ustalenia faktyczne zawarte w prawomocny rozstrzygnięciu sądu karnego mają walor wiążący, wówczas gdy uznamy trafność hipotezy o obowiązywaniu na gruncie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej policjantów ograniczonej postaci zasady samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego.

W podobnym nurcie utrzymane jest brzmienie art. 135e ust. 9 ustawy o Policji. Jeżeli czyn będący przedmiotem postępowania dyscyplinarnego jest lub był przedmiotem innego postępowania, w tym postępowania przygotowawczego, przełożony dyscyplinarny może zwrócić się do właściwego organu o udostępnienie akt tego postępowania w całości lub w części. Za zgodą tego organu, potrzebne odpisy lub wyciągi z udostępnionych akt włącza się do akt postępowania dyscyplinarnego. W jednym z wcześniejszych opracowań charakteryzujących dynamikę czynności dowodowych postępowania dyscyplinarnego określiłam ten wariant pozyskiwania dowodów jako dokonywanie czynności pasożytniczych, zasadzających się na materiałach z innych postępowań, w tym postępowań karnych²².

Na kształt modelu postępowania dyscyplinarnego w przedmiocie odpowiedzialności za delikt dyscyplinarny wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia w kontekście hipotezy o samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego rzutuje także prawnokarna regulacja w zakresie terminów przedawnienia karalności danego typu przestępstwa lub wykroczenia. Dopuszczalność zatem ścigania na drodze postępowania dyscyplinarnego ulega

²² Zob. B. Janusz-Pohl, *Inicjatywa dowodowa – rozważania w kontekście modelu poznania w postępowaniu dyscyplinarnym wobec policjantów*, [w:] B. Janusz-Pohl, B. Różniak-Krzeszewska (red.), *Dowody w postępowaniu dyscyplinarnym w służbach mundurowych*, Piła 2020, passim.

prolongacji o stosowne okresu przedawnienia karalności przestępstw wskazane w ustawie karnej. W doktrynie kwestia autonomii decyzji organu dyscyplinarnego w przedmiocie wydłużenia terminu przedawnienia w opisanej sytuacji wzbudza pewne kontrowersje²³. Podtrzymuję wyrażony wcześniej pogląd, iż organu dyscyplinarne są samodzielne w zakresie formułowania takiej oceny, jest to jeden z przejawów ich samodzielności jurysdykcyjnej w zakresie formułowanych ocen prawnych.

Jednak kluczowe dla wskazania zależności pomiędzy postępowania dyscyplinarnego i innych postępowań sądowych, w tym postępowania karnego są regulacje zawarte w ustawie o Policji dotyczące instytucji wznowienia postępowania dyscyplinarnego prawomocnie zakończonego. I na tym tle należy rozważyć kilka konfiguracji. Może wystąpić bowiem taki układ, w ramach którego prawomocne orzeczenie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym oparte zostało na innym orzeczeniu lub decyzji sądu. Jednocześnie następczo, to wiążące (określenia wymaga w jakim zakresie) prejudycjalnie orzeczenie sądu uległo zmianie lub uchyleniu. W takim przypadku z urzędu dochodzi do wznowienia postępowania dyscyplinarnego prawomocnie zakończonego. Zgodnie z art. 135 r ust. 1 pkt 4 ustawy o Policji postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznowia się, jeżeli orzeczenie zostało wydane w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostały następnie uchylone lub zmienione. Oczywiście nadmienić można, że omawiany wariant dotyczy wszelkich prejudycjalnych orzeczeń i decyzji sądowych. Wskazany przepis ma także kluczowe znaczenie dla uzasadnienia obowiązywania zasady samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego w wersji negatywnej. Skoro bowiem podstawą uchylecia rozstrzygnięcia organu dyscyplinarnego jest zmiana prawomocnego orzeczenia lub rozstrzygnięcia innego organu to tym samym wnioskować należy, że takie rozstrzygnięcie dla organu dyscyplinarnego jest wiążące i ogranicza jego samodzielność jurysdykcyjną. Oczywiście wskazana podstawa wznowienia zakończonego prawomocnie postępowania dyscyplinarnego z urzędu nie rzutuje automatycznie na wynik postępowania wznowieniowego, pozostawiając pewien luz decyzyjny organowi dyscyplinarnemu procedującemu ponownie. W orzecznictwie sado-

²³ Zob. A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 11, s. 42 i n.; B. Janusz-Pohl, *W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego pod groźbą kary jako przestępstwo lub wykroczenie – zagadnienia wybrane*, [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg...*, s. 89 i n. wraz z cytowaną tam literaturą.

wym eksponuje się słusznie, że: „przy rozważaniu przesłanek wznowienia postępowania chodzi przy tym jedynie o prawdopodobieństwo wydania orzeczenia co do swojej istoty odmiennego od rozstrzygnięcia dotychczasowego. Badanie rzeczywistych przyczyn wznowienia postępowania jest bowiem możliwe dopiero po wznowieniu postępowania”.²⁴ Jednocześnie z formuły „decyzji lub orzeczenia sądu, które zostały uchylone lub uległy zmianie, a w oparciu o które swe orzeczenie wydał organ dyscyplinarny” ustawodawca wyodrębnił pewną grupę orzeczeń sądu karnego. Odrębną podstawą wznowieniową jest bowiem ta zawarta art. 135 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji na jej mocy postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem obligatoryjnie wznowia się jeżeli prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone **prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.k. albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.w.** A więc umorzone zostało ze względu na to, iż czynu nie popełniono albo brak jest danych dostatecznie uzasadniających ich popełnienie, czyn nie zawiera znamion czynu zabronionego, albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. Na marginesie jedynie nadmienić można o niekoherencji ustawy o Policji i ustawy k.k. w zakresie uregulowania tzw. okoliczności wyłączających bezprawność i winę (z jednej bowiem strony okoliczności te mogą być podstawą uniewinnienia sprawcy w postępowaniu karnym, a przed rozpoczęciem przewodu sądowego na rozprawie głównej – podstawą umorzenia postępowania karnego, z drugiej zaś te same okoliczności nie wywołują *per se* tożsamego skutku na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej – jednocześnie jednak orzeczenie sądu karnego w nakreślonym układzie jest wiążące dla organu dyscyplinarnego)²⁵. Konstatując zatem prawomocny wyrok uniewinniający sądu karnego, a także prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania zapadłe na podstawie tzw. bezwzględnej przesłanki procesowej o charakterze materialnym, będącej przejawem podwójnego jej wartościowania - raz jako przesłanki uznania sprawstwa, a raz dyskontynuacji postępowania, jest dla organu dyscyplinarnego

²⁴ III SA/Łd 291/13, Pojęcie istotnej dla sprawy okoliczności w rozumieniu art. 135r ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o Policji. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi, LEX nr 1326558 - wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., Przez istotną dla sprawy okoliczność w rozumieniu art. 135r ust. 1 pkt 2 ustawy z 1990 r. o Policji należy rozumieć każdą taką okoliczność, która mogłaby mieć wpływ na sposób zakończenia postępowania dyscyplinarnego.

²⁵ Zob. B. Janusz-Pohl, Ł. Pohl, *O okolicznościach niepozwalających na przypisanie winy policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe)* [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych*, Piła 2015, s. 25 i n.

wiążący, stanowiąc podstawę obligatoryjnego wznowienia postępowania dyscyplinarnego prawomocnie zakończonego. Nie zmienia to jednak tego, iż związanie organu dyscyplinarnego takim orzeczeniem jedynie w pewnym sensie ogranicza jego samodzielność jurysdykcyjną. Organ dyscyplinarny związany jest w zakresie konwencjonalnego ustalenia faktów w prawomocnym orzeczeniu sądu karnego, a także co do prawnokarnego wartościowania sądu karnego. Jednocześnie jednak organ dyscyplinarny nadal samodzielnie dokonuje ocen prawnych relewantnych w płaszczyźnie przypisania sprawstwa deliktu dyscyplinarnego, bowiem oceny te wykraczają poza sferę ustaleń sądu karnego.

W analizowanym kontekście relacji postępowania dyscyplinarnego i postępowania karnego konieczne jest nadmienienie o bardzo pożądanej i postulowanej od dawna zmianie ustawy o Policji w kontekście wydłużenia terminu wzruszenia prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego²⁶. Zgodnie z nowelą do ustawy o Policji z 16 maja 2019 (art. 135r ust. 5. oraz 5a postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 10 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego, regulacji tej nie stosuje się do spraw o wznowienie postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem o wydaleniu ze służby. Rzeczona zmiana wydłużyła wcześniej jedynie 5-letni okres pozwalający na wznowienie postępowania dyscyplinarnego na korzyść obwinionego, a co najważniejsze zniósła ograniczenie czasowe w przypadku prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego, w którym orzeczono karę najsurowszą. Nakreślona modyfikacja podyktowana jest względami sprawiedliwościowymi, wpływa ona jednak na zakres samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego, poszerzając zakres temporalny oddziaływania orzeczenia sądu karnego na uprzednie orzeczenie organu dyscyplinarnego. Wskutek tej zmiany zależność postępowania dyscyplinarnego i karnego

²⁶ Zmiana ta była potrzebna pomimo orzeczenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 czerwca 2016 r. SK 18/14, OTK-A 2016/44, w którym trybunał uznał, że art. 135r ust. 5 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2015 r. poz. 355, 529, 1045, 1066, 1217, 1268, 1890, 2023 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 147, 437 i 669) w zakresie, w jakim uniemożliwia wznowienie postępowania dyscyplinarnego, zakończonego orzeczeniem o uznaniu funkcjonariusza Policji winnym popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wypełniającego jednocześnie znamiona przestępstwa i wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, po upływie okresu pięciu lat od uprawomocnienia się tego orzeczenia, nawet w sytuacji, gdy został on następnie w postępowaniu karnym dotyczącym tego samego czynu prawomocnie uniewinniony, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 77 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

w przypadku zbiegu odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej ulega wzmocnieniu.

Nadmienić należy nadto, że ograniczenie samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego wynika także z kreującej nową sytuację prawną orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wskutek którego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego. Zgodnie bowiem z art. 135 r. ust. 2 i 3 ustawy o Policji postępowanie dyscyplinarne wznawia się na wniosek ukaranego lub obwinionego albo, w przypadku jego śmierci, na wniosek jego małżonka, krewnych w linii prostej, rodzeństwa, przysposabiającego lub przysposobionego oraz rzecznika dyscyplinarnego, jeżeli w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego. Wniosek o wznowienie składa się w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia trybunału. Postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się na niekorzyść ukaranego po ustaniu karalności przewinienia dyscyplinarnego.

Poza kwestiami naszkicowanymi powyżej, a odnoszącymi się wzrost do autonomii i zależności postępowania dyscyplinarnego i postępowania karnego *sensu largo*, wyraźnie podkreślić należy, że kwestia pociągnięcia funkcjonariusza Policji do odpowiedzialności karnej czy też zastosowanie środków zapobiegawczych, zwłaszcza tymczasowego aresztowania – i to w zasadzie już niezależnie od ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza - powoduje określone i ściśle sprecyzowane w ustawie o Policji konsekwencje dla jego służby realizowane wskutek wydania stosownej decyzji administracyjnej (rozroku personalnego). Dotyczą one obligatoryjnego albo fakultatywnego zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych, a w konsekwencji stosownym obniżeniem wynagrodzenia (mającym jakościowo wymiar warunkowej sankcji ekonomicznej)²⁷, a nawet jego wydaleniem ze służby.

Zgodnie z art. 39 ustawy o Policji policjanta zawiesza się obligatoryjnie w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego - na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Policjanta można zawiesić (a więc czyni się to fakultatywnie) w czynnościach służbowych w razie wszczęcia przeciwko niemu postępowania karnego w sprawie o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, nieumyślne, ścigane z oskarżenia publicznego lub postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jest to celowe z uwagi na dobro postępowania

²⁷ Zob. rozważania M. Enerlich, *Zawieszenie policjanta w czynnościach służbowych* [w:] P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Węzłowe...*, s. 61 i n.

lub dobro służby - na czas nie dłuższy niż 3 miesiące. Podobnie zresztą wobec wniesienia przeciwko policjantowi tzw. subsydiarnego aktu oskarżenia. W szczególnie uzasadnionych przypadkach okres zawieszenia w czynnościach służbowych można przedłużyć do czasu ukończenia postępowania karnego. Z zawieszeniem w czynnościach służbowych łączą się zaś automatyczne sankcje ekonomiczne, bowiem na mocy art. 124 ust. 1 i 2 ustawy o Policji policjantowi zawieszonemu w czynnościach służbowych zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% ostatnio należnego uposażenia²⁸. Nadto w przypadku zastosowania w postępowaniu karnym wobec funkcjonariusza Policji środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, zgodnie z art. 15 ustawy o Policji policjantowi tymczasowo aresztowanemu zawiesza się od najbliższego terminu płatności 50% ostatnio należnego uposażenia.²⁹

Pomimo niezależności odpowiedzialności karnej od odpowiedzialności dyscyplinarnej, wyraźnie dostrzec możemy supremację prawomocnych orzeczeń skazujących względem trwania i zakończenia stosunku służbowego policjanta, a zatem i w pewnym sensie względem potencjalnej efektywności reżimu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Wyraża się to w uregulowaniu zawartym w art. 41. ust. 1 pkt 3, 4, 4a, zgodnie z którym policjanta zwalnia się ze służby w przypadkach: wymierzenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, a więc w związku z orzeczeniem organu dyscyplinarnego, lecz także w sytuacji jego skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe ścigane z oskarżenia publicznego oraz niezależnie od przypisanego policjantowi przestępstwa wobec wymierzenia przez sąd prawomocnym orzeczeniem środka karnego w postaci zakazu wykonywania zawodu policjanta. Dodatkowo zgodnie a art. 41 ust. 2 pkt 2, 8, 9 ustawy o Policji policjanta można zwolnić ze służby w przypadkach: skazania prawomocnym wyrokiem sądu za nieumyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo też ścigane w trybie

²⁸ Po zakończeniu postępowania karnego lub dyscyplinarnego, będącego przyczyną zawieszenia w czynnościach służbowych, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki wprowadzone w okresie zawieszenia, jeżeli nie został skazany prawomocnym wyrokiem sądu lub ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby.

²⁹ W razie umorzenia postępowania karnego lub uniewinnienia prawomocnym wyrokiem sądu, policjant otrzymuje zawieszoną część uposażenia oraz obligatoryjne podwyżki tego uposażenia, wprowadzone w okresie zawieszenia, choćby umorzenie lub uniewinnienie nastąpiło po zwolnieniu policjanta ze służby. Reguły tej nie stosuje się w przypadku, gdy postępowanie karne umorzono z powodu przedawnienia lub amnestii, a także w razie warunkowego umorzenia postępowania karnego.

prywatnoskargowym, a nawet jeszcze przed zapadnięciem prawomocnego rozstrzygnięcia w sprawie karnej, jeżeli jedynie wobec zaistnienia uzasadnionego popełnienia przestępstwa, jeżeli popełnienie czynu o znamionach przestępstwa albo przestępstwa skarbowego jest oczywiste i uniemożliwia pozostanie policjanta w służbie. Do tzw. fakultatywnego zwolnienia ze służby może dojść także wtedy, gdy po upływie 12 miesięcy zawieszenia w czynnościach służbowych nie ustały przyczyny będące podstawą zawieszenia³⁰. W przypadku gdy podstawą zawieszenia w prawach policjanta byłoby toczące się postępowanie karne tożsame przedmiotowo z toczącym się symultanicznie postępowaniem dyscyplinarnym, zwolnienie ze służby determinowane przedłużającym się zawieszeniem w prawach policjanta wykluczałoby konkluzywnie zakończenie postępowania dyscyplinarnego. Możliwość oddziaływania sankcjami służbowymi (administracyjnymi) w postaci zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych czy zwolnienia ze służby – mające charakter środków radykalnych - w istocie może prowadzić do podważenia *ratio* postępowania dyscyplinarnego, a zwłaszcza gwarancji praw obwinionego w takim postępowaniu³¹.

Model proponowany – rekapitulacja

Wobec przyjętego, deklarowanego przez ustawodawcę autonomizmu odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej, ukształtowanie modelu postępowania dyscyplinarnego powinno zostać w większym stopniu zautonomizowane, jednocześnie pożądanym byłoby wprowadzenie regulacji choćby

³⁰ W doktrynie już przed laty zwracano uwagę na to, że długotrwałe utrzymywanie stanu zawieszenia policjanta w czynnościach służbowych nie wpływa korzystnie na dobro służby i wizerunek jednostki oraz wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów finansowych wobec braku wykonywania jakichkolwiek czynności służbowych przez policjanta i ciągłym zajmowaniem określonego Stanowska – tak. E. Enerlich, *Zawieszenie...*, s. 66. W kontekście zwolnienia ze służby z uwagi na upływ 12 miesięcznego okresu zawieszenia zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 lutego 2010 r. *sygn. K 1/08*. Dz.U. z 2010, nr 34, poz.190. Trybunał wyraził pogląd, że bardziej rygorystyczne rozwiązania prawne dotyczące dostępu do służby, w tym zwolnienia ze służby są uzasadnione szczególnym charakterem funkcji publicznej pełnionej przez funkcjonariusza policji.

³¹ Skutek zwolnienia ze służby jest natychmiastowy – *de facto* utrata statusu policjanta pogarsza jego sytuację jako obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym, nawet w przypadku, gdy zwolnienie ze służby jest wynikiem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym kary wydalenia ze służby, bowiem orzeczenie takie może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Na gruncie ustawy o Policji nie wprowadzono jednak rozwiązania przewidującego choćby względną suspensywność wyrażającą się we wstrzymaniu wykonania orzeczenia o wydaleniu ze służby wobec wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

w minimalnym stopniu uzależniających zastosowanie administracyjnych sankcji służbowych: zwolnienia ze służby czy zawieszenia w czynnościach służbowych od pełnego toku postępowania dyscyplinarnego - uwzględniającego także etap kontroli sądowej prawomocnych orzeczeń organu dyscyplinarnego (w tym aspekcie optymalnym rozwiązaniem byłoby ustanowienie przepisu regulującego już na gruncie ustawy o Policji suspensywność skargi do sądu administracyjnego jako nadzwyczajnego środka kontroli).

Wobec pewnych trudności interpretacyjnych w zakresie odtworzenia adekwatnego kształtu zasady samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego postulowane jest jej uregulowanie w ustawie o Policji. Zasada ta mogłaby przyjąć następującą formułę: prawomocne orzeczenie sądu karnego przypisujące sprawcy popełnienie czynu zabronionego, a także inna decyzja lub orzeczenie kształtujące prawo lub stosunek prawny są dla organów dyscyplinarnych wiążące. Ustanowienie takiego przepisu korespondowałoby z zasługującą na aprobatę zmianą w zakresie podstaw wznowienia postępowania dyscyplinarnego prawomocnie zakończonego, zakładającą związanie zasady organu dyscyplinarnego prawomocnym rozstrzygnięciem sądu karnego. Z pełną aprobatą oceniam ostatnie zmiany polegające na wydłużeniu do 10 lat terminu dopuszczalnej korekty prawomocnego orzeczenia organu dyscyplinarnego na korzyść obwinionego, a zwłaszcza wyłączenie wskazanej granicy temporalnej wobec funkcjonariusza, który w wyniku skazania dyscyplinarnego został wydany ze służby, a więc co do którego orzeczono karę najsurowszą. Pożądaną w mojej ocenie byłaby zmiana dotycząca kwestii odpowiedzialności karnej za wykroczenia mniejszej wagi oraz wypadki ukarania policjanta karą grzywny za popełnione wykroczenie, które mogą stać się podstawą do odstąpienia od ukarania. W tym kontekście postuluję przywrócenie kary dyscyplinarnej upomnienia, i rozważenie wprowadzenia przeciwnej wektorowo zmiany, na mocy której odpowiedzialność dyscyplinarna w takim kontekście uchylałaby odpowiedzialność za popełnione wykroczenie, co oznaczałoby przyjęcie stosownego immunitetu wykraczającego poza dotychczasową formułę art. 62 k.p.w. (kształtującego jedynie fakultatywną podstawę dyskontynuacji postępowania wykroczeniowego wobec zastosowania uprzednio sankcji dyscyplinarnej). Funkcjonariusze Policji jako podstawowy organ ścigania karnego oraz oskarżyciele publiczni w sprawach o wykroczenie (podmioty uprawnione nie tylko do przeprowadzenia czynności wyjaśniających, lecz także do wnoszenia wniosku o ukaranie) – podobnie zresztą jak prokuratorzy, za popełnione wykroczenia powinni odpowiadać na drodze dyscyplinarnej poza wy-

padkiem nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, którego przyjęcie pozostawałoby w gestii funkcjonariusza Policji. Paradoksalnie taki immunitet prowadziłby do zaostrzenia konsekwencji prawnych wynikających z popełnionego wykroczenia, pozytywnie wpływałby to ukształtowanie etosu zawodowego policjanta, tym samym pozostając w najlepiej pojętym „interesie służby”³².

Przedstawione rozważania dają asumpt do uznania, że pomimo autonomii odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej, autonomia procedur nie jest tak jednoznaczna. Niewątpliwie przedmiot postępowania dyscyplinarnego nie pokrywa się z przedmiotem postępowania karnego - pojęcie deliktu dyscyplinarnego obejmuje bowiem nie tylko naruszenie wiążących norm prawnych, a nawet norm sankcjonowanych w prawie karnym, lecz nadto wiążących norm etycznych. W przypadku jednak, gdy postępowanie dyscyplinarne pozostaje w zbiegu z postępowaniem karnym autonomia proceduralna i samodzielność jurysdykcyjna organu dyscyplinarnego na gruncie ustawy o Policji zostają ograniczone. Na głębszą refleksję zasługuje szczególny wariant tego zbiegu, a ściślej: zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością za popełnione przez funkcjonariusza policji wykroczenie. W niniejszym szkicu postulatem objęto stosunkowo kontrowersyjną kwestię ograniczenia kumulacji tych odpowiedzialności na rzecz rozwiązania, w ramach którego funkcjonariusze Policji objęci zostaliby immunitetem bezwzględnym w zakresie odpowiedzialności za wykroczenia.

³² Na różne warianty relacji odpowiedzialności karnej za wykroczenia oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej wskazywała już przed laty M. Korzeniowska-Lasota, *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością za wykroczenia w służbach mundurowych* [w:] B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg...*, s. 74. Wskazana autorka jednak wariantu wyłączenia odpowiedzialności za wykroczenie i pochłonięcie jej przez odpowiedzialność dyscyplinarną nie omówiła, jako że taki wariant relacji wykluczania nie obowiązuje w ramach żadnej z ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy służb.

ROZWAŻANIA NA TLE RELACJI ZACHODZĄCYCH MIĘDZY MATERIALNYM PRAWEM DISCYPLINARNYM A PRAWEM KARNYM *SENSU STRICTE* NA PRZYKŁADZIE ODPOWIEDZIALNOŚCI DISCYPLINARNEJ FUNKCJONARIUSZY POLICJI

Przedmiotem opracowania jest problematyka relacji zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte*. Tytułowe zagadnienie dotyczy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji. Zagadnienie to wymaga w ocenie autora pogłębionej refleksji. Zastrzeżenia wymaga, że w opracowaniu zwrócono uwagę na jedną z płaszczyzn relacji zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte*, jaką jest oddziaływanie rozwiązań normatywnych kształtujących odpowiedzialność karną *sensu stricte* na rozwiązania normatywne kształtujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji za przewinienie dyscyplinarne. Ocena oddziaływania rozwiązań normatywnych kształtujących prawo karne *sensu stricte* na rozwiązania normatywne kształtujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji zostanie przeprowadzona z perspektywy dwóch przenikających się wzajemnie płaszczyzn. Po pierwsze, pod ocenę poddany zostanie stan *de lege lata*. W tym zakresie przedmiotem analizy będą poszczególne regulacje normatywne kształtujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji przewidziane w ustawie o Policji¹ z perspektywy oddziaływania na nie rozwiązań normatywnych kształtujących odpowiedzialność karną *sensu stricte*. Dla potrzeb analizy na tym poziomie posłużono się kilkoma wyznacznikami. Na drugim poziomie, pod ocenę poddane zostanie zagadnienie wyznaczników ograniczających wpływ rozwiązań normatywnych kształtujących odpowiedzialność karną *sensu stricte* na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego, które ustawodawca powinien uwzględnić w procesie tworzenia prawa. W tym znaczeniu z jednej strony analizie poddany zostanie model odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, z drugiej natomiast strony w jaki sposób ten model odpowiedzialności prawnej powinien być konstruowany w demokratycznym systemie prawnym.

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

Odniesienie się do zarysowanego w intyulacji niniejszego opracowania zagadnienia wymaga poczynienia kilku uwag w przedmiocie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji. Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji jest jednym z modeli odpowiedzialności prawnych. Określana jest mianem odpowiedzialności szczególnej. Wykazuje szereg odrębności na tle innych modeli odpowiedzialności prawnej w polskim prawie. Na tle innych modeli odpowiedzialności prawnej, odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji cechuje: brak powszechności, cel, funkcje, zakres podmiotowy (ograniczony do ściśle określonego kręgu osób – funkcjonariusze Policji) i przedmiotowy, rodzaj środków reakcji stosowanych za przewinienie dyscyplinarne².

Dla podejmowanych rozważań przyjęto, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 1 § 1 k.k.³ Jednocześnie, aprobując stanowisko wyrażone w judykaturze oraz literaturze przedmiotu, uznano, że odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji jest odpowiedzialnością represyjną w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP⁴. Standardy konstytucyjne odnoszące się do odpowiedzialności represyjnej w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP stanowią zatem fundament, na których powinien być oparty model odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji. Dziedziną prawa, która przewiduje najwyższe standardy konstytucyjne jest prawo karne. W literaturze przedmiotu zarysowane zostało także stanowisko, zgodnie z którym model odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy policji wykazuje najbliższe relacje z modelem odpowiedzialności karnej za przestępstwo⁵. Wskazuje się także, że normy materialnego prawa dyscyplinarnego wykazują cechy właściwe prawu karnemu *sensu stricte*, a normy kształtujące procesowe prawo dyscyplinarne wykazują cechy właściwe procesowemu prawu karnemu,

² Rozważania na tle cech modelowych odpowiedzialności dyscyplinarnej prezentuje, zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 31-44; P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2003, s. 102-103; Por. A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, Państwo i Prawo, 2004/9, s. 17-31.

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.).

⁴ Wyrok TK z 19.03.2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 27; P. Czarnecki, *Stosowanie kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych*, Państwo i Prawo 2017, nr 10, s. 102.

⁵ W przedmiocie różnic między modelem odpowiedzialności dyscyplinarnej a modelem odpowiedzialności karnej zob. m.in. P. Czarnecki, *Postępowanie ...*, s. 102-103; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność ...*, s. 89-110.

oraz że ustawodawca kształtując model odpowiedzialności dyscyplinarnej wykrzystał liczne wzorce wypracowane w prawie karnym *sensu stricte* oraz procesowym prawie karnym. Nie oznacza to, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością karną w rozumieniu art. 1 § 1 k.k., a postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem karnym⁶.

Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy Policji jest odpowiedzialnością autonomiczną⁷. Autonomia postępowania dyscyplinarnego zauważalna jest na dwóch zasadniczych płaszczyznach. Po pierwsze, na płaszczyźnie regulacji normatywnej kształtującej to postępowanie dyscyplinarne. Przejawem autonomiczności na tej płaszczyźnie jest uregulowanie zagadnień o charakterze materialnoprawnym, ustrojowym, procesowym i wykonawczym w ustawie o Policji w rozdziale 10 (formalnopravna odrębność regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji). Drugim zauważalnym przejawem autonomicznego charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej jest niezależność odpowiedzialności dyscyplinarnej względem odpowiedzialności karnej za przestępstwo, odpowiedzialności karnej za przestępstwo skarbowe, odpowiedzialności za wykroczenie i odpowiedzialności za wykroczenie skarbowe. W ustawie u.pol. ustawodawca przewidział klauzule wprost wyrażającą tę niezależność⁸. Zgodnie z art. 132 ust. 4 u.pol. czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej⁹.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 czerwca 2008 r., III SA/Lu 156/08, LEX nr 526058.

⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, Wpływ ustawy karnoprosesowej na model postępowania dyscyplinarnego w Policji, [w:] Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. II Seminarium z cyklu Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2012, s. 49, 54.

⁸ P. Czarnecki, zauważa, że „nie jest niczym nadzwyczajnym sytuacja, gdy dochodzi do zbiegu odpowiedzialności karnej oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, i żaden z tych trybów nie wyłącza drugiego. Może nastąpić sytuacja, gdy czyn naruszający godność jest jednocześnie przestępstwem. Niemniej wielość postępowań wynikających z tego samego zdarzenia jest najczęściej zabiegiem celowym, gdyż ustawodawca podkreśla przez to konieczność kumulacji tych postępowań, dążąc do ich zwielokrotnienia. Proces ten w odbiorze społecznym jest pomimo wszystko oceniany negatywnie i sprzeczny ze społecznym poczuciem sprawiedliwości, gdyż sprawca odpowiada dwukrotnie za to samo zachowanie. Ta cecha odpowiedzialności dyscyplinarnej należy jednak do jej kluczowych wyznaczników”, P. Czarnecki, Postępowanie ..., s. 86.

⁹ Szerokie uwagi w tym zakresie zob. D. Korczyński, Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze w Pile z cyklu Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, W. St. Majchrowicz, Piła 2011, s. 20-22 i n.

Regulacja normatywna kształtująca odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji ma wymiar ustawowy. Ustawodawca zrezygnował z wyodrębnienia regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji w innym od ustawy o policji, akcie normatywnym rangi ustawowej¹⁰. Zagadnienia normatywne kształtujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji zostały uregulowane w jednym rozdziale – rozdział 10 ustawy o Policji¹¹. Analiza zawartości normatywnej rozdziału 10 u.pol. prowadzi do wniosku, że obejmuje ona przepisy o zróżnicowanym charakterze. W rozdziale 10 u.pol. zamieszczone zostały przepisy o charakterze materialnoprawnym, ustrojowym, procesowym oraz wykonawczym. Wyróżnić należy także przepisy o charakterze mieszanym. Przedmiot regulacji norm zamieszczonych w rozdziale 10 u.pol. stanowi podstawę dla wyróżnienia materialnego prawa dyscyplinarnego, procesowego prawa dyscyplinarnego oraz wykonawczego prawa dyscyplinarnego¹². Na tym tle wyrażono w literaturze przedmiotu, jak również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych pogląd, że regulacja ta stanowi wyraz dążenia ustawodawcy do kompleksowego uregulowania tej problematyki¹³. Zamieszczenie w rozdziale 10 u.pol. przepisów o charakterze materialnoprawnym, ustrojowym, procesowym i wykonawczym, pozostających ze sobą we wzajemnych relacjach i oddziaływaniach jest wyrazem przyjętego przez ustawodawcę modelowego założenia, według którego rozwiązania normatywne kształtujące odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji stanowić mają uporządkowany

¹⁰ R. Giętkowski, zauważa, że: „przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w zasadzie zawsze zawarte są w ustawach regulujących ustroj lub funkcjonowanie danej organizacji”, *Odpowiedzialność ...*, s. 33.

¹¹ Obecny kształt rozwiązań normatywnych określających odpowiedzialność dyscyplinarną stanowi następstwo zmian legislacyjnych, jakie miały miejsce na przestrzeni lat. W ostatnim zakresie istotne zmiany na tej płaszczyźnie wprowadzone zostały ustawą z dnia 14 sierpnia 2020 r. (nowelizacja u.pol z dnia 14 sierpnia 2020 r.) o szczególnych rozwiązaniach dotyczących wsparcia służb mundurowych nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz niektórych innych ustaw. W omawianym zakresie zob. m.in. P. Józwiak, *Wpływ poglądów jurysprudencji na nowelizację przepisów dyscyplinarnych w Policji*, [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po nowelizacji ustawy o Policji z dnia 14 sierpnia 2020 r.* XI Seminarium Prawnicze z cyklu *Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych*, red. R. Giętkowski, Piła 2022, s. 7-21; R. Giętkowski, *Zmiany w ustawie o Policji odnoszące się do kar dyscyplinarnych*, [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów po nowelizacji...*, s. 35-41.

¹² Zauważalnym jest przy tym tendencja ustawodawcy do rezygnacji z oddzielnego określenia regulacji normatywnej kształtującej przepisy materialnego, procesowego i wykonawczego prawa dyscyplinarnego w odrębne jednostki podziału tekstu ustawy – rozdziały – podrozdziały.

¹³ Zob. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573.

zbiór przepisów i tworzyć nierozzerwalną i jednolitą całość. Objęcie w jednym rozdziale zagadnień o charakterze materialnoprawnym, ustrojowym, procesowym i wykonawczym, połączone z jednoczesną rezygnacją ich rozdzielania w cztery rozdziały dotyczące osobno materialnego, ustrojowego, procesowego i wykonawczego prawa dyscyplinarnego pozwala na uniknięcie zarzutu naruszenia prakseologicznej dyrektywy strukturalnej czystości i jednorodności regulacji ustawowej (normatywnej). Celem tak przyjętego założenia jest również próba uniknięcia niespójności pomiędzy rozwiązaniami normatywnymi kształtującymi materialne, ustrojowe, procesowe i wykonawcze prawo dyscyplinarne.

Kompleksowość regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną nie oznacza jednak zupełności tej regulacji. Dotyczy to zarówno rozwiązań normatywnych kształtujących materialne, ustrojowe, procesowe czy wykonawcze prawo dyscyplinarne. Przykładowo odnosząc się do regulacji kształtującej zasady odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne wskazać należy w szczególności na brak rozwiązań normatywnych kształtujących obowiązywanie materialnego prawa dyscyplinarnego pod względem miejsca i czasu, czy okoliczności wyłączających winę¹⁴. Przy zauważalnym braku zupełności regulacji kształtującej materialne prawo dyscyplinarne ustawodawca nie przewiduje odpowiedniego stosowania w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 10 u.pol., przepisów rozdziału 1, 2 i 3 k.k. Ustawodawca nakazuje jedynie stosować trzy artykuły z kodeksu karnego za pośrednictwem klauzuli ich odpowiedniego stosowania z art. 141a u.pol. Zgodnie z cytowanym przepisem do funkcjonariuszy policji stosuje się odpowiednio jedynie przepisy art. 115 § 18 oraz art. 318 i 344 k.k.¹⁵ Taki stan rzeczy generuje, jak wykazano w literaturze przedmiotu szeregi problemów o charakterze teoretycznym i praktycznym. Odnosząc się do tego zagadnienia w literaturze przedmiotu nie sformułowano jednolitego stanowiska

¹⁴ Rozważania w tym zakresie prezentuje P. Józwiak, Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów (zarys problematyki), [w:] Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium Prawnicze w Pile z cyklu Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, W. St. Majchrowicz, Piła 2011, s. 20-22 i n.; Zob. także P. Józwiak, Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym, [w:] Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych. VII Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2017, s. 31-32, 38.

¹⁵ Por. P. Józwiak, Odpowiednie stosowanie w sprawach ..., s. 29-30.

czy wobec braku zupełności regulacji normatywnej materialnego prawa dyscyplinarnego znajdują zastosowanie przepisy rozdziału 1, 2 i 3 k.k.¹⁶. Nie rozstrzygnięto także w sposób jednolity, które z przepisów rozdziału 1, 2 i 3 k.k. w procesie aplikacji znajdują zastosowanie i w jakim zakresie, dla rozwiązania określonych zagadnień związanych z przypisaniem odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zbliżoną uwagę należy odnieść do regulacji normatywnej kształtującej procesowe prawo dyscyplinarne. Mianowicie, zgodnie z art. 135p u.pol. ustawodawca przewiduje ograniczony zakres odpowiedniego stosowania wyraźnie wskazanych przepisów kodeksu postępowania karnego w postępowaniu dyscyplinarnym¹⁷.

Problematyka relacji zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte* stanowiła już przedmiot refleksji na wielu seminariach dyscyplinarnych organizowanych przez Szkołę Policji w Pile, których pokłosiem były opublikowane, pisemne wystąpienia. Poszczególni Autorzy odnosząc się do tego zagadnienia czynili go podstawowym przedmiotem swoich rozważań lub odnosili się do tego zagadnienia w sposób cząstkowy. Niemniej jednak, zagadnienie to było zasadniczo rozpatrywane z perspektywy podobieństwa i różnic między odpowiedzialnością dyscyplinarną a odpowiedzialnością karną. Stawiano także pytanie co do teoretycznych podstaw dla odpowiedniego stosowania przepisów części ogólnej kodeksu karnego w zakresie nieunormowanym w rozdziale 10 u.pol. na zasadzie *analogi legis* lub *analogii*

¹⁶ W szerszej perspektywie w zakresie (nie) stosowania przepisów Kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych zob. m.in. P. Czarnecki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa karnego w postępowaniach represyjnych* [w:] *Postępowanie karne a inne postępowania represyjne*, red. P. Czarnecki, Warszawa 2016, s. 13 i n.; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność ...*, s. 111 i n.

¹⁷ Zob. B. Janusz-Pohl, *Wpływ ...*, s. 49-52; por. B. Baran, *Ustawowe i podustawowe źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych*, [w:] *Postępowania dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych. Modele i zasady*, Warszawa 2021. *Zagadnienie to stanowiło wielokrotnie przedmiot rozważań w judykaturze. Przykładowo* w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu (II SA/Wa 7/07, LEX nr 318271) wskazał, że: „Ustawa o Policji w art. 135p ust. 1 przewiduje odesłanie jedynie do odpowiedniego stosowania przepisów postępowania karnego w ściśle określonym zakresie, a mianowicie w zakresie rozdziału 14 (dotyczącego wezwań), rozdziału 15 (dotyczącego doręczeń), rozdziału 21 (dotyczącego świadków). Powołany przepis wskazuje na zamknięty katalog czynności, w odniesieniu do których stosuje się przepisy kodeksu postępowania karnego”. Podobne stanowisko, wyraził zajął także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 18 grudnia 2018 r., IV SA/Wr 441/18, LEX nr 2617573, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., II SA/Sz 783/14, LEX nr 1625538; Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 23 maja 2018 r., IV SA/Wr 56/18, LEX nr 2507621 oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 20 stycznia 2021 r., II SA/Wa 1354/20.

iuris, jak również możliwości opierania się w przypadku instytucji materialnego prawa dyscyplinarnego na wykładni wypracowanej w doktrynie i judykaturze prawa karnego *sensu stricte*¹⁸. Zaznaczenia wymaga, że tak przeprowadzona analiza wzajemnych relacji zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte* odgrywa istotne znaczenie z perspektywy teoretycznej i praktycznej, to jednak nie pozwala ona w całości zilustrować tytułowego zagadnienia. *De facto* objaśnienie prezentowanego zagadnienia sprowadza się nie tylko do oceny (nie)oddziaływania z perspektywy wyżej wskazanych. Ma charakter bardziej złożony. Z tego względu zasadnym jest zwrócenie uwagi także na inne płaszczyzny oddziaływania prawa karnego *sensu stricte* na materialne prawo dyscyplinarne.

Powyżej wskazano, że ustawodawca w jednym rozdziale zamieścił regulację normatywną kształtującą materialne, ustrojowe, procesowe i wykonawcze prawo dyscyplinarne. W zakresie materialnego prawa dyscyplinarnego ustawodawca nie rozgraniczył także poszczególnych materii w odrębne jednostki systematyzacyjne. Tym samym ustawodawca nie skorzystał z wzorca wypracowanego w prawie karnym *sensu stricte*, który znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze wewnętrznej kodeksu karnego. Regulacja normatywna kształtująca materialne prawo dyscyplinarne nie została rozdzielona na część ogólną i część szczególną, co znajduje swoje uzasadnienie w treści art. 132 u.pol. Podobną uwagę należy odnieść do regulacji normatywnej kształtującej zasady odpowiedzialności i zasady karania za przewinienie dyscyplinarne.

Kolejnym wyznacznikiem służącym ocenie oddziaływania rozwiązań normatywnych kształtujących prawo karne *sensu stricte* na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego są funkcje jakie pełni prawo karne *sensu stricte* i materialne prawo dyscyplinarne. Już na wstępie wymaga wskazania, że funkcje jakie pełni materialne prawo dyscyplinarne i prawo karne *sensu stricte* nie są tożsame. Odnotowania wymaga także, to że odmienność przedmiotu regulacji rozwiązań normatywnych kształtujących odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji sprawia, że prawo karne *sensu stricte* nie przesądza o rodzajach funkcji, jakie pełni materialne prawo dyscyplinarne. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że do podstawowych funkcji materialnego prawa dyscyplinarnego zalicza się funkcje: ochronną, ogólnoprewencyjną, afirmacyjną,

¹⁸ W szerszej perspektywie zagadnienie to analizuje P. Józwiak, *Stosowanie ...*, s. 23 i n.

szczególnoprewencyjną, wychowawczą, gwarancyjną, stabilizacyjną, integracyjną i konfidencyjną¹⁹. Natomiast do funkcji prawa karnego *sensu stricte* zalicza się funkcje: ochronną, gwarancyjną oraz kompensacyjną²⁰. Przy przeprowadzonej analizie na poziomie oddziaływania poszczególnych regulacji normatywnych prawa karnego *sensu stricte* na rozwiązania kształtujące materialne prawo dyscyplinarne nie można tracić z pola widzenia, że poszczególne rozwiązanie normatywne jest niejednokrotnie wyrazem realizacji, więcej niż jednej funkcji, przy czym jedna z funkcji ma charakter dominujący.

Na samym początku pod ocenę poddane zostanie zagadnienie wpływu rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte* stanowiących wyraz realizacji funkcji ochronnej i funkcji gwarancyjnej na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego stanowiących realizację funkcji ochronnej i funkcji gwarancyjnej. Na tym tle pojawia się pytanie o relacje zachodzące pomiędzy tymi funkcjami, jak również czy rozwiązania normatywne stanowiące wyraz realizacji funkcji ochronnej oraz funkcji gwarancyjnej są ze sobą spójne.

Analizując funkcje, jakie pełni materialne prawo dyscyplinarne i prawo karne *sensu stricte*, skonstatować należy, że w obu przypadkach priorytetowa jest funkcja ochronna. Zakres dóbr chronionych przez materialne prawo dyscyplinarne i prawo karne *sensu stricte* jest jednak odmienny. W materialnym prawie dyscyplinarnym dobrem chronionym prawem jest przede wszystkim rzetelne wykonywanie zawodu przez funkcjonariusza Policji. Racje ma E. Plebanek, że w prawie dyscyplinarnym „chronione są te dobra prawne, których zachowaniu służą przedstawiciele owych zawodów, a nie tylko mglisto pojęte: etyka, godność zawodu czy moralność”. Przy tak przyjętym stanowisku, określenie dobra prawnego w materialnym prawie dyscyplinarnym, tak jak określenie dobra prawnego w prawie karnym *sensu stricte* powinno następować w oparciu o konstytucyjny standard zasady proporcjonalności.

¹⁹ Zob. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność ...*, s. 51 i n. P. Czarnecki, analizując piśmiennictwo w tym zakresie zauważa, że: „wyliczenie jest zatem niezwykle obszerne, przy czym wydaje się, że nawet ono nie ma charakteru enumeratywnego. Można nawet stwierdzić, że wskazane funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej są obecne niemal we wszystkich ustawach regulujących problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej (P. Czarnecki, *Prawa i obowiązki pokrzywdzonego w postępowaniach dyscyplinarnych i polskim systemie prawnym*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2022, nr 5, s. 62).

²⁰ Natomiast funkcja ochronna realizowana jest na trzech płaszczyznach: represyjnej, prewencyjnej oraz zabezpieczającej. J. Giezek [w:] M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, red. M. Bojarski, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2020, s. 31-32. Z kolei, zdaniem Ł. Pohla funkcjami prawa karnego są: funkcja sprawiedliwościowa, funkcja ochronna, funkcja gwarancyjna i funkcja kompensacyjna, *Prawo karne, Wykład części ogólnej*, Warszawa 2012, s. 30-39.

W prawie karnym *sensu stricte* oraz materialnym prawie dyscyplinarnym szczególnie istotne znaczenie przypisuje się także rozwiązaniom normatywnym stanowiącym realizację funkcji gwarancyjnej. Na tym poziomie zauważalne jest intensywne oddziaływanie rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte* stanowiących realizację funkcji gwarancyjnej na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego. W literaturze przedmiotu trafnie zauważa się jednak, że w przeciwieństwie do rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte*, w materialnym prawie dyscyplinarnym realizacja funkcji gwarancyjnej ulega osłabieniu. Najczęściej wskazuje się na zakłócenie realizacji funkcji gwarancyjnej w odniesieniu do zasady *nullum delictum sine lege*, z której wywodzi się: zasadę *nullum delictum sine lege scripta*, *nullum delictum sine lege certa* oraz *nullum delictum sine lege stricta*²¹. Zakłócenie funkcji gwarancyjnej na tej płaszczyźnie wyraża się w nieobowiązaniu ustawowej oznaczoności deliktów dyscyplinarnych. Zgodnie z art. 132 ust. 1 u.pol. Policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej. Co prawda w art. 132 ust. 2 u.pol. ustawodawca wskazuje, że naruszeniem dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów. To już art. 132 ust. 3 u.pol. przewiduje otwarty katalog naruszeń dyscypliny służbowej. Rozwiązanie to należy postrzegać w kategoriach wzmocnienia funkcji ochronnej kosztem funkcji gwarancyjnej. W odniesieniu do zasad etyki zawodowej rozdział 10 u.pol. nie przewiduje analogicznego rozwiązania. Ustawodawca nie podaje definicji naruszenia zasad etyki zawodowej, jak również ustawowego katalogu naruszeń zasad etyki zawodowej²². Ułomność regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną na tej płaszczyźnie może oddziaływać negatywnie na procesowe prawo dyscyplinarne. Analizując wpływ rozwiązań normatywnych kształtujących prawo karne *sensu stricte* na rozwiązania normatywne kształtujące materialne prawo dyscyplinarne nie można tracić z pola widzenia, że rozdział 10 u.pol. nie przewiduje rozwiązań normatyw-

²¹ Por. P. Józwiak, Naruszenie zasad etyki zawodowej w służbach mundurowych jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w kontekście zasady *nullum crimen sine lege*, [w:] *Zasady etyki zawodowej ...*, s. 64 i n.

²² Por. B. Janusz-Pohl, Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego, [w:] *Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych*, III Seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, Piła 2013, s. 59-61.

nych określających strukturę przewinienia dyscyplinarnego. Podzielić należy stanowisko wyrażone przez E. Plebanek, zgodnie z którym, przewinienie dyscyplinarne, tak jak przestępstwo ma strukturę normatywną. Autorka zauważa także, że: „zasady, które wpłynęły na kształt struktury przestępstwa, są wspólne dla wszystkich gałęzi odpowiedzialności represyjnej, zaś różnice można podkreślić poprzez dostosowanie odpowiedniego wzorca do zasad odnoszących się do poszczególnych gałęzi szeroko pojętego prawa karnego”²³. Przykładowo zatem przewinienie dyscyplinarne, tak jak przestępstwo, jest czynem społecznie szkodliwym. Odmiennie, jak w przypadku regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność karną za przestępstwo, regulacja normatywna kształtująca odpowiedzialność za przewinienie dyscyplinarne funkcjonariuszy Policji rozwiązań normatywnych w tym zakresie nie przewiduje. O tym, że przewinienie dyscyplinarne jest społecznie szkodliwe wynika ze standardów konstytucyjnych odnoszących się do przewinienia dyscyplinarnego funkcjonariuszy Policji, a nie z stosowania przepisów części ogólnej kodeksu karnego na zasadzie *analogii legis* czy *analogii iuris*²⁴. Jeszcze innym przykładem osłabienia wpływu rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte* stanowiących realizację funkcji gwarancyjnej jest pominięcie przez ustawodawcę w regulacji kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji zasad miejsca i czasu popełnienia czynu zabronionego czy okoliczności wyłączających winę.

Odmiennie będzie kształtowało się oddziaływanie rozwiązań normatywnych stanowiących wyraz realizacji funkcji kompensacyjnej prawa karnego *sensu stricte* na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego. Mając na uwadze przedmiot regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji zauważalnym jest pominięcie przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych będących przejawem funkcji kompensacyjnej. Na tym poziomie przedmiot regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji jest niejako czynnikiem hamującym oddziaływanie regulacji normatywnych prawa karnego *sensu stricte* realizujących funkcje kompensacyjną.

²³ E. Plebanek, Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych [w:] Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, s. S. 447; Podobnie zauważa R. Giętkowski, który wskazuje, że pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej jest wyłącznie możliwe w razie kumulatywnego spełnienia przesłanek składających strukturę przewinienia dyscyplinarnego. Autor ten, zauważa także, że przesłanki przypisania odpowiedzialności za przewinienie dyscyplinarne nie mogą być rozumiane w sposób tożsamy z przesłankami przypisania odpowiedzialności karnej za przestępstwo, Odpowiedzialność ..., s. 183-184.

²⁴ Por. jednak R. Giętkowski, Odpowiedzialność ..., s. 216.

Analiza rozwiązań kształtujących materialne prawo dyscyplinarne prowadzi także do wniosku, że ustawodawca nie wykorzystał wzorców wypracowanych w prawie karnym *sensu stricte* w zakresie podziału przestępstw pod względem ciężaru gatunkowego. Przewinienie dyscyplinarne jest czynem o charakterze jednolitym. Co więcej, ustawodawca nie przewiduje w materialnym prawie dyscyplinarnym rozwiązania znanego z prawa karnego *sensu stricte*, zgodnie z którym za każdy czyn zabroniony przypisana została sankcja karna. Każde z przewinień dyscyplinarnych zagrożone jest tymi samymi karami dyscyplinarnymi. Nie oznacza to jednak, że wszystkie przewinienia dyscyplinarne cechuje ten sam stopień społecznej szkodliwości.

Czynnikiem hamującym wpływ prawa karnego *sensu stricte* na materialne prawo dyscyplinarne jest zakres podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Patrząc z perspektywy podziału czynów zabronionych na powszechne i indywidualne, przewinienia dyscyplinarne są czynami o charakterze indywidualnym²⁵. Zakres podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy policji nie wymaga także wprowadzenia rozwiązań, jakie przewiduje prawo karne *sensu stricte* w zakresie wieku odpowiedzialności podmiotu (por. art. 10 k.k.).

Kolejnym wyznacznikiem służącym ocenie oddziaływania materialnego prawa karnego *sensu stricte* na materialne prawo dyscyplinarne jest terminologia. Analiza rozdziału 10 u.pol. prowadzi do wniosku, że ustawodawca tworząc regulacje materialnego prawa dyscyplinarnego niejednokrotnie wykorzystuje terminologię wypracowaną na gruncie prawa karnego *sensu stricte*. Dla zilustrowania oddziaływania prawa karnego *sensu stricte* na materialne prawo dyscyplinarne na tej płaszczyźnie warto posłużyć się następującymi przykładami: „zamiar popełnienia” (art. 132a pkt 1 u.pol.), „wina” (art. 132b ust. 4 u.pol.); „kara” (np. art. 134 u.pol.); „wymiar kary” (art. 134h ust. 2 u.pol.); „zatarcie kary” (art. 135q ust. 1 u.pol.). Wykorzystanie przez ustawodawcę terminologii prawa karnego *sensu stricte* jest następstwem przynależności odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności represyjnej. Posłużenie się przez ustawodawcę w regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną takimi samymi terminami, które ustawodawca wykorzystuje w prawie karnym *sensu stricte* nie oznacza, że zawsze terminy te należy rozumieć w tożsamy sposób. Jako przykład

²⁵ Por. A. Bojańczyk, Z problematyki ..., s. 27-29; T. Bojarski, Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną (polemika), Państwo i Prawo 2005/3, s. 102; R. Giętkowski, Odpowiedzialność ..., s. 91-92.

należy wskazać na: „winę” (art. 132a u.pol.)²⁶. Odnosząc się do tego ostatniego przykładu, wypada zauważyć, że w ustawie o policji, zgodnie z art. 132a ustawodawca przewiduje instytucje winy umyślnej i winy nieumyślnej podczas, gdy w kodeksie karnym umyślność i nieumyślność wiązana jest z stroną podmiotową, a nie winą. Wina oraz umyślność i nieumyślność to dwie odrębne kategorie²⁷. Natomiast instytucja winy umyślnej i winy nieumyślnej znana była poprzednio obowiązującemu kodeksowi karnemu z 1969 r. Od 25 lat tak już nie jest (!).

Nie można także tracić z pola widzenia, że ustawodawca mając na uwadze odmienny od prawa karnego *sensu stricte* przedmiot regulacji materialnego prawa dyscyplinarnego, jednocześnie zamieszcza w tekście prawnym zmodyfikowaną terminologię prawa karnego *sensu stricte* oraz nieznaną prawu karnemu *sensu stricte* terminy dla określenia poszczególnych rozwiązań normatywnych. Przykładem terminu prawa karnego *sensu stricte*, który uległ modyfikacji jest termin „kara”. W regulacji kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji przybiera następującą postać: „kara dyscyplinarna”. Z kolei, jako przykład terminu, który został wypracowany w sposób autonomiczny w regulacji normatywnej kształtującej odpowiedzialność dyscyplinarną funkcjonariuszy policji wskazać należy, na takie terminy, jak: „przewinienie dyscyplinarne” (np. art. 132 ust. 1 u.pol.) czy „naruszenie dyscypliny służbowej” (np. art. 132 ust. 2 u.pol.).

Z wyżej wyróżnioną płaszczyzną integralnie związany jest przejaw oddziaływania rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte* na rozwiązania materialnego prawa dyscyplinarnego w postaci wzorowania się przez usta-

²⁶ Por. m.in. W. Koziulewicz, O dwoistym ujęciu winy w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów, [w:] Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych, V Seminarium Prawnicze z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”, red. P. Józwiak, W. Koziulewicz, K. Opaliński, Piła 2015, s. 6-11; B. Janusz-Pohl, Ł. Pohl, O okolicznościach niepozwolających na przypisanie winy policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialnoprawne i procesowe), [w:] Wina w prawie dyscyplinarnym..., s. 25-29 i n.

²⁷ Odmienne stanowisko prezentuje R. Giętkowski, który wskazuje, że: „Formy winy w prawie karnym są rekonstruowane na podstawie art. 9 k.k. Przepis art. 9 § 1 przewiduje dwie formy winy umyślnej, która zachodzi, gdy sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego” (Odpowiedzialność ..., s. 230) następnie ten autor dodaje, że: „z kolei z § 2 wynikają dwie formy winy nieumyślnej”. Zob. także D. Korczyński, Wina, jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, [w:] Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych. II Seminarium z cyklu Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2012, s. 17-18; P. Józwiak, Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej w służbach mundurowych, [w:] [w:] Wina w prawie dyscyplinarnym..., s. 57.

wodawcę z wypracowanych w prawie karnym *sensu stricte* i charakterystycznych dla tej dziedziny prawa rozwiązań normatywnych, przybierających postać zróżnicowanych instytucji.

Odnosząc się do zarysowanego tu stanu rzeczy, wyróżnić należy przynajmniej dwie grupy przypadków ilustrujących takie oddziaływanie. Grupa pierwsza obejmuje, instytucje materialnego prawa dyscyplinarnego, które stanowią powtórzenie lub zmodyfikowaną pod względem treściowym z uwagi na przedmiot regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji, instytucji wypracowanych na gruncie prawa karnego *sensu stricte*. Grupa druga, obejmuje instytucje wypracowane w sposób autonomiczny w materialnym prawie dyscyplinarnym, dla których wzorcem były rozwiązania normatywne prawa karnego *sensu stricte*.

Ilustrację dla pierwszej grupy stanowią następujące, przykładowe instytucje materialnego prawa dyscyplinarnego. W art. 132b ust. 2 u.pol. ustawodawca przewiduje instytucje podżegania. Analiza zawartości normatywnej art. 132b ust. 2 u.pol. prowadzi do wniosku, że wyrażona przez ten przepis instytucja podżegania do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego nie jest tożsama pod względem treściowym z art. 18 § 2 k.k. określającym instytucje podżegania. Porównanie treści art. 132b ust. 2 u.pol. w brzmieniu: „Policjant odpowiada dyscyplinarnie także wówczas, gdy chcąc, aby inny policjant popełnił przewinienie dyscyplinarne, nakłania go do tego” z przepisem art. 18 § 2 k.k. w brzmieniu: „Odpowiada za podżeganie, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego, nakłania ją do tego”, prowadzi do wniosku, że zawężenie zakresu odpowiedzialności na tej płaszczyźnie jest celowe. Zbliżoną uwagę można odnieść do innej niesprawczej formy współudziału w popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, jaką jest pomocnictwo do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego (por. art. 132b ust. 3 u.pol. i art. 18 § 3 k.k.). Innym przykładem, jaki można wskazać jest instytucja zatarcia kary dyscyplinarnej. Art. 135q ust. 1 u.pol. w brzmieniu „Zatarcie kary dyscyplinarnej oznacza uznanie kary za niebyłą”, jest zmodyfikowaną formą art. 109 § 1 k.k. w brzmieniu: „Z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe”.

Jeżeli chodzi o drugą grupę wyróżnionych przypadków to wskazać można następujące przykłady rozwiązań materialnego prawa dyscyplinarnego. W art. 134 u.pol. ustawodawca określa katalog kar za przewinienie dyscyplinarne. Analiza przepisu art. 134 u.pol. prowadzi do wniosku, że choć przepis ten nie stanowi powtórzenia art. 32 k.k., to jednak ustawodawca wzorował się właśnie na

nim. Uzasadnione jest to kilkoma względami. Po pierwsze, katalog kar dyscyplinarnych tak, jak katalog kar za przestępstwa jest zamknięty. Po drugie, ułożenie kar dyscyplinarnych za przewinienie dyscyplinarne, tak jak ułożenie kar za przestępstwa, jest wyliczeniem od kary najmniej dolegliwej do kary najsurowszej. Po trzecie, zauważalnym przejawem wzorowania się przez ustawodawcę przy tworzeniu art. 134 u.pol. jest redakcyjne ujęcie art. 32 k.k. – wyliczenie poszczególnych kar następuję w punktach. Także początkowe brzmienie obu przepisów jest tożsame ze sobą. Ustawodawca w obu przepisach posłużył się zwrotami: „karami są”.

Od powyższych grup rozwiązań normatywnych, odróżnić należy grupę rozwiązań normatywnych, która obejmuje instytucje wypracowane autonomicznie w materialnym prawie dyscyplinarnym, które nie są przewidziane w aktualnym stanie prawnym w prawie karnym *sensu stricte*. Przykładem instytucji, którą można zaliczyć do tej grupy wyróżnionych autonomicznych rozwiązań normatywnych materialnego prawa dyscyplinarnego jest katalog okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wpływający na zaostrzenie wymiaru kary, o którym mowa w art. 134h ust. 2 u.pol., czy katalog okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego wpływających na złagodzenie wymiaru kary, o którym mowa w art. 134h ust. 3 u.pol.

Innym czynnikiem hamującym oddziaływanie rozwiązań normatywnych prawa karnego *sensu stricte* na rozwiązania materialnego prawa dyscyplinarnego jest potrzeba takiego ukształtowania norm materialnego prawa dyscyplinarnego, aby mogły zostać urzeczywistnione w procesowym prawie dyscyplinarnym. Oddziaływanie norm materialnego prawa dyscyplinarnego i procesowego prawa dyscyplinarnego ma bowiem charakter dwukierunkowy.

W konkluzji wskazać należy, że problematyka współzależności zachodzących między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte* wymaga w dalszym ciągu pogłębionych badań i analiz zarówno z perspektywy stanu *de lege lata*, jak również stanu *pro futuro*. Relacje zachodzące między materialnym prawem dyscyplinarnym a prawem karnym *sensu stricte* należy oceniać także na innych płaszczyznach niż (nie)dopuszczalność stosowania przepisów części ogólnej kodeksu karnego na zasadzie analogii *legis* czy *iuris*. Z przynależności prawa dyscyplinarnego do prawa represyjnego w znaczeniu konstytucyjnym wynika, że w materialnym prawie dyscyplinarnym powinny zostać przewidziane rozwiązania normatywne uwzględniające minimalne standardy konstytucyjne. Z tego względu ustawodawca dążąc do ich zapewnienia

wykorzystał wzorce wypracowane w prawie karnym *sensu stricte*. Przy przeprowadzonej analizie z perspektywy wyróżnionych wyznaczników ustalono, że oddziaływanie rozwiązań normatywnych kształtujących prawo karne *sensu stricte* na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego następuje ze zróżnicowaną intensywnością. Z tego względu rozwiązania normatywne kształtujące materialne prawo dyscyplinarne nie stanowią odwzorowania rozwiązań normatywnych kształtujących prawo karne *sensu stricte*. Na taki stan rzeczy wpłynęło wiele wyznaczników ograniczających wpływ prawa karnego *sensu stricte* na rozwiązania normatywne materialnego prawa dyscyplinarnego w szczególności przedmiot regulacji.

Dokonując próby określenia wyznaczników uzasadniających wykorzystanie wzorców wypracowanych w prawie karnym *sensu stricte* należy mieć na uwadze, że traktując je jako punkt odniesienia dla ukształtowania rozwiązań normatywnych materialnego prawa dyscyplinarnego, ustawodawca powinien wykorzystać tylko te wzorce, które stanowią wyraz ustawodawstwa demokratycznego państwa prawnego, jednocześnie odrzucając te, które stanowią wyraz nieracjonalnej polityki kryminalnej zmierzającej do zintensyfikowania stopnia represyjności prawa karnego *sensu stricte*. Jeżeli zatem dane rozwiązanie normatywne prawa karnego *sensu stricte* nie odpowiada konstytucyjnemu wzorcowi demokratycznego państwa prawnego, wzorców dla określenia rozwiązań normatywnych materialnego prawa dyscyplinarnego należy poszukiwać w standardach wyznaczonych przez przepisy Konstytucji RP.

WPLYW POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO NA POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE W SPRAWIE ZWOLNIENIA POLICJANTA ZE SŁUŻBY W POLICJI

Zagadnienia wstępne

Zatrudnienie policjanta jest szczególnego rodzaju formą niepracowniczego zatrudnienia¹. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji² stosunek służbowy policjanta powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby. Mimo tożsamer nazwy ze stosunkiem pracy z mianowania, o którym mowa w art. 76 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy³, mianowanie, o którym mowa w ustawie o Policji, nie stanowi z nim tożsamej konstrukcji prawnej. Stosunek służbowy funkcjonariusza Policji jest stosunkiem *stricte* administracyjnoprawnym⁴, co oznacza, że zasadniczo nie występują w nim żadne elementy właściwe dla stosunków pracy. Jak

¹ T. Kuczyński, *Wybrane problemy orzecznictwa sądowoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2010, nr 5 – 6 (32 – 33), s. 249.

² Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 161 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).

⁴ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz. Ustawa o Policji*, Warszawa 2015, s. 366, P. Gacek, *Nawiązanie stosunku służbowego z funkcjonariuszem Policji*, *Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka* z 2011, nr 2 (23), s. 76 i n., tenże, *Odwołanie od rozkazu personalnego*, *Przegląd Policyjny* z 2016, nr 3 (123), s. 80, T. Hanausek, A. Abramski, J. Leśniewski, S. Pikulski, S. Sagan, M. Taniewska, *Prawo Policyjne. Komentarz*, S. Sagan (red.), Katowice 1992, s. 69, J. Kacprzak, *Stosunki służbowe w formacjach zmilitaryzowanych – charakter prawny, ochrona sądowa*, *Przegląd Policyjny* z 1994, nr 1 (33), s. 97, W. Kotowski, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 387 – i tam powołane postanowienie SN z dnia 12 września 1984 r., I PR 93/84, OSNCP z 1985, nr 5 – 6, poz. 73, T. Kuczyński, *Wybrane...*, s. 250, M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 311 i n., W. Maciejko, *Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 154, W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie w sprawach osobowych w Policji*, Wrocław 2010, s. 20, W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko – Karetko, *Prawo administracyjne. Zarys wykładu części szczególnej*, Warszawa 2011, s. 139, J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 167, W. Pływaczewski, G. Kędzińska (red.), *Leksykon policyjny*, Szczytno 2001, s. 304, P. Szustakiewicz, *Istota stosunku służbowego*, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, 2016, Legalis, T. Szan-kin, *Służba w Policji*, [w:] M. Czuryk, M. Karpiuk, J. Kostrubiec, K. Orzeszyna (red.), *Prawo policyjne*, Warszawa 2014, s. 200 i n., E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2004,

słusznie zauważa Tadeusz Zieliński stosunki służbowe nie mogą być identyfikowane ze stosunkami pracy na podstawie mianowania, mimo iż ich źródłem tak samo jak stosunków pracy z mianowania jest akt administracyjny (nominacja). Właściwością odróżniającą „służbę” w formacjach militarnych (paramilitarnych) od stosunku pracy z mianowania jest to, że w stosunku służbowym występuje pełna dyspozycyjność funkcjonariusza. Nasilenie pierwiastków władczych w tego rodzaju stosunkach jest tak wielkie, że reżim prawa pracy musi ustąpić bardziej przydatnemu w tej materii reżimowi prawa administracyjnego. Kryterium zatem odgraniczającym stosunki pracy z mianowania od stosunków służbowych z mianowania jest wyłącznie stopień dyspozycyjności funkcjonariusza wobec jego władzy służbowej⁵.

Charakterystycznymi cechami stosunku służbowego, które pozwalają na jego wyodrębnienie spośród innych stosunków prawnych i odróżnienie go od nich jest wymieniona zwiększona dyspozycyjność funkcjonariusza⁶ co do czasu⁷, miejsca oraz rodzaju wykonywanych czynności⁸, zwiększony stopień podporządkowania w stosunku do przełożonego właściwego w sprawach osobowych

s. 393, M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, s. 151. Przeciwnie T. Hanausek, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Kraków 1996, s. 72. Porównaj także ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej – zob. M. Zorska, *Komentarze do ustaw z 31 stycznia 1950 r. o stosunku służbowym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i z 31 stycznia 1959 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszów Milicji Obywatelskiej i ich rodzin*, Warszawa 1960, s. 10.

Szerzej na temat charakteru stosunku służbowego – zob. T. Kuczyński, *Stosunki służbowe służb zmilitaryzowanych (mundurowych)*, [w:] *System prawa administracyjnego. Stosunek służbowy*, tom 11, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 14 i n.

⁵ T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 181.

⁶ „(...) istotą służby w Policji jest m.in. dyspozycyjność jej funkcjonariuszy, a granice dyspozycyjności zakreślone są przepisami ustawy oraz aktów wykonawczych” (wyrok NSA z dnia 28 lutego 2019 r., I OSK 950/17, Legalis nr 1940424), w tym samym tonie wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 stycznia 2017 r., II SA/Wa 1457/16, Legalis nr 1722135, „(...) podstawowym elementem służby w Policji umożliwiającym wykonywanie zadań tej formacji jest zdyscyplinowanie i dyspozycyjność policjanta” (wyrok WSA w Warszawie z 7 listopada 2012 r., II SA/Wa 1353/12, Legalis nr 830125), „Służba w Policji jest szczególnym rodzajem służby publicznej podlegającej określonym rygorom i ograniczeniom, a warunkiem jej pełnienia jest dyspozycyjność, która polega na poddaniu się szczególnej dyscyplinie służbowej” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 23 sierpnia 2012 r., III SA/Kr 1483/11, Legalis nr 866455).

⁷ Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Czas służby a czas pracy – wybrane aspekty*, Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji z 2014, nr 2, s. 41 i n., tenże, *Służba pełniona przez policjanta w ramach dyżuru domowego*, Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji z 2017, nr 2, s. 27 i n.

⁸ „(...) funkcjonariusz Policji, nawiązując stosunek służbowy, godzi się na możliwość władczego działania swego przełożonego w sprawach wynikających z nawiązanego stosunku służbowego, w tym na decyzje w sprawach osobowych – czyli podejmując decyzję o wstąpieniu do służby

(podmiotu zatrudniającego), jak również wobec pozostałych przełożonych, w tym do bezpośredniego przełożonego, a także zaostrożona odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa. Jak słusznie bowiem podkreśla doktryna „Taki ich status [tj. policjantów – aut.] wywołuje konieczność znacznie zwiększonej dyspozycyjności służbowej, głęboko sięgającej dyscypliny służbowej oraz przesądza o władczym, administracyjnym charakterze rozkazów, poleceń służbowych i innych aktów kształtujących stosunek pomiędzy organem zatrudniającym (przełożonym służbowym) a zatrudnionym funkcjonariuszem”⁹. Funkcjonariusz Policji składając zatem dobrowolne oświadczenie o wstąpieniu do służby, wskutek przyjęcia aktu mianowania, który inicjuje stosunek służbowy, wyraża tym samym gotowość poddania się szczególnemu reżimowi wynikającemu z charakteru tej służby. Godzi się zatem na możliwość władczego działania przełożonego właściwego w sprawach osobowych w sferę jego spraw stanowiących sprawę osobową, w tym na jednostronne i władcze podejmowanie przez tego przełożonego decyzji personalnych dotyczących jego osoby i jego statusu jako członka tej formacji. Nawiązanie stosunku służbowego powoduje również zainicjowanie więzi wewnątrzsłużbowej. Policja jest bowiem formacją o charakterze militarnym (paramilitarnym), która wzorowana jest na organizacjach typu wojskowego. W konsekwencji Policja została zorganizowana jako organizacja o zhierarchizowanej strukturze organizacyjnej¹⁰. Z treści zarządzenia nr 30 Komendanta Głównego Policji z 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji¹¹ wynika wprost, iż organizacja hierarchiczna Policji jest jej stanem wewnętrznego zorganizowania w systemie podporządkowania, a także wzajemnych uprawnień i obowiązków organów Policji oraz policjantów i pracowników Policji (§ 1 pkt 6 zarządzenia nr 30 KGP). Struktura organizacyjna

w strukturach Policji, kandydat na policjanta świadomie poddaje się służbowej dyspozycji przełożonego, która polegać może także na dowolnym określeniu miejsca pełnienia służby oraz stanowiska funkcjonariusza” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2007 r., II SA/Wa 1620/07, Legalis nr 121289).

⁹ W. Maciejko, M. Rojewski, A. Suławko – Karetko, *Prawo...*, s. 139.

¹⁰ Warto powtórzyć za Wojciechem Maciejką, że „znacznym stopień zdyscyplinowania służbowego wymagany od pracowników (funkcjonariuszy) tych służb skutkuje wyjątkowym rygoryzmem regulacji organizacyjnych i pracowniczych” (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 20). Stosunek służbowy musi być zatem dopasowany do struktury organizacyjnej tej formacji. Skoro charakterystycznymi cechami tego stosunku są zdyscyplinowanie i podporządkowanie policjanta wobec jego władzy zwierzchniej, stąd też konieczność precyzyjnego określenia praw i obowiązków w poszczególnych policjantów (będących podwładnymi) wobec innych policjantów (którzy są przełożonymi).

¹¹ Zarządzenie nr 30 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji (t.j. Dz. Urz. KGP z 2018 r., poz. 89 ze zm.).

Policji porządkuje relacje pomiędzy poszczególnymi członkami tej formacji, jednym przyznając przymiot przełożonego, a innym podwładnego. Ci ostatni zobowiązani są do wykonywania powierzonych im zadań, a także do wykonywania poleceń i rozkazów swoich przełożonych¹². Funkcjonowanie organizacji hierarchicznej, zgodnie z powołanym wyżej zarządzeniem nr 30 KGP, polega między innymi na przestrzeganiu określonych przepisami prawa zasad podejmowania decyzji i wydawania rozkazów lub poleceń, związanych z wykonywaniem zadań Policji, stosowaniu drogi służbowej oraz określonych w zarządzeniu sposobów i metod wykonywania czynności przez przełożonych oraz podwładnych, a także stosowaniu się do określonych w zarządzeniu zasad postępowania, wynikających ze starszeństwa stopni policyjnych (§ 2 pkt 2 – 4 zarządzenia nr 30 KGP). Dzięki temu możliwe jest osiągnięcie zakładanego celu, jakim jest zapewnienie jednolitości, sprawności, szybkości, ekonomiczności i efektywności czynności służbowych, zdolności struktur organizacyjnych Policji do działań uporządkowanych, jak również ustalenia odpowiedzialności indywidualnej w przypadku naruszenia prawa, bezczynności pomimo obowiązku działania albo wykonania zadań służbowych w sposób wadliwy (§ 3 pkt 1 – 3 zarządzenia nr 30 KGP). To z kolei pozwala tej organizacji prawidłowo i właściwie realizować jej ustawowe zadania, o których mowa w art. 1 ustawy o Policji, dla których formacja ta została powołana do życia.

Hierarchiczna struktura organizacyjna Policji jest jednym z elementów, który służyć ma urzeczywistnieniu misji tej organizacji. Stąd też konieczne stało się również wprowadzenie instrumentów prawnych właściwych wyłącznie dla struktur hierarchicznych, które określają wzajemne relacje nadrzędności i podległości służbowej, nadają status poszczególnym policjantom jako podwładnym oraz przełożonym, a także precyzyjnie określają sformalizowany kanał komunikacyjny pomiędzy tymi podmiotami (droga służbowa). Same reguły określonego zachowania, czy sfery praw i obowiązków funkcjonariuszy, jako członków tej

¹² „Jednym ze skutków nawiązania stosunku służbowego jest powstanie po stronie przełożonego służbowego policjanta daleko posuniętego władztwa administracyjnego – władztwa służbowego. Treścią władztwa służbowego jest zabezpieczony sankcją dyscyplinarną tytuł przełożonego służbowego do wiążącego wydawania podwładnemu rozkazów oraz poleceń służbowych” (W. Maciejko, *Osobowe...*, s. 156). Jak słusznie zaznacza B. Opaliński i P. Szustakiewicz, obowiązek ten ma charakter bezwzględny, co oznacza, że policjant, co do zasady, nie może ich kwestionować lub sabotować, chyba, że zachodzi przypadek wskazany w art. 58 ust. 2 ustawy o Policji. Regułą jest zatem to, iż charakter służby, jej hierarchiczność powoduje, że nie ma w niej miejsca na „dyskusję” (B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, s. 141 i n.).

formacji nie są jednak wystarczające, aby zapewnić szybkie, sprawne i efektywne wykonywanie przez Policję jej zadań. Niezbędne było również wprowadzenie takich mechanizmów, które będą gwarantem zdyscyplinowania i podporządkowania policjanta i które zapewnią prawidłowe wykonanie przez niego powierzonych mu zadań, a także, które będą przeciwdziałać rozluźnieniu dyscypliny służbowej przed niepożądanymi zachowaniami funkcjonariuszy. Mechanizmów, które stanowiąc będą instrument nie tylko represyjny (umożliwiający ukaranie policjanta za zachowanie niezgodne z przepisami prawa), ale również prewencyjny (umożliwiający zdyscyplinowanie innych funkcjonariuszy, aby nie dopuszczali się zachowań sprzecznych z prawem).

Mechanizm taki z pewnością został ustanowiony w przepisach prawa karnego¹³, które przewiduje szereg przestępstw, których sprawcą może być funkcjonariusz publiczny, w tym funkcjonariusz Policji. Niezależnie jednak od reżimu wytyczonego przez przepisy prawa karnego, pragmatyka służbowa przewiduje szczególnego rodzaju odpowiedzialność, której podlega funkcjonariusz Policji, tj. odpowiedzialność dyscyplinarną. Ustanowione reguły odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, co należy zaznaczyć, są od siebie niezależne i niekonkurencyjne¹⁴. Zgodnie bowiem z art. 132 ust. 4 ustawy o Policji czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Wobec tego nie działa w tym przypadku zasada *ne bis in idem*¹⁵, a wydanie przez sąd wyroku skazującego nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarnego¹⁶. Zatem rozstrzygnięcia wydane

¹³ Jak również w sprawach o wykroczenia. Szerzej na ten temat: zob. B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych*, Piła 2014, D. Korczyński, *Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji*, Piła 2011, s. 57 i n.

¹⁴ „Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego (...)” (W. Kotowski, *Ustawa...*, s. 647), a także „Postępowanie dyscyplinarne policjantów nie jest jednak postępowaniem karnym. Postępowania dyscyplinarne i postępowanie karne są autonomiczne, także w przypadku, gdy dotyczą one tego samego działania sprawcy” (wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., I OSK 281/17, Legalis nr 1845541).

¹⁵ S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, s. 33 i n. – i tam powołany wyrok TK z dnia 8 października 2002 r., K 36/00, OTK – A z 2002, nr 5, s. 63.

¹⁶ T. Hanausek, *Ustawa...*, s. 123. W tym samym tonie M. J. Bednarski, *Kompendium postępowania dyscyplinarnego dla policjantów*, Warszawa 2011, s. 38 i n., B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 132*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis, M. Parafińska, *Rygory służby w Policji a życie rodzinne*, Warszawa 2011, s. 30, a także wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 2 marca 2017 r., II SA/Rz 1093/16, Legalis nr 1601745, wyrok WSA

w postępowaniu karnym i dyscyplinarnym także są wobec siebie niezależne. Odpowiedzialność dyscyplinarna uregulowana w pragmatyce służbowej statuuje szczególnego rodzaju reżim odpowiedzialności *quasi* karnej, którego celem jest ustalenie czy dany czyn wypełnia znamiona deliktu dyscyplinarnego oraz wymierzenie funkcjonariuszowi kary dyscyplinarnej za jego popełnienie. Kary te z kolei są określone w pragmatyce służbowej, w art. 134 pkt 1 – 6 ustawy o Policji¹⁷, a te w sposób oczywisty różnią się od kar oraz środków karnych możliwych do orzeczenia w przypadkach popełnienia przestępstwa, przestępstwa skarbowego, wykroczenia lub też wykroczenia skarbowego¹⁸.

W niektórych jednak sytuacjach rozstrzygnięcia wydane w postępowaniu dyscyplinarnym oddziałują bezpośrednio na sferę spraw będących sprawą osobową funkcjonariusza. Te z kolei, jak to zostało już wcześniej zaakcentowane, mogą być kształtowane wyłącznie kwalifikowanym aktem administracyjnym jakim jest decyzja administracyjna (rozkaz personalny). Stąd też w dalszej części niniejszego opracowania uwagi zostaną skupione wyłącznie na kwestii odpowiedzialności dyscyplinarnej, w kontekście wpływu postępowania dyscyplinarnego i wydanego w jego toku rozstrzygnięcia na postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji.

Postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia ze służby w Policji jest również niezależne i niekonkurencyjne w stosunku do postępowania dyscyplinarnego¹⁹. Do postępowania dyscyplinarnego nie mają również zastosowania przepisy procedury administracyjnej. Regulacja postępowania dyscyplinarnego jest bowiem unormowaniem pełnym w zakresie wszczęcia, przebiegu i formy zakończenia²⁰. Można jednak wskazać przypadki, iż wynik postępowania dyscyplinarnego stanowić będzie przesłankę do zainicjowania postępowania w sprawie zwolnienia ze służby w Policji (art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji). Ponadto sam fakt prowadzonego postępowania dyscyplinarnego lub prowadzonych postępo-

w Gliwicach z dnia 30 października 2009 r., IV SA/GI 560/09, Legalis nr 323967, wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2004 r., II SA 1561/03, Legalis nr 1123054.

¹⁷ Katalog kar dyscyplinarnych ma charakter zamknięty (B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 134*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis).

¹⁸ A. Warmiński wskazuje na podobieństwo kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby ze środkiem karnym przewidzianym w art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1950 ze zm.) (A. Warmiński, *Dyscyplinarne postępowania funkcjonariuszy Policji*, Warszawa 2019, s. 37 i n.). Porównaj także z T. Hanausek, *Ustawa...*, s. 125.

¹⁹ Postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 13 marca 2014 r., II SA/Bk 127/14, Legalis nr 1018330.

²⁰ Postanowienie NSA z dnia 9 czerwca 2014 r., I OSK 82/14, Legalis nr 989734.

wań dyscyplinarnych, jak również jego (ich) wynik (poza orzeczeniem kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby – art. 134 pkt 6 ustawy o Policji), może mieć istotne znaczenie w kontekście postępowania administracyjnego prowadzonego na fakultatywnej podstawie zwolnieniowej określonej w art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Jak wynika z powyższego organ administracyjny, albo zobowiązany jest do uwzględnienia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym orzeczenia, którym policjant zostaje ukarany karą dyscyplinarną wydalenia ze służby, a tym samym do wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, albo też może uwzględnić fakt prowadzonego lub prowadzonych wobec policjanta postępowań dyscyplinarnych, jak również orzeczeń w nich zapadłych (za wyjątkiem orzeczenia kary, o której mowa w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji, bo jej orzeczenie determinuje do wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji), w kontekście zasadności wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby ze względu na ważny interes służby.

Orzeczenie kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby jako przesłanka obligatoryjnego zwolnienia policjanta ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji

Istotnym elementem każdego postępowania administracyjnego jest jego przedmiot. Jest nim sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹. Jej granice określa przepis prawa powszechnie obowiązującego. Rozstrzygnięcie zawarte zatem w treści osnowy decyzji administracyjnej musi mieć swoje oparcie w tych przepisach. Wydanie decyzji bez podstawy prawnej stanowi o wadze kwalifikowanej decyzji administracyjnej, która zobowiązuje do wyeliminowania jej z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Tylko przepis prawa powszechnie obowiązującego może stanowić podstawę do skonkretyzowania praw i obowiązków indywidualnie oznaczonego adresata. Decyzja administracyjna jest bowiem kwalifikowanym aktem administracyjnym, w którym organ administracyjny w sposób władczy i jednostronny kształtuje sytuację prawną adresata, tj. określa jego status prawny. Jest to o tyle istotne, że sprawa administracyjna w konkretnym postępowaniu administracyjnym, prowadzonym na wskazanej przez organ

²¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 ze zm.).

podstawie prawnej determinuje ten organ do wykonania, w jego ramach, określonych czynności, a te muszą być relewantne z punktu widzenia przedmiotu postępowania administracyjnego. Czynności te muszą bowiem potwierdzać istnienie przedmiotu tego postępowania. To z kolei skutkuje możliwością wydania przez organ decyzji merytorycznej w danej sprawie. Zatem czynności te nie mogą wykraczać poza ustalony cel postępowania administracyjnego. Czynności te winny zmierzać do stwierdzenia czy możliwa jest subsumpcja określonej normy prawnej do zaistniałego stanu faktycznego, a tym samym do ustalenia czy możliwe jest osiągnięcie założonego przez organ celu tego postępowania, jakim jest wydanie decyzji merytorycznej w oparciu o normę prawną wynikająca z przepisu prawa powszechnie obowiązującego, który organ ustanowił przedmiotem konkretnej sprawy administracyjnej. Należy bowiem zaznaczyć, że przedmiot ten ustalany jest przez organ tylko raz w związku z wszczęciem postępowania administracyjnego w konkretnej sprawie i nie może on być w żaden sposób modyfikowany lub zmieniany w toku prowadzonego postępowania. Jak wynika z powyższego, wykonywane czynności w ramach postępowania administracyjnego, w tym gromadzenie materiału dowodowego w sprawie administracyjnej, muszą być odnoszone wyłącznie do materiału niezbędnego do podjęcia decyzji końcowej w danej sprawie. Są one determinowane celem postępowania, którym jest ustalenie czy stan faktyczny wyczerpuje dyspozycje określonej normy prawnej, a tym samym czy norma prawna ma w tym konkretnym przypadku zastosowanie. Potwierdzenie tej okoliczności upoważnia do wydania rozstrzygnięcia *in meriti*. Wobec tego organ administracyjny nie jest upoważniony ani zobowiązany do podejmowania tych czynności i gromadzenia takich dowodów, które nie są niezbędne do wydania rozstrzygnięcia w danej (konkretnej) sprawie administracyjnej. Działanie organu nie może bowiem naruszać zasad ustanowionych w procedurze administracyjnej, w tym zasady szybkości i prostoty postępowania (art. 12 § 1 k.p.a.). Inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego zobowiązuje organ nie tylko do gromadzenia materiału dowodowego, ale również do jego selekcji. Brak natomiast koncentracji materiału dowodowego mógłby wprost wskazywać na naruszenie zasad określonych w art. 12 § 1 k.p.a.

Kwestie, o których mowa, są o tyle istotne, że pragmatyka służbowa enumeratywnie wylicza podstawy umożliwiające, albo też zobowiązujące zwolnienie policjanta ze służby w Policji. Jest to katalog zamknięty (*numerus clausus*)²².

²² P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 280.

Należy również dodać, że kompleksowe uregulowanie kwestii związanych ze zwolnieniem ze służby w ustawie o Policji, a w szczególności zamieszczenie w pragmatyce służbowej wyczerpującego katalogu podstaw zwolnieniowych wyklucza możliwość subsydiarnego stosowania innych aktów prawnych usytuowanych poza tą pragmatyką, w tym przepisów prawa pracy²³. Podstawy te zostały usystematyzowane w dwóch grupach, tj. jako przesłanki obligatoryjnego zwolnienia ze służby (art. 41 ust. 1 pkt 1 – 7 oraz w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji), a także jako fakultatywne przesłanki zwolnienia ze służby (art. 41 ust. 2 pkt 1 – 9 oraz w art. 38 ust. 4 ustawy o Policji)²⁴. Rozwiązanie zatem stosunku służbowego z innych przyczyn jest niedopuszczalne²⁵. Każda z nich jest odrębna i niekonkurencyjna wobec pozostałych. Każda z nich określa też odrębne granice (konkretnej) sprawy administracyjnej, z czego wynika, iż każda z podstaw zwolnieniowych przewiduje odrębne przesłanki, których ustalenie zobowiązuje, albo też uprawnia organ do zwolnienia policjanta ze służby w Policji²⁶. Konieczne jest również zaakcentowanie, iż tylko ustalenie przesłanek objętych konkretną podstawą wynikającą z art. 41 ust. 1, 2 lub 3, albo z art. 38 ust. 4 ustawy o Policji, pozwala na wydanie rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym. Sprowadza się to do konieczności ustalenia czy zaistniał określony fakt prawotwórczy, objęty konkretną podstawą zwolnieniową, który zobowiązuje albo też uprawnia organ do definitywnego ustalenia statusu prawnego funkcjonariusza, tj. do rozwiązania z nim więzi prawnej – stosunku służbowego.

Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania dalsze rozważania zostaną skoncentrowane na podstawie zwolnieniowej zamieszczonej w art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Podstawa ta jest tzw. obligatoryjną przesłanką zwolnienia ze służby. Wynika to wprost ze sformułowania zawartego w art. 41 ust. 1 ustawy o Policji, który stanowi, że policjanta „zwalnia się” w sytuacji ustalenia, że zaistniał choćby jeden z przypadków wskazanych tym przepisem, w tym wynikający z art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Oznacza to, iż kwestia zwolnienia

²³ „Kwestie związane ze zwolnieniem ze służby policjantów zostały uregulowane wyłącznie w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. Nr 30, poz. 179 ze zm.) i przepisy kodeksu pracy nie mają nawet pomocniczego zastosowania” (wyrok NSA z dnia 14 lipca 1999 r., II SA 443/99, Legalis nr 176039).

²⁴ „Przepis art. 41 ustawy o Policji zawiera katalog obligatoryjnych oraz fakultatywnych przyczyn zwolnienia ze służby” (M. Lew, *Policja*, [w:] W. Maciejko, P. Szustakiewicz, *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, 2016, Legalis), a także B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja...*, s. 178, P. Szustakiewicz, *Stosunki...*, s. 280.

²⁵ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 976/16, Legalis nr 1651907.

²⁶ W. Kotowski, *Ustawa...*, s. 440.

nie została pozostawiona uznaniu administracyjnemu, ale ma charakter związany²⁷. W przypadku, o którym mowa w art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, organ zobowiązany jest do ustalenia, czy w postępowaniu dyscyplinarnym zostało wydane wobec policjanta orzeczenie, którym wymierzono mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby. Jest to jedyna okoliczność, która wymaga potwierdzenia przez organ w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Inne okoliczności nie mają dla tego postępowania żadnego znaczenia i nie mogą być dowodzone w jego ramach²⁸. Nie mają w szczególności znaczenia, w kontekście postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji inne orzeczenia wydane w postępowaniu dyscyplinarnym, którymi wymierzono policjantowi jedną z kar dyscyplinarnych określonych w katalogu zamieszczonym w art. 134 pkt 1 – 5 ustawy o Policji. Podstawą zwolnienia ze służby w Policji musi być wydane w postępowaniu dyscyplinarnym orzeczenie, z którego wynika, iż policjantowi wymierzono karę, o której mowa w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji. Zatem organ zobowiązany jest do ustalenia czy w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie, którym policjantowi wymierzono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, a także, iż jest ono niewadliwe²⁹.

²⁷ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 421, W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294, B. Opałiński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium...*, s. 178, a także „Redakcja przepisu art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) jednoznacznie wskazuje, że właściwy organ Policji ma obowiązek zwolnienia policjanta ze służby, jeżeli wobec tego policjanta została orzeczona kara dyscyplinarna wydalenia ze służby i orzeczenie to ma walor decyzji prawomocnej. Właściwy organ Policji jest związany takim orzeczeniem dyscyplinarnym i nie może go nie wykonać” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2009 r., III SA/Kr 1071/08, Legalis nr 169689). W tym samym tonie wyrok NSA z dnia 17 października 2014 r., I OSK 1341/13, Legalis nr 1328470.

²⁸ Nie może być w szczególności przedmiotem dowodzenia czy zaistniała jakakolwiek przesłanka fakultatywnego zwolnienia ze służby, bowiem zaistnienie przesłanki obligatoryjnej ma prymat przed fakultatywną. Jeśli natomiast zaistnieją dwie przesłanki obligatoryjne, organ winien zainicjować postępowanie na tej podstawie, która zmaterializowała się jako pierwsza. Odrębną kwestią jest zaistnienie przesłanki obligatoryjnej, o której mowa w art. 41 ust. 3 ustawy o Policji, a następnie innej przesłanki obligatoryjnej wymienionej w art. 41 ust. 1 pkt 1 – 7 ustawy o Policji. Omówienie tego zagadnienia przekracza jednak ramy niniejszego opracowania. Szerzej na ten temat – zob. P. Gacek, *Zwolnienie ze służby w Policji w związku ze złożonym przez policjanta pisemnym zgłoszeniem o wystąpieniu z niej na podstawie art. 41 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 o Policji*, Przegląd Policyjny z 2018, nr 2 (130), s. 63 i n.

²⁹ „Wydanie na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.) decyzji o zwolnieniu funkcjonariusza ze służby w Policji będzie

Należy również zaznaczyć, że samo wydanie orzeczenia, którym wymierzono karę, o której mowa w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji, nie stanowi *ipso facto* o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji. Jak wynika wprost z art. 134f ustawy o Policji, kara dyscyplinarna, przewidziana w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji, wydalenia ze służby oznacza zwolnienie ze służby w Policji³⁰. Zatem samo wydanie wobec policjanta orzeczenia, w którym orzeczono wobec niego tę karę dyscyplinarną nie jest równoznaczne z rozwiązaniem z nim stosunku służbowego. Kara dyscyplinarna wydalenia ze służby zawarta w wydanym wobec policjanta orzeczeniu stanowi wobec tego jedynie przyczynę, która zobowiązuje do zwolnienia go ze służby w Policji. Nie można zatem mówić, w tym przypadku, o pełnym automatyzmie. Fakt wydania wobec policjanta orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym, wymierzającego mu karę dyscyplinarną wydalenia ze służby nie skutkuje samo w sobie rozwiązaniem z nim więzi prawnej, tj. stosunku służbowego. Kara ta wymaga jej wykonania, które jest bezpośrednim następstwem wydanego orzeczenia w tym zakresie. Wydanie takiego orzeczenia jest jedynie przesłanką do zainicjowania postępowania administracyjnego, w wyniku którego zostanie wydany rozkaz personalny (decyzja administracyjna) o zwolnieniu policjanta ze służby, właśnie ze względu na to, że uprzednio wydano wobec niego orzeczenie w postępowaniu dyscyplinarnym, którym wydano go ze służby³¹. Jak zaznacza judykatura, wydanie decyzji administracyjnej w sprawie zwolnienia ze służby w Policji jest, tzw. decyzją kadrową, która jest obligatoryjnym aktem wykonania kary dyscyplinarnej³². Wykonanie tej kary zostało także powierzone innemu organowi, którym nie jest przełożony dyscyplinarny wydający orzeczenie w postępowaniu dyscyplinarnym. Zgodnie z art. 135o ust. 4

zgodne z prawem w sytuacji, gdy prawomocne orzeczenie dyscyplinarne, wymierzające karę wydalenia ze służby, jest wolne od wad prawnych” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2009 r., II SA/Wa 114/09, Legalis nr 209130).

³⁰ Nie jest to zatem „kara rozwiązująca stosunek służbowy” (zob. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 134*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis), bo samo jej orzeczenie nie powoduje rozwiązania stosunku służbowego. Orzeczenie tej kary skutkuje koniecznością obligatoryjnego rozwiązania stosunku służbowego.

³¹ S. Maj, *Postępowanie...*, s. 55, M. Wieczorek, *Charakter...*, s. 246.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 marca 2009 r., II SA/Wa 114/09..., a także Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 674. Doktryna także wskazuje, że rozkaz personalny w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji stanowi rozkaz o charakterze egzekucyjnym, bo służy wykonaniu orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294).

ustawy o Policji, przełożony właściwy w sprawach osobowych, po uprawomocnieniu się orzeczenia niezwłocznie wykonuje karę wydalenia ze służby przez wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu ukaranego policjanta ze służby³³.

Przesłanka wynikająca z art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji została sformułowana w sposób precyzyjny. Organ z kolei zobowiązany jest nie tylko do zbadania czy wszczynając postępowanie administracyjne prawidłowo dokonał wyboru podstawy zwolnieniowej, ale również, czy w sposób prawidłowy zweryfikował istnienie w tej sprawie przesłanki, która warunkuje zwolnienie na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Nie może bowiem budzić wątpliwości, że organ administracyjny zobowiązany jest do działania na podstawie i w granicach prawa. Wynika to nie tylko z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴, ale również z art. 6 k.p.a.³⁵.

Zatem w dalszej kolejności konieczne jest wskazanie, w jaki sposób materializuje się przesłanka zawarta w art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, a także w jakim zakresie może być ona badana w toku postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na tej podstawie.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych zagadnień, należy tylko stwierdzić, iż treść art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji stanowiąc, że podstawą obligatoryjnego zwolnienia ze służby w Policji jest wymierzenie policjantowi kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby w istocie odwołuje się do prawomocnego orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym, którym wymierzono funkcjonariuszowi karę dyscyplinarną, o której mowa w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji. Tylko prawomocne orzeczenia mogą być bowiem wykonywane zgodnie z art. 135o ust. 2, 3 i 4 ustawy o Policji. Zatem organ administracyjny, tj. przełożony właściwy w sprawach osobowych, który został zobligowany przez ustawodawcę do wykonania kary wydalenia policjanta ze służby, w toku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby, zobowiązany jest do zbadania czy wydanemu orzeczeniu przysługuje przymiot prawomocności.

³³ „Po uprawomocnieniu się orzeczenia dyscyplinarnego należy wykonać karę. Właściwym do wykonania kary jest przełożony policjanta w sprawach osobowych” (B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 135o*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis).

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

³⁵ „Zgodnie z zasadą ogólną praworządności (art. 6 k.p.a.), mającą walor zasady konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), organy administracji mają obowiązek działać na podstawie i w granicach prawa” (wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 132/15, Legalis nr 1554129).

Zgodnie z art. 135o ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Policji orzeczenie lub postanowienie wydane w I instancji staje się prawomocne z upływem terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia, jeżeli go nie wniesiono, natomiast w przypadku wniesienia odwołania lub zażalenia od orzeczenia lub postanowienia wydanego w I instancji - w dniu wydania orzeczenia lub postanowienia przez organ odwoławczy.

Orzeczenie wydane w I instancji musi być zatem prawidłowo wprowadzone do obrotu prawnego. Wydane orzeczenie jest niezwłocznie doręczane³⁶ obwinionemu (art. 135j ust. 7 ustawy o Policji), a także obrońcy obwinionego jeśli został on ustanowiony w sprawie (art. 135f ust. 6 ustawy o Policji). Należy jednak zaznaczyć, że ustanowienie obrońcy jest jedynie uprawnieniem przysługującym obwinionemu (art. 135f ust. 1 pkt 4a ustawy o Policji)³⁷, stąd też udział obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym nie wyłącza osobistego działania w nim obwinionego (art. 135f ust. 6 ustawy o Policji). Zatem uprawnienie do wniesienia odwołania przysługuje zarówno obwinionemu, jak również jego obrońcy i nie wymaga od nich współdziałania w tym zakresie³⁸. Orzeczenie to może zostać zaskarżone w drodze odwołania w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia (art. 135k ust. 1 ustawy o Policji)³⁹. Termin ten ma charakter zawity, a zatem jego uchybienie powoduje bezskuteczność tej czynności procesowej⁴⁰. Jeżeli jednak orzeczenie w I instancji wydał Komendant Główny Policji, odwołanie nie przysługuje. Obwiniony może natomiast w terminie, o którym mowa w art. 135k

³⁶ „Zgodnie z art. 128 § 1 k.p.k. stosowanym w postępowaniu dyscyplinarnym z mocy art. 135p ust. 1 ustawy o Policji – orzeczenia i zarządzenia doręcza się w uwierzytelnionych odpisach, jeżeli ustawa nakazuje ich doręczenie” (wyrok NSA z dnia 5 lipca 2017 r., I OSK 347/17, Legalis nr 1845542).

³⁷ Organ nie jest zatem uprawniony do samodzielnego przyjęcia i wskazania osoby obrońcy obwinionego (wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2014 r., II SA/Op 483/13, Legalis nr 978343).

³⁸ Wyrok NSA z dnia 8 października 2014 r., I OSK 1637/13, Legalis nr 1087064.

³⁹ Jak wynika bowiem wprost z art. 135k ust. 1 ustawy o Policji – postępowanie dyscyplinarne jest dwuinstancyjne (Szerzej na ten temat – zob. W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), *Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych*, Piła 2016). Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji obwinionemu przysługuje odwołanie w terminie 7 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Zatem zasadą jest możliwość zaskarżenia orzeczenia wydanego w I instancji – zob. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2005 r., I OSK 225/05, Legalis nr 1124091, a także „Kwestię zaskarżalności orzeczenia organu I instancji unormowano odrębnie w art. 135k ustawy o Policji, wprowadzając model dwuinstancyjnego postępowania dyscyplinarnego” (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2018 r., IV SA/Wr 70/18, Legalis nr 1746803), a także Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 723.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2018 r., I OSK 826/16, Legalis nr 1788134.

ust. 1 ustawy o Policji, zwrócić się do Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od orzeczeń⁴¹. Należy tylko dodać, że kwestia doręczeń nie została uregulowana w rozdziale 10 ustawy o Policji. Wobec tego, w tym zakresie, stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁴², zgodnie z art. 135p ust. 1 ustawy o Policji⁴³.

Jeżeli obwiniony ustanowił w sprawie obrońcę, w przypadku doręczenia orzeczenia obwinionemu i obrońcy w różnych terminach, termin do złożenia odwołania liczy się od dnia tego doręczenia, które nastąpiło wcześniej (art. 135f ust. 6 ustawy o Policji)⁴⁴. Zatem orzeczenie wydane w I instancji staje się prawo-

⁴¹ Należy bowiem zaznaczyć, że art. 135k ust. 4 ustawy o Policji przewiduje wyjątek od przyjętej reguły (Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 724). Nie ulega jednak wątpliwości, iż wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy będzie miał takie samo znaczenie jak odwołanie, w tym znaczeniu, że jest on zwykłym środkiem zaskarżenia, który powoduje konieczność ponownego rozpatrzenia tej samej sprawy. Jego wyjątkowość polega jednak na tym, że organem, który będzie zobligowany do jego rozpatrzenia nie będzie wyższy przełożony dyscyplinarny, jak ma to miejsce w przypadku odwołania, ale ten sam organ, tj. przełożony dyscyplinarny, który uprzednio wydał orzeczenie. Zatem w przypadku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy nie następuje klasyczna dewolucja kompetencji, jak ma to miejsce przy odwołaniu. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zasadniczo tym różni się od odwołania, że nie ma charakteru dewolutywnego, tj. nie przenosi postępowania do innego organu – wyższego przełożonego dyscyplinarnego. Zatem jeśli orzeczenie wydane w I instancji przez Komendanta Głównego Policji zostanie zaskarżone w wyniku wniesionego odwołania i nastąpi to w terminie wskazanym w art. 135k ust. 1 ustawy o Policji, to nie oznaczać to będzie, że przełożony dyscyplinarny będzie zobligowany do stwierdzenia jego niedopuszczalności. Treść oświadczenia obwinionego (lub jego obrońcy) zawartego w złożonym odwołaniu należy bowiem odczytywać zgodnie z intencją skarżącego. Jest nią zaskarżenie orzeczenia wydanego w I instancji. Stąd też nie należy pryncypialnie badać literalnego brzmienia treści tego oświadczenia. Jeśli zatem intencją tą było zaskarżenie orzeczenia wydanego w I instancji przez Komendanta Głównego Policji, to nawet jeśli uprawniony wniósł pismo zatytułowane „odwołanie”, bądź w jego treści odwołuje się od orzeczenia, a od takiego wydanego orzeczenia nie przysługuje odwołanie tylko wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, to należy potraktować je jako wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy.

⁴² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1987 ze zm.).

⁴³ Zagadnienia związane ze stosowaniem przepisów procedury karnej w postępowaniu dyscyplinarnym przekraczają ramy niniejszego opracowania. Z uwagi na powyższe dalsze rozważania w tym zakresie należy pozostawić na uboczu.

Szerzej na ten temat: zob. P. Józwiak, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, 17 i n.

⁴⁴ W. Kotowski, *Ustawa...*, s. 680, A. Warmiński, *Dyscyplinarne...*, s. 61, a także „(...) termin do wniesienia odwołania otwiera się tylko jeden raz, zarówno dla obwinionego jak i jego obrońcy” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 2028/16, Legalis nr 1603327, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Wa 2153/16, Legalis

mocne, jeżeli prawidłowo doręczone nie zostanie zaskarżone w ustawowym terminie przez uprawniony podmiot. Wówczas upływ tego terminu skutkuje tym, iż uzyskuje ono przymiot prawomocności. Ten sam skutek nastąpi, mimo wniesienia odwołania, jeśli zostało wniesione po terminie lub przez osobę nieuprawnioną (art. 135k ust. 3 ustawy o Policji)⁴⁵. Odwołanie składa się do wyższego przełożonego dyscyplinarnego za pośrednictwem przełożonego, który wydał orzeczenie w I instancji (art. 135k ust. 2 ustawy o Policji). Ten ostatni odmawia przyjęcia odwołania, w drodze postanowienia, które jest ostateczne⁴⁶. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy wnosi się natomiast do Komendanta Głównego Policji, który także odmawia jego przyjęcia w przypadkach określonych w art. 135k ust. 3 ustawy o Policji. Postanowienie, o którym mowa, ma charakter deklaratoryjny, co oznacza, że wydane orzeczenie w I instancji stało się prawomocne, nie z dniem odmowy jego przyjęcia w drodze postanowienia, ale z dniem upływu terminu do wniesienia odwołania⁴⁷. Prawomocność orzeczenia wydanego w I instancji zależna jest zatem od dwóch czynników, tj. prawidłowego wprowadzenia orzeczenia do obrotu prawnego – jego doręczenia, a także upływu terminu do wniesienia od niego odwołania. Skuteczne wniesienia odwołania (wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy) powoduje konieczność przeprowadzenia postępowania odwoławczego, w wyniku którego wyższy przełożony dyscyplinarny (Komendant Główny Policji) wydaje nowe orzeczenie. Istotne z punktu widzenia omawianej problematyki jest takie orzeczenie wyższego przełożonego dyscyplinarnego (Komendanta Głównego Policji), którym albo utrzymuje w mocy orzeczenie I instancji, w którym orzeczono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, albo też uchyla orzeczenie I instancji w całości lub w części

nr 1631124), a zatem w dniu skutecznego doręczenia odpisu orzeczenia dyscyplinarnego albo obwinionemu policjantowi albo jego obrońcy, w zależności od tego, które doręczenie nastąpiło wcześniej.

⁴⁵ Trzeci wariant, o którym mowa w art. 135k ust. 3 ustawy o Policji, tj. niedopuszczalność odwołania, będzie miała miejsce w sytuacji, gdy orzeczenie nie funkcjonuje w obrocie prawnym, ponieważ nie zostało ono do niego prawidłowo wprowadzone (nie zostało doręczone).

⁴⁶ Nie przysługuje od niego zażalenie (Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 724), a także A. Warmiński, *Dyscyplinarne...*, s. 64.

⁴⁷ „Gdy odwołanie zostanie wniesione z uchybieniem terminu, nie wywoła żadnych skutków procesowych. Zatem o prawomocności orzeczenia decyduje upływ terminu do wniesienia odwołania, a nie wydanie postanowienia o odmowie jego przyjęcia, które w tym przypadku ma charakter deklaratoryjny i nie zawiera merytorycznego rozstrzygnięcia” (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Sz 480/17, Legalis nr 1653474).

i jednocześnie orzeka co do istoty sprawy, tj. orzeka karę dyscyplinarną wydalenia ze służby⁴⁸. W przeciwieństwie jednak do orzeczenia I instancyjnego, orzeczenie wydane w wyniku wniesionego odwołania staje się prawomocne z chwilą jego wydania, nie zaś doręczenia. Orzeczenie wydane przez organ odwoławczy może zatem podlegać wykonaniu jeszcze przed jego doręczeniem.

Istotne jest również to, że przepisy pragmatyki służbowej utożsamiają prawomocność orzeczeń z dyscyplinarnym tokiem instancji, nie zaś z możliwością zaskarżenia orzeczenia w jakiegokolwiek sposób. Zaznaczyć bowiem należy, że od prawomocnego orzeczenia wydanego przez organ odwoławczy przysługuje skarga do sądu administracyjnego (art. 138 ustawy o Policji)⁴⁹. Jak słusznie bowiem zaznacza NSA w wyroku z dnia 6 marca 2018 r., I OSK 2836/17⁵⁰ „Prawomocność, o której mowa w art. 135o ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1782 ze zm.) dotyczy kwestii związanych ze skutkami orzeczenia dyscyplinarnego w postępowaniach przed organami Policji. Natomiast nie może ona dotyczyć postępowania przed sądem administracyjnym, ponieważ gdyby przyjąć odmienne stanowisko należałoby uznać, że takie orzeczenie w ogóle nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego, który

⁴⁸ Pozostałe orzeczenia wydane na skutek wniesionego odwołania, wymienione w art. 135n ust. 4 pkt 1 – 3 ustawy o Policji, nie będą mieć znaczenia w kontekście omawianej problematyki, w szczególności, gdy orzeczenie I instancji zostanie uchylone w całości i sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpatrzenia przez przełożonego dyscyplinarnego. Należy też zaznaczyć, że co prawda w postępowaniu odwoławczym wyższy przełożony dyscyplinarny nie może wymierzyć surowszej kary dyscyplinarnej, niż ta która została wskazana w orzeczeniu I instancyjnym, jednakże zasada ta podlega ograniczeniu wynikającemu z art. 135n ust. 6 ustawy o Policji. Orzeczenie, którym policjantowi wymierzono najsurowszą karę, tj. wydalenie ze służby, może być wydane w II instancji, jeśli uprzednio orzeczenie wydane w I instancji nie zawierało w swej treści tej najsurowszej kary dyscyplinarnej, po warunkiem jednak, iż to zaskarżone orzeczenie rażąco narusza prawo lub interes służby. Wobec tego zgodzić się należy ze stwierdzeniem, że zakaz *reformationis in peius* nie ma w postępowaniu dyscyplinarnym bezwzględno charakteru (B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 135n*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis). S. Maj wyjaśnia natomiast pojęcia „rażące naruszenie prawa” oraz „interes służby” (S. Maj, *Postępowanie...*, s. 118).

⁴⁹ „(...) skarga do sądu administracyjnego przysługuje policjantowi od każdego orzeczenia wydanego w II instancji” (postanowienie NSA z dnia 26 września 2014 r., I OSK 2252/14, Legalis nr 1070552, postanowienie NSA z dnia 26 września 2014 r., I OSK 2251/14, Legalis nr 1070545). Zob. także postanowienie NSA z dnia 22 maja 2014 r., I OSK 1024/14, Legalis nr 1070828.

Szerzej na ten temat – zob. M. Szczepański, K. Szadkowski, *Skarga do sądu administracyjnego na prawomocne orzeczenie i postanowienie dyscyplinarne w policji*, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), *Odpowiedzialność...*, s. 115 i n.

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2018 r., I OSK 2836/17, Legalis nr 1788603.

dodatkowo jest nim związany. W oczywisty sposób taka interpretacja tego przepisu naruszałaby, zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, prawo do sądu”⁵¹.

Skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie (art. 52 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵²). Z kolei przez wyczerpanie środków zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której stronie nie przysługuje żaden środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie (art. 52 § 2 p.p.s.a.). Jak wynika z powyższego wniesienie skargi do sądu administracyjnego nie powoduje utraty przymiotu prawomocności orzeczenia wydanego w II instancji. Jest ono wykonalne od dnia jego wydania, bo z tym dniem staje się ono prawomocne, a tylko takie mogą podlegać wykonaniu. Co do zasady termin do wniesienia skargi biegnie od dnia doręczenia uprawnionemu tego orzeczenia i wynosi on 30 dni od tego dnia (art. 53 § 1 p.p.s.a.)⁵³. Może się zatem zdarzyć, że orzeczenie wydane w II instancji zostanie wykonane jeszcze przed jego doręczeniem, a także przed jego zaskarżeniem do sądu administracyjnego. Dodać również należy, że przepisy ustawy uzależniają przyznanie prawa do wniesienia skargi do sądu administracyjnego od uprzedniego wyczerpania toku instancyjnego przewidzianego przez przepisy, które regulują daną procedurę. Tym samym uprawomocnienie się orzeczenia I instancyjnego skutkuje pozbawieniem prawa do jego zaskarżenia na drodze sądownoadministracyjnej.

Warto również zaakcentować, że ustawa o Policji nie różnicuje pojęć takich jak ostateczność orzeczenia i jego prawomocność, jak ma to miejsce w procedurze administracyjnej w odniesieniu do decyzji administracyjnej⁵⁴. Prawomocnymi są zarówno orzeczenia wydane w postępowaniu dyscyplinarnym, od których nie przysługuje środek zaskarżenia w dyscyplinarnym toku instancji, ale

⁵¹ Zob. także „(...) skarga do sądu administracyjnego może być wniesiona wyłącznie od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne. Chodzi tu zatem o orzeczenia prawomocne w rozumieniu art. 135 o ust. 1 ustawy o Policji” (postanowienie WSA w Lublinie z dnia 21 stycznia 2005 r., III SA/Lu 733/04, Legalis nr 594900).

⁵² Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1302 ze zm.).

⁵³ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 138, [w:] Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.

⁵⁴ Zob. art. 16 k.p.a., a także art. 269 k.p.a. Należy zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, iż prawomocność orzeczenia zdefiniowana w art. art. 135o ust. 1 ustawy o Policji jest odpowiednikiem ostateczności decyzji w rozumieniu przepisów procedury administracyjnej (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294).

które mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego, jak i te, od których nie przysługuje już żaden środek zaskarżenia, w tym skarga do sądu administracyjnego. Dodać także należy, że prawomocne orzeczenia, w rozumieniu art. 135o ust. 1 ustawy o Policji, są wykonalne (podlegają wykonaniu) i to niezależnie od tego czy stały się przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Nie można zatem podzielić stanowiska doktryny, z którego wynika, że „Artykuł 135o ustawy o Policji określa dwie instytucje prawne: termin, po którym orzeczenie lub postanowienie staje się ostateczne (art. 135o ust. 1 ustawy o Policji) oraz czynności przełożonego dyscyplinarnego po uprawomocnieniu się orzeczenia (art. 135o ust. 2 - 4 ustawy o Policji)”⁵⁵. Orzeczeniom wydanym w postępowaniu dyscyplinarnym, co zostało już zaakcentowane, nie przysługuje przymiot ostateczności. Pragmatyka nie wprowadza takiego pojęcia w odniesieniu do orzeczeń⁵⁶, jak ma to miejsce w stosunku do postanowienia, o którym mowa w art. 135k ust. 3 ustawy o Policji⁵⁷. Wobec tego należałoby wskazać, iż art. 135o ustawy o Policji określa w ust. 1 termin, po którym orzeczenie (postanowienie) staje się prawomocne, a w ust. 2 - 4 tego przepisu, obowiązki przełożonego dyscyplinarnego oraz przełożonego właściwego w sprawach osobowych w sytuacji uprawomocnienia się orzeczenia (postanowienia).

Na marginesie, warto także zaznaczyć, że samo wznowienie, na podstawie art. 135r i n. ustawy o Policji, postępowania dyscyplinarnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem, którym wymierzono policjantowi karę dyscyplinarną wydalenia ze służby, nie może wstrzymać wykonania tej kary. Orzeczenie wymierzające karę wydalenia ze służby jest prawomocne i funkcjonuje w obrocie prawnym tak długo, aż nie zapadnie w postępowaniu wznowieniowym prawomocne orzeczenie uchylające dotychczasowe orzeczenie i stwierdzające uniewinnienie ukaranego lub umarzające postępowanie dyscyplinarne albo też zmieniające dotychczasowe orzeczenie i wymierzające inną karę dyscyplinarną (art.

⁵⁵ B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 135o*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.

⁵⁶ Przeciwnie NSA, który w wyroku z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 2362/15, posługuje się pojęciem „ostateczne orzeczenie dyscyplinarne” (zob. wyrok NSA z dnia 7 lipca 2016 r., I OSK 2362/15, Legalis nr 1486506), a także doktryna, która wskazuje, że „Z chwilą, gdy rozstrzygnięcie o wymierzeniu kary dyscyplinarnej staje się ostateczne, właściwy przełożony powinien zwolnić policjanta” (B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium...*, s. 179).

⁵⁷ Ponadto „ostateczne” w znaczeniu w jakim użyte jest w art. 135k ust. 3 ustawy o Policji oznacza postanowienie, od którego nie przysługuje żaden środek zaskarżenia w dyscyplinarnym toku instancji.

135s ust. 1 pkt 1 lub 2 ustawy o Policji)⁵⁸. Orzeczenie takie może zostać wydane już po wykonaniu kary wydalenia ze służby, tj. po zwolnieniu policjanta ze służby w Policji. W praktyce, sytuacja taka będzie występować najczęściej. Kwestia uchylecia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego w postępowaniu wznowieniowym przekracza jednak ramy niniejszego opracowania.

Reasumując to, co zostało wyżej powiedziane, należy stwierdzić, że przełożony właściwy w sprawach osobowych zobowiązany do wykonania uprzednio wydanego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym, zobligowany jest do zweryfikowania go w kilku aspektach. W pierwszym rzędzie musi ustalić, czy z orzeczenia w sposób niebudzący wątpliwości wynika, że jest ono orzeczeniem o ukaraniu, o którym mowa w art. 135j ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji, a karą wymierzoną za przewinienie (przewinięcia) dyscyplinarne jest kara wydalenia ze służby, a także zidentyfikować policjanta, którego to orzeczenie dotyczy. Orzeczenia o ukaraniu karami wskazanymi w art. 134 pkt 1 - 5 ustawy o Policji, o uniewinnieniu, albo odstąpieniu od ukarania, albo umorzeniu postępowania nie mają dla omawianego zagadnienia związanego ze zwolnieniem ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji żadnego znaczenia. W dalszej kolejności konieczne jest ustalenie czy danemu orzeczeniu przysługuje przymiot prawomocności. Orzeczeniami, które zobowiązują do przeprowadzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji są bowiem wyłącznie prawomocne orzeczenia wydane w I instancji o ukaraniu policjanta i wymierzające mu karę wydalenia ze służby, a także prawomocne orzeczenia wydane w II instancji, które utrzymują w mocy orzeczenie I instancji, jeśli te są orzeczeniami o ukaraniu i wymierzeniu kary wydalenia ze służby, albo uchylającymi orzeczenie wydane w I instancji i orzekające co do istoty sprawy, tj. wymierzające karę wydalenia ze służby.

Jak słusznie zaznacza judykatura „kara wydalenia funkcjonariusza ze służby podejmowana jest wówczas, gdy waga popełnionego przewinienia dyscyplinarnego nie pozwala na dalsze pełnienie przez niego [policjanta – aut.] służby”⁵⁹. Nie oznacza to jednak, iż przełożony właściwy w sprawach osobowych, wykonując swoje zobowiązanie do wykonania tej kary, przez zainicjowanie postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji, jest uprawniony do badania czy prawomocne orzeczenie o ukaraniu

⁵⁸ Orzeczenie wydane w postępowaniu wznowieniowym odmawiające uchylecia dotychczasowego orzeczenia (art. 135s ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji) nie zmienia dotychczasowego *status quo*. Tym samym nadal obowiązuje prawomocne orzeczenie o ukaraniu policjanta karą dyscyplinarną wydalenia ze służby.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., I OSK 209/11, Legalis nr 359513.

karą dyscyplinarną wydalenia ze służby jest karą adekwatną do wagi popełnionego deliktu dyscyplinarnego. Nie jest on bowiem upoważniony do kwestionowania ustaleń poczynionych w toku postępowania dyscyplinarnego⁶⁰. Byłoby to nieuprawnionym wkroczeniem w kompetencje innego podmiotu. Weryfikacja wydanego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym, może odbywać się wyłącznie na zasadach i w trybie określonym w rozdziale 10 ustawy o Policji, tj. w dyscyplinarnym toku instancji, a po jego wyczerpaniu na drodze sądowoadministracyjnej, a zatem przed przełożonym dyscyplinarnym i wyższym przełożonym dyscyplinarnym, a także przed sądem administracyjnym⁶¹. Okolicznością podlegającą ustaleniu w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji nie jest zatem to, czy czyn o znamionach przewinienia dyscyplinarnego w rzeczywistości zaistniał, a także czy zasadnie wymierzono policjantowi karę wydalenia ze służby, ale wyłącznie to, czy w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie o ukaraniu policjanta karą wydalenia ze służby. Postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia ze służby jest bowiem tylko konsekwencją uprzednio wydanego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym. Wydanie orzeczenia nie implikuje skutku w postaci jego wykonania. Skutek w postaci wykonania tej kary następuje dopiero w toku postępowania administracyjnego przez wydanie rozkazu personalnego o zwolnieniu policjanta ze służby w Policji.

Nie budzi również wątpliwości, że obowiązek przełożonego właściwego w sprawach osobowych do wykonania kary dyscyplinarnej wydalenia ze służby, o którym mowa w art. 135o ust. 4 ustawy o Policji materializuje się z chwilą uprawomocnienia się tego orzeczenia. Jest on zobligowany do niezwłocznego

⁶⁰ W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294.

⁶¹ „Z przepisu art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.) jasno wynika, iż jedyną przesłanką do zwolnienia funkcjonariusza ze służby w nim określoną jest wymierzenie kary wydalenia ze służby. Brak natomiast w tym przepisie odniesienia do czynności podejmowanych w postępowaniu dyscyplinarnym, które złożyły się na ukaranie taką, a nie inną, karą dyscyplinarną. Stąd też przesłanką do zwolnienia ze służby w sytuacji określonej w art. 41 ust. 1 pkt 3 jest jedynie wynik przeprowadzonego postępowania dyscyplinarnego i skutek wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego, nie zaś postępowanie w tym zakresie. Postępowanie prowadzone w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej policjantów jest postępowaniem odrębnym i samodzielnym, kompleksowo uregulowanym w rozdziale 10 ustawy o Policji (Dz.U. z 2000 r. Nr 101, poz. 1092 ze zm.). Stąd też prawne możliwości wzruszenia orzeczenia dyscyplinarnego i zakwestionowania czynności podejmowanych w trakcie postępowania są zawarte w rozdziale 10 ustawy o Policji. Nie mogą natomiast być oceniane w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 czerwca 2010 r., II SA/Wa 273/10, Legalis nr 239654).

wykonania tej kary. Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem doktryny, z którego wynika, że orzeczona „kara powinna być wykonana tak szybko, jak to jest możliwe, bowiem jest oczywiste, że skuteczność kary zależy od szybkości jej wykonania”⁶². W omawianym przypadku następuje to poprzez zainicjowanie postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji, w wyniku którego zostaje wydany rozkaz personalny o zwolnieniu policjanta ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Oczywiście wydana decyzja administracyjna o zwolnieniu ze służby w Policji może być kwestionowana przez policjanta, którego ona dotyczy w administracyjnym toku instancji, jak i na drodze sądownoadministracyjnej, jednak zakres jej weryfikacji jest ograniczony. Sprowadza się ona do ustalenia czy w obrocie prawnym funkcjonuje prawomocne orzeczenie o ukaraniu policjanta karą dyscyplinarną wydalenia ze służby⁶³. W postępowaniu administracyjnym nie może być zatem badana kwestia zasadności czy prawidłowości prowadzonego postępowania dyscyplinarnego, a tym bardziej, nie mogą być podnoszone argumenty odnoszące się do zasadności wymierzenia tej najsurowszej kary dyscyplinarnej. Te winny być bowiem przedmiotem badania w postępowaniu dyscyplinarnym⁶⁴.

Omawiany przypadek orzeczenia wymierzającego karę wydalenia ze służby jest dobitnym przykładem współzależności pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a postępowaniem administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby w Policji. Rozstrzygnięcie wydane w postępowaniu dyscyplinarnym oddziałuje w sposób bezpośredni na postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia ze służby w Policji, bo wynik postępowania wymienionego jako pierwsze determinuje byt tego drugiego. Nigdy zaś na odwrót. Funkcjonowanie takiego prawomocnego orzeczenia w obrocie prawnym wskazuje na istnienie przedmiotu postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Brak przymiotu prawomocności takiego orzeczenia, jego treść, z której wynika, iż została wymierzona inna kara dyscyplinarna niż wskazana w art. 134 pkt 6 ustawy o Policji, jak również uchylene, zmiana lub też elimina-

⁶² B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *uwagi do art. 135o*, [w:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2015, Legalis.

⁶³ „W tym postępowaniu organ odwoławczy i sąd administracyjny bada wyłącznie właściwość organów kadrowych, rodzaj zastosowanej w postępowaniu dyscyplinarnym kary i prawomocność orzeczenia dyscyplinarnego” (W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 294 – i tam powołane orzecznictwo).

⁶⁴ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 421 – tam powołany wyrok NSA z dnia 14 lipca 1999 r., II SA 979/99, LEX nr 47387.

cja z obrotu prawnego orzeczenia, którym wymierzono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby jeszcze przed jej wykonaniem (przed zwolnieniem ukaranego policjanta ze służby w Policji) może determinować do zakończenia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji w sposób formalny, tj. przez jego umorzenie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a., z uwagi na jego bezprzedmiotowość. Z kolei zwolnienie policjanta ze służby w Policji, mimo braku prawomocnego orzeczenia o jego ukaraniu karą wydalenia ze służby, skutkowałoby koniecznością wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Wpływ postępowania dyscyplinarnego na przedmiot postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji

Omówiona wyżej podstawa zwolnieniowa zawarta w art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji całkowicie zależna była od wyniku uprzednio prowadzonego wobec policjanta postępowania dyscyplinarnego. Można jednak wskazać także inną podstawę prawną uzasadniającą zwolnienie policjanta ze służby, która nie musi, ale może być funkcjonalnie związana z prowadzonym postępowaniem dyscyplinarnym, a także z jego wynikiem.

Pragmatyka służbowa przewiduje bowiem fakultatywną podstawę zwolnieniową, która uzasadnia to zwolnienie istnieniem tzw. ważnego interesu służby⁶⁵. Została ona zawarta w treści art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Zgodnie z tym przepisem policjant może zostać zwolniony ze służby, gdy wymaga tego ważny interes służby. Konieczne jest zatem ustalenie zakresu znaczeniowego wymienionego pojęcia, bowiem tylko ta okoliczność wymaga dowiedzenia przez organ w ramach prowadzonego postępowania na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Jest ona jedynym faktem prawotwórczym, wymagającym udowodnienia w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 41 ust.

⁶⁵ Szerzej na ten temat: M. Dżimińska – Mosio, *Ważny interes służby jako przesłanka zwolnienia funkcjonariusza Policji*, [w:] *Współczesne problemy prawa. Nadużycia prawa*, Tom 2, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), Szczytno 2016, s. 225 i n., P. Gacek, *Zmiana stadium postępowania karnego jako podstawa do zwolnienia policjanta ze służby w Policji ze względu na „ważny interes służby”*, *Przegląd Policyjny* z 2017 r., nr 4 (128), s. 70 i n., tenże, *Opinia organizacji zakładowej związku zawodowego policjantów w sprawie zwolnienia ze służby w Policji (art. 43 ust. 3 ustawy o Policji)*, *Policja. Kwartalnik Kadry Kierowniczej Policji* z 2018 r., nr 2, s. 38 i n., W. Maciejko, A. Korcz – Maciejko, *Postępowanie...*, s. 309 i n., M. Wieczorek, *Charakter...*, s. 286 i n.

2 pkt 5 ustawy o Policji, aby możliwe było wydanie rozstrzygnięcia o charakterze merytorycznym, tj. zwalnającego policjanta ze służby w Policji.

Pojęcie „ważnego interesu służby” stanowi klauzulę generalną, co oznacza, że nie ma ono precyzyjnie wytyczonych granic znaczeniowych⁶⁶. Jak słusznie zauważa NSA w wyroku z dnia 29 lipca 2014 r.⁶⁷ „Nie może jednak ulegać wątpliwości, że przy odczytywaniu treści powyższego terminu należy sięgnąć przede wszystkim do przepisów regulujących cele i zadania Policji oraz szczególny status funkcjonariuszy tej formacji. W rachubę może zatem wchodzić realnie istniejąca przyczyna albo szereg okoliczności czy zdarzeń świadczących o tym, że dalsze pozostawianie policjanta w służbie koliduje z interesami Policji, a zatem że funkcjonariusz ten z przyczyn merytorycznych dla dobra macierzystej formacji nie powinien kontynuować w niej służby”⁶⁸. Przełożony właściwy w sprawach osobowych nie może jednak w sposób dowolny wykorzystywać tej przesłanki w celu zwolnienia funkcjonariusza ze służby w Policji, ale musi ją skonkretyzować, tj. odnieść do konkretnego studium przypadku i tym samym wskazać okoliczności faktyczne, które uzasadniają taką ocenę⁶⁹. Nie ulega jednak wątpliwości, że „Przez pojęcie «ważnego interesu służby» uzasadniającego zwolnienie policjanta na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, należy rozumieć sytuację, w której pierwszeństwo ochrony przysługuje Policji, nawet gdy następuje to kosztem zwalnianego policjanta”⁷⁰. Ustawodawca wprowadzając tę podstawę zwolnieniową wskazał wprost na prymat interesu służby w stosunku do interesu funkcjonariusza. Interes służby jest zatem dobrem nadrzędnym

⁶⁶ B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium...*, s. 182, a także „Przesłanka "ważnego interesu służby" jest tak zwanym zwrotem szacunkowym, czyli rodzajem klauzuli generalnej, której sens, znaczenie i sposób zastosowania należy do organu stosującego ten przepis w kontekście danej sprawy” (wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., I OSK 1419/18, Legalis nr 2235901).

⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2014 r., I OSK 1853/13, Legalis nr 1068518.

⁶⁸ Zob. także wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1484/17, Legalis nr 1940324, wyrok NSA z dnia 4 lipca 2018 r., I OSK 40/18, Legalis nr 1812006, wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2017 r., I OSK 1607/16, Legalis nr 1664019, wyrok NSA z dnia 12 marca 2015 r., I OSK 723/14, Legalis nr 1310807.

⁶⁹ Ł. Czebotar, Z. Gądzik, A. Łyżwa, A. Michałek, A. Świerczewska – Gąsiorowska, M. Tokarski, *Komentarz...*, s. 425, a także wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., I OSK 1419/18..., wyrok NSA z dnia 2 października 2018 r., I OSK 716/17, Legalis nr 1840125, wyrok NSA z dnia 10 listopada 2017 r., I OSK 2557/16, Legalis nr 1720660, wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2017 r., I OSK 2386/16, Legalis nr 1722001, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., I OSK 1640/14, Legalis nr 1453807, wyrok NSA z dnia 8 stycznia 2016 r., I OSK 2562/14, Legalis nr 1407991, wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 1999 r., II SA 426/99, LEX nr 47389.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2019 r., I OSK 710/17, Legalis nr 2194129.

wobec interesu policjanta⁷¹. Uznał tym samym, że specyficzny charakter służby w Policji oraz zadania stojące przed tą organizacją uzasadniają w pełni ustanowienie tej przesłanki umożliwiającej zwolnienie funkcjonariusza z pełnionej służby gdy zagraża to dobru służby, lub innymi słowy jej ważnemu interesowi⁷².

Zaznaczyć wobec tego należy, że okoliczności, które wyczerpują się w pojęciu „ważny interes służby” mogą dotyczyć wszelkich zdarzeń i okoliczności, zarówno związanych z zachowaniem funkcjonariusza w służbie, jak i poza nią, tj. w życiu prywatnym, jak i okoliczności, na powstanie których nie miał on zasadniczo wpływu, ale których istnienie utrudnia mu lub wręcz uniemożliwia dalsze pełnienie służby⁷³ (np. długotrwałe absencje w służbie)⁷⁴. Pozostawiając poza zakresem dalszych rozważań te okoliczności, które naruszają ważny interes służby, ale na powstanie których policjant nie miał swojego wpływu, dalsze uwagi należy skoncentrować na tych zdarzeniach, które zależne są od woli samego policjanta, a więc na tych jego zachowaniach, które mogą w ocenie przełożonego właściwego w sprawach osobowych naruszać dobro prawnie chronione jakim jest ważny interes służby. Liczba stanów faktycznych uniemożliwia jednak enumeratywne wskazanie sytuacji, które mogą być kwalifikowane jako zachowania naruszające ważny interes służby. Ze względu na omawianą problematykę

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2017 r., I OSK 1606/16, Legalis nr 1689075, wyrok NSA z dnia 23 marca 2017 r., I OSK 436/16, Legalis nr 1632185.

⁷² Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2016 r., I OSK 1643/14, Legalis nr 1454849.

⁷³ „(...) stwierdzenie nieprzydatności policjanta do służby w Policji nie musi ograniczać się do przypadków naruszenia obowiązków służbowych. Może być również uzasadnione każdym innym zachowaniem policjanta, które uniemożliwia kontynuowanie służby bez uszczerbku dla jej ważnych interesów” (wyrok NSA z dnia 25 maja 2006 r., I OSK 1232/05, Legalis nr 275548), „Pojęcie ważnego interesu służby można również łączyć z koniecznością realizacji przez struktury policyjne zadań, które ustawodawca powierzył tej formacji. Ważny interes służby obejmuje więc przyczyny zarówno obiektywne (wynikające z obiektywnej sytuacji) jak i subiektywne. Może on mieć też charakter mieszany, nieobjęty zakresami ustawodawczymi innych przepisów regulujących odrębne przesłanki zwolnienia ze służby (wyrok NSA z dnia 3 września 1993 r. sygn. akt II SA 1645/93 i z dnia 3 kwietnia 2000 r. sygn. akt II SA 2629/99)” (wyrok NSA z dnia z dnia 4 lipca 2018 r., I OSK 40/18...), w tym samym tonie wyrok NSA z dnia 12 lipca 2019 r., I OSK 710/17..., a także wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., I OSK 2613/16, Legalis nr 1726982, „Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz.U. z 2015 r. Nr 355 ze zm.) dopuszcza możliwość zwolnienia ze służby nawet w przypadkach niezawinionych przez policjantów, gdy wymaga tego dobro formacji. Osiągnięciu tego celu ma służyć między innymi instytucja przewidziana w art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 września 2017 r., II SA/Wa 18/17, Legalis nr 1673600), w tym samym tonie wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., I OSK 1111/15, Legalis nr 1553678.

⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 14 marca 2017 r., I OSK 397/16, Legalis nr 1632030, wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2017 r., I OSK 2712/15, Legalis nr 1721971, wyrok NSA z dnia 29 stycznia 2016 r., I OSK 1640/14..., wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., I OSK 1852/13, Legalis nr 1329972, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2014 r., II SA/Wa 629/14, Legalis nr 1321591.

należy ograniczyć się wyłącznie do analizy przypadków zachowań policjanta, które zostały ocenione jako delikty dyscyplinarne w wyniku wydania prawomocnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym, którym policjant został ukarany jedną z kar wskazanych w art. 134 pkt 1 – 5 ustawy o Policji (za wyjątkiem kary wydalenia ze służby, bowiem prawomocne orzeczenie wymierzające tę karę stanowi podstawę do rozwiązania stosunku służbowego na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji), a także przypadków prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec policjanta, i to niezależnie od stadium, w jakim się ono znajduje, w którym przedstawiono mu zarzut popełnienia przewinienia dyscyplinarnego.

Służba w Policji jest szczególnym rodzajem służby publicznej. Ustawodawca dopuszczając osobę do jej pełnienia zobowiązał kandydata do służby do posiadania szeregu przymiotów, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Wymogi te nie odnoszą się wyłącznie do kandydata do służby w Policji, ale również do policjanta, który musi się nimi permanentnie legitymować w takcie trwania stosunku służbowego. Ich utrata, niezależnie od przyczyny, może stanowić podstawę do rozwiązania z nim stosunku służbowego. Jednym z wymogów, które winien posiadać policjant jest przymiot nieposzlakowanej opinii⁷⁵. Stąd też pojęcie „ważny interes służby” należy odczytywać łącznie z art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, który stawia warunek, aby służbę w Policji pełniły osoby o nieposzlakowanej opinii. Jak zaznacza judykatura, wprowadzenie takiego wymogu jest uzasadnione specyfiką pracy w organach ścigania, a także celami, jakie formacja ta ma realizować. Policja ma bowiem gwarantować obywatelom ochronę przed wszelkimi działaniami sprzecznymi z prawem. Osoby, które upoważnione są do egzekwowania przestrzegania przepisów prawa przez innych, same muszą swoim zachowaniem świadczyć o należyтым przestrzeganiu prawa. Winny to być zatem osoby cieszące się autorytetem w społeczeństwie, respektujące zasady współżycia społecznego, dotrzymujące rotę ślubowania. Muszą więc znajdować się poza wszelkimi podejrzeniami o łamanie prawa, czy norm współżycia społecznego⁷⁶.

Samo podejrzenie funkcjonariusza Policji o zachowanie niezgodne z prawem karnym (jako przestępstwo, przestępstwo skarbowe lub wykroczenie)⁷⁷, czy

⁷⁵ „«Poszlaka» w języku polskim oznacza podejrzenie, natomiast «nieposzlakowany» – to osoba nieskazitelna, której nie można nic zarzucić, przypisać (wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., I OSK 977/16, Legalis nr 1632375).

⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2018 r., I OSK 1806/16, Legalis nr 1757896.

⁷⁷ „Nie można skutecznie zarzucić arbitralnej i dowolnej oceny co do zaistnienia podstaw do rozwiązania z policjantem stosunku służbowego w trybie przewidzianym w art. 41 ust. 2 pkt 5

też o zachowanie kwalifikowane jako delikt dyscyplinarny, może stanowić w danych okolicznościach podstawę do oceny, iż zachowanie takie jest zaprzeczeniem przyjętym przez policjanta zobowiązaniom. Zaznaczyć bowiem należy, że policjant podejmując służbę składa ślubowanie, które zobowiązuje go do podejmowania tylko takich działań w służbie jak i w życiu prywatnym, które stanowią wypełnienie złożonej roty, a tym samym, które nie będą świadczyć o naruszeniu dobrego imienia służby, jej wizerunku, jaki ma być utrwalony w opinii publicznej. Zgodzić zatem należy ze stanowiskiem judykatury, z którego wynika, że „Ze służbą w Policji łączą się nie tylko liczne przywileje, ale także istotne obowiązki, a nawet pewne ograniczenia wolności osobistej. Każdy funkcjonariusz decydując się na dobrowolnie przystąpienie do takiej służby, musi mieć tego świadomość. Składa on rotę ślubowania i zobowiązuje się do respektowania reguł obowiązujących w macierzystej formacji, w tym do dbałości o honor, godność i dobre imię służby i do przestrzegania zasad etyki zawodowej. Osoba mianowana na stanowisko funkcjonariusza Policji w czasie wolnym od zajęć służbowych nie przestaje być policjantem. Zatem żaden funkcjonariusz Policji nie jest zwolniony z należytego zachowania się nawet w czasie wolnym od służby. Musi on zawsze postępować tak, by swą postawą umacniać autorytet i zaufanie Policji, a ponadto bezwzględnie unikać wszystkich takich sytuacji, które godziłyby w dobre imię macierzystej formacji. Powinien być on ponadto gotowym do niesienia pomocy innym osobom, które w różnych okolicznościach mogą potrzebować takiego wsparcia”⁷⁸.

Funkcjonariusz, którego zachowanie doprowadziło do przedstawienia mu zarzutu przewinienia dyscyplinarnego⁷⁹ (w szczególności umyślnego) może w ocenie przełożonego właściwego w sprawach osobowych utracić przymiot niezbędny do dalszej służby, jakim jest nieposzlakowana opinia. Charakter danego czynu lub czynów (przewinienia dyscyplinarnego) może bowiem uzasadniać

ustawy o Policji, jeżeli funkcjonariusz stanął pod zarzutem popełnienia przestępstwa i w związku z tym nie mógł być uznany za osobę o nieposzlakowanej opinii. Dalsze jego pozostawanie takiej osoby w gronie funkcjonariuszy Policji kolidowałoby nie tylko z bezwzględnym wymogiem, o jakim mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji, ale także mogłoby demoralizująco wpływać na pozostałych funkcjonariuszy oraz osłabiać autorytet formacji, która w sposób oczywisty została powołana między innymi do zwalczania i zapobiegania przestępczości” (wyrok NSA z dnia 7 marca 2019 r., I OSK 1484/17...).

⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2017 r., I OSK 656/16, Legalis nr 1632706.

⁷⁹ Jak również policjant, któremu przedstawiono zarzut popełnienia przestępstwa umyślnego, ściągane go z oskarżenia publicznego, przestępstwa skarbowego, przeciwko któremu sporządzono akt oskarżenia o popełnienie takiego przestępstwa, a także wobec którego skierowano wniosek o ukaranie za umyślne wykroczenie.

teżę, że policjant ten utracił, z chwilą przedstawienia mu zarzutów wiarygodność i autorytet w odbiorze nie tylko społecznym, ale również innych funkcjonariuszy tej formacji, której jest członkiem, a które to elementy są niezbędne do właściwego i efektywnego wykonywania obowiązków każdego funkcjonariusza. Może również świadczyć o rażącym i lekceważącym traktowaniu pełnionej przez policjanta funkcji, a także związanego z tym braku szacunku do służby i etosu z nim związanego. Utratę przymiotu „nieposzlakowanej opinii” powoduje zatem nie tylko karalność danej osoby, ale skutek taki może również wywoływać znalezienie się określonej osoby w kręgu podejrzeń bądź insynuacji. Nieposzlakowana opinia to bowiem ogólna ocena w sferze etycznej przy uwzględnieniu zachowania się danej osoby zarówno w jej życiu prywatnym, jak i zawodowym⁸⁰.

Należy zaznaczyć, że policjant wykonując swoje obowiązki na zajmowanym stanowisku służbowym wypełnia część zadań przydzielonych dla danej komórki organizacyjnej. Suma zadań wykonywanych przez policjantów pełniących służbę w danej komórce organizacyjnej stanowi wypełnienie zadań tej komórki. Z kolei suma zadań poszczególnych komórek organizacyjnych świadczy o wypełnieniu zadań danej jednostki Policji, natomiast suma zadań wszystkich jednostek jest świadectwem wypełnienia misji Policji, tj. jej ustawowych zadań. Te muszą być skoncentrowane na służbie społeczeństwu. Policja pełni bowiem rolę służebną w stosunku do społeczeństwa. Wynika to wprost z treści art. 1 ust. 1 ustawy o Policji. Chociaż nie zawarto w tekście pragmatyki służbowej normy prawnej, która wskazywałaby na to, że Policja musi cieszyć się zaufaniem społecznym, to nie może budzić wątpliwości, że służba w stosunku do społeczeństwa musi być oparta na wzajemnym zaufaniu członków społeczeństwa do funkcjonariuszy. Zostali oni wszak wyposażeni w szerokie kompetencje, które umożliwiają wkraczanie w sferę wolności i praw obywatelskich, w tym do użycia broni palnej lub innych środków przymusu bezpośredniego. Społeczeństwo musi mieć przekonanie, że funkcjonariusz w sposób należyty będzie korzystał z tych uprawnień. Stąd też policjantów obowiązują szczególnie rygorystyczne wymagania w zakresie przestrzegania prawa i zasad etycznych. Każdy policjant musi się zatem legitymować nieposzlakowaną opinią. Wiedza w społeczeństwie, że na jednym z członków tej formacji ciąży określone zarzuty, że jest on podejrzany o ich wypełnienie, może rozciągnąć się na opinię o całej formacji i pozostałych funkcjonariuszy. To z kolei może mieć bezpośrednie przełożenie na brak możliwości efektywnego wykonywania przydzielonych im zadań, a tym samym ustawowych

⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2017 r., I OSK 977/16...

zadań Policji. Pozostawienie takiego funkcjonariusza w służbie, co do którego istnieją wątpliwości co do posiadania przez niego przymiotu nieposzlakowanej opinii, mogłoby demoralizująco wpływać nie tylko na pozostałych funkcjonariuszy, a tym samym demotywować ich do utrzymania dyscypliny służbowej, ale mogłoby mieć również wpływ na odbiór całej formacji w społeczeństwie, a w konsekwencji doprowadzić do utraty zaufania członków społeczeństwa do tej formacji⁸¹. Trafna wobec tego wydaje się teza, że jakiegokolwiek wątpliwości co do posiadania przez policjanta przymiotu nieposzlakowanej opinii dyskwalifikują go, jako osobę zdolną do prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych⁸².

Podstawą do dokonania takiej oceny przez przełożonego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 ustawy o Policji, może być sam fakt skierowania postępowania dyscyplinarnego przeciwko danemu funkcjonariuszowi. Organ administracyjny nie bada bowiem w postępowaniu administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby zasadności przedstawionych zarzutów, czy też zgromadzonego w postępowaniu dyscyplinarnym materiału dowodowego, bo nie bada czy w istocie czyn o znamionach przewinienia dyscyplinarnego zaistniał. Okoliczność ta badana jest przez przełożonego dyscyplinarnego w ramach prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Odniesienie się do tej materii przez organ administracyjny w toku postępowania w sprawie zwolnienia ze służby byłoby nieuprawnionym wkroczeniem w kompetencje innego podmiotu, którym jest przełożony dyscyplinarny. To on zobowiązany jest wykazać w toku postępowania dyscyplinarnego, że czyn wypełnia znamiona przewinienia dyscyplinarnego, sprawstwo tego czynu przez konkretnego funkcjonariusza, a także jego winę. Organ administracyjny uwzględnia jedynie fakt skierowania postępowania dyscyplinarnego przeciwko konkretnej osobie, a także samodzielnie ocenia wszelkie okoliczności (w tym zachowanie funkcjonariusza), które doprowadziło do przedstawienia mu tych zarzutów. Nie może natomiast oceniać zasadności dokonania przez przełożonego dyscyplinarnego takiej zmiany – zainicjowania postępowania dyscyplinarnego przeciwko policjantowi.

Należy również zaznaczyć, że poszczególne instytucje i zasady obowiązujące w postępowaniu dyscyplinarnym (karnym), w tym zasada domniemania

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2016 r., IOSK 1594/15, Legalis nr 1578106, wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2013 r., II SA/Wa 314/13, Legalis nr 781878, wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2016 r., II SA/Wa 450/14, Legalis nr 1156890, wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 lutego 2015 r., II SA/Wa 1031/14, Legalis nr 1244285.

⁸² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 kwietnia 2017 r., II SA/Wa 1029/16, Legalis nr 1630674.

niewinności (art. 135g ustawy o Policji, a także art. 5 k.p.k.) nie mogą być *a limine* przenoszone do postępowania administracyjnego, gdyż regulowane jest ono odrębnymi przepisami wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego, a w przepisach tych ustanowiono odrębne instytucje i zasady niż w postępowaniu dyscyplinarnym. Stąd też, wątpliwości w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej (karnej) policjanta muszą być rozstrzygane na korzyść obwinionego wyłącznie w ramach prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Nie stanowią one jednak okoliczności relewantnej dla prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Postępowania administracyjne i dyscyplinarne są dwoma odrębnymi i niekonkurencyjnymi wobec siebie postępowaniami. Byt każdego z nich uzależniony jest od różnych okoliczności. Każde też realizuje odmienne cele. Postępowanie administracyjne nie zmierza do ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego, ale wyłącznie do rozwiązania więzi prawnej z funkcjonariuszem, który wskutek okoliczności od niego zależnych bądź niezależnych nie może kontynuować służby w Policji, bo narusza to ważny interes służby. Zatem wynik postępowania dyscyplinarnego nie może stanowić zagadnienia prejudycjalnego dla postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji⁸³. Zwolnienie takie może nastąpić jeszcze przed wydaniem prawomocnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym. Należy bowiem zaznaczyć, że zasada prawdy materialnej obowiązująca w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji zorientowana jest w odmiennym kierunku niż ma to miejsce w postępowaniu dyscyplinarnym. Organ dąży do udowodnienia tylko tych okoliczności, które mając związek z policjantem zagrażają dobru jakim jest ważny interes służby. Dobro służby stanowi bowiem granicę tej sprawy administracyjnej. Innymi słowy organ zobowiązany jest do ustalenia wyłącznie tego, czy zachowanie funkcjonariusza, którego skutkiem było przedstawienie mu zarzutów w postępowaniu dyscyplinarnym narusza ważny interes służby. Badanie tej okoliczności odbywa się na zasadach przewidzianych w procedurze administracyjnej, a nie dyscyplinarnej. Wykazanie istnienia przedmiotu postępowania administracyjnego opartego na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5

⁸³ Wynik postępowania dyscyplinarnego ma kluczowe znaczenie wyłącznie dla postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Rozkaz personalny o zwolnieniu ze służby wykonuje w tym przypadku orzeczoną karę wydalenia ze służby.

ustawy o Policji zmierza zatem tylko do wykazania przesłanki objętej tym przepisem, a nie jest nim ustalenie czy czyn o znamionach przewinienia dyscyplinarnego zaistniał. Organ bada tym samym czy funkcjonariusz swoim zachowaniem (celowym, bądź też niecelowym) wywołał określoną reakcję o charakterze procesowym (przedstawienie mu zarzutów), a także okoliczność, czy z faktu, iż funkcjonariusz został objęty zarzutem (zarzutami) wynika, iż godzi to w ważny interes służby. Z jednej zatem strony przedmiotem badania organu administracyjnego są te wszystkie okoliczności, które doprowadziły do przedstawienia policjantowi zarzutu (zarzutów) w postępowaniu dyscyplinarnym, z drugiej natomiast, ocena ta odnosi się wyłącznie do jednego elementu postępowania dyscyplinarnego, tj. do przedstawienia zarzutów, a nie zaś do całego materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie dyscyplinarnej, który stanowił podstawę do przedstawienia zarzutu lub zarzutów.

Nieco odmiennie sytuacja przedstawia się w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym, o którym mowa w art. 134 pkt 1-5 ustawy o Policji, bowiem rozstrzygnięcie to ustala zarówno to, że czyn o znamionach przewinienia dyscyplinarnego zaistniał (jest czynem zabronionym jako delikt dyscyplinarny), zaś jego kwalifikacja prawna wskazuje czy został on popełniony umyślnie czy też nieumyślnie przez policjanta. W tym zakresie ustalenia organu administracyjnego nie mogą pozostawać w opozycji do funkcjonującego w obrocie prawnym prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Zatem ocenie przez organ administracyjny nie podlega w tej sytuacji zachowanie policjanta, którego skutkiem jest przedstawienie mu zarzutów, ale stwierdzony czyn (przewinienie dyscyplinarne), które przypisano konkretnemu funkcjonariuszowi i któremu przypisano winę za jego popełnienie. Wobec tego postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia policjanta ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji winno prowadzić do potwierdzenia, że przewinienie lub przewinienia dyscyplinarne, które stwierdzono prawomocnymi orzeczeniami, za które policjant ponosi odpowiedzialność, mogą skutkować naruszeniem ważnego interesu służby, bo np. wydanie tego prawomocnego orzeczenia o określonej treści jest dobitnym świadectwem utraty co najmniej jednego przymiotu niezbędnego do pełnienia służby w Policji, o którym mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o Policji. Może to być zarówno przymiot nieposzlakowanej opinii, ale także zdolność do pełnienia służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie służbowej, której policjant gotów jest się podporządkować. Utrata jednego z tych przymiotów z pewnością unie-

możliwia dalsze pełnienie przez policjanta służby w Policji. Nie ulega zatem wątpliwości, że pozostawienie w służbie policjanta, który utracił co najmniej jeden z przymiotów niezbędnych do pełnienia służby narusza ważny interes służby.

Zakończenie

Ustawa o Policji przewiduje dwie odrębne procedury, jakimi są postępowanie dyscyplinarne i postępowanie administracyjne w sprawie zwolnienia ze służby w Policji. Procedury te uregulowane są w odrębnych aktach prawnych⁸⁴ i realizują inne cele.

W niektórych jednak przypadkach postępowanie administracyjne zależne jest od wyniku postępowania dyscyplinarnego. Orzeczona kara dyscyplinarna wydalenia policjanta ze służby jest przedmiotem sprawy administracyjnej prowadzonej na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Wydanie orzeczenia w sprawie dyscyplinarnej zostało zastrzeżone dla przełożonego dyscyplinarnego, jednak wykonanie tej kary następuje w odrębnym postępowaniu administracyjnym w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Tym samym orzeczenie takie nie stanowi jeszcze o rozwiązaniu stosunku służbowego, bowiem nastąpić to może dopiero przez wydanie rozkazu personalnego (decyzji administracyjnej) w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Zatem wynik postępowania dyscyplinarnego ma kluczowy, bo bezpośredni wpływ na możliwość zainicjowania postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art. 41 ust. 1 pkt 3 ustawy o Policji. Organ administracyjny musi ustalić nie tylko fakt funkcjonowania w obrocie prawnym orzeczenia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnym, ale również wykazać, że ma ono określoną treść, tj. że zawiera stwierdzenie, iż wobec policjanta orzeczono karę dyscyplinarną wydalenia ze służby. Nie może natomiast badać zasadności wymierzenia tej kary, jak również prawidłowości prowadzonego postępowania dyscyplinarnego. Te mogły być bowiem kwestionowane w dyscyplinarnym toku instancji, a także na drodze sądownoadministracyjnej. Policjantowi przysługuje bowiem prawo do zaskarżenia prawomocnego orzeczenia do sądu administracyjnego. Nie wpływa to jednak na konieczność wykonania prawomocnego orzeczenia. W omawianym przypadku wynik prawomocnie zakończonego postępowania dyscyplinarnego

⁸⁴ Sprawy osobowe reguluje pragmatyka służbowa, a także w zakresie nieuregulowanym k.p.a. Z kolei postępowanie dyscyplinarne uregulowane jest w pragmatyce służbowej, a także w zakresie wskazanym w art. 135p ustawy o Policji w przepisach k.p.k.

ma bezpośredni wpływ na postępowanie administracyjne, a także na możliwość jego zakończenia decyzją o charakterze merytorycznym.

Nie jest to jednak jedyna zależność pomiędzy wymienionymi postępowaniami, tj. dyscyplinarnym i administracyjnym. Już samo prowadzenie postępowania przeciwko danemu policjantowi może świadczyć o tym, że znalazł się on w kręgu podejrzeń o takie zachowanie lub zachowania, które nie licują z godnością i powagą funkcji którą pełni. Liczba prowadzonych postępowania dyscyplinarnych, ilość i waga zarzucanych czynów, jak również zachowanie policjanta w trakcie zdarzeń, do których odnoszą się zarzuty, bądź zachowanie w trakcie trwającego postępowania lub postępowania dyscyplinarnych mogą skłaniać do ich oceny, że takie zachowania, które prowadzą do przedstawienia policjantowi zarzutów w postępowaniu dyscyplinarnym mogą skutkować wątpliwościami co do posiadanych przez niego przymiotów niezbędnych do dalszej służby w Policji. Brak tych przymiotów godzi z kolei w wartość, jaką jest ważny interes służby, co skutkuje koniecznością rozwiązania stosunku służbowego na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Każdy jednak przypadek wymaga indywidualnego studium przypadku. Postępowanie lub postępowania dyscyplinarne mogą stanowić jedyną okoliczność, która będzie przedmiotem oceny w toku postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji, ale może to być jedna z wielu okoliczności, które będą badane przez organ administracyjny, zaś ich suma pozwoli na ocenę, iż takie zdarzenia i takie okoliczności naruszają ważny interes służby. Pojęcie „ważnego interesu służby” odwołuje się bowiem do niezliczonej liczby stanów faktycznych. Okoliczności naruszające ważny interes służby mogą być skutkiem zachowania samego funkcjonariusza, albo z nim niezwiązanego. Okolicznością naruszającą ważny interes służby jest nie tylko czyn o znamionach przewinienia dyscyplinarnego, ale również zachowanie funkcjonariusza, którego skutkiem jest znalezienie się w kręgu podejrzeń o takie zachowanie. Przyczyny mieszczące się w granicach sprawy administracyjnej o której mowa w art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji odwołują się bowiem do okoliczności lub zdarzeń związanych bądź z zachowaniem się policjanta w służbie lub w życiu prywatnym, bądź do okoliczności, na powstanie których nie miał on wprawdzie decydującego wpływu, lecz powstanie których utrudnia mu lub wręcz uniemożliwia jej pełnienie.

Analogicznie należy przyjąć, iż prawomocne orzeczenie (orzeczenia) wydane w postępowaniu dyscyplinarnym, w których orzeczono karę inną niż wydalenie policjanta ze służby może albo samodzielnie albo wraz z innymi okolicznościami stanowić podstawę do zwolnienia ze służby w Policji na podstawie art.

41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji. Organ musi jednak udowodnić, że zdarzenie, zdarzenia lub okoliczności powodują naruszenie dobra prawnie chronionego w postaci ważnego interesu służby. W tej sytuacji, ograniczając się wyłącznie do kary orzeczonej w prawomocnym orzeczeniu dyscyplinarnym, organ administracyjny nie podejmuje już samodzielnych ustaleń w stosunku do zachowania policjanta, ale przyjmuje za udowodnione, że popełnił on przewinienie lub przewinienia dyscyplinarne, a te, albo samodzielnie brane pod uwagę, albo wraz z innymi okolicznościami świadczą o naruszeniu ważnego interesu służby.

W sytuacji zatem prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie zwolnienia ze służby na podstawie art. 41 ust. 2 pkt 5 ustawy o Policji fakt prowadzonego postępowania dyscyplinarnego lub też wydania prawomocnego orzeczenia o ukaraniu policjanta karą inną niż kara wydalenia ze służby może mieć kluczowe znaczenie dla oceny istnienia przedmiotu postępowania administracyjnego. Prowadzone postępowanie dyscyplinarne, a także jego wynik, może bowiem determinować do stwierdzenia, iż dalsze kontynuowanie stosunku służbowego policjanta nie jest możliwe. Zatem w tym przypadku postępowanie dyscyplinarne lub jego wynik może mieć wpływ na prowadzone postępowanie administracyjne, a w szczególności na możliwość jego zakończenia rozstrzygnięciem merytorycznym, tj. zwalnianym policjanta ze służby w Policji.

ORZEKANIE O WINIE W POSTĘPOWANIU DYSCYPLINARNYM W PRZYPADKU RÓWNOLEGLE PROWADZONEGO POSTĘPOWANIA KARNEGO

Przypisanie winy warunkuje poniesienie odpowiedzialności, zarówno karnej, jak i dyscyplinarnej. Jest ona wprost wskazana w art. 1 § 3 k.k., stanowiącym, że „nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu”. Została ona również wprost wskazana w przepisach dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy Policji¹ oraz funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej. Wina nie została natomiast wprost wskazana jako przesłanka odpowiedzialności za popełnienie przewinienia dyscyplinarne w przypadku funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego, Służby Celnej, Służby Więziennej, Straży Granicznej. Nie oznacza to jednak, że odpowiedzialność funkcjonariuszy tych formacji nie jest oparta na zasadzie winy. Wręcz przeciwnie, odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością represyjną, w związku z tym zastosowanie do niej mają fundamentalne dla całego prawa represyjnego gwarancje i zasady, w tym zasada winy².

Jednocześnie należy wskazać, że w określonych sytuacjach, zachowanie funkcjonariusza służby mundurowej może stanowić jednocześnie przewinienie

¹ art. 132 ust 1 i 2 u. pol., stanowi, że „policjant odpowiada dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarne polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub nieprzestrzeganiu zasad etyki zawodowej, a naruszenie dyscypliny służbowej stanowi czyn policjanta polegający na zawinionym przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych uprawnionych na podstawie tych przepisów” Ta przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej została rozwinięta w art. 132a u. pol., który stanowi, że „przewinienie dyscyplinarne jest zawinione wtedy, gdy policjant: 1) ma zamiar jego popełnienia, to jest chce je popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia, na to się godzi; 2) nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość taką przewidywał albo mógł i powinien przewidzieć.”

² D. Korczyński, Wina jako przesłanka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red) Węzłowe problemy prawa dyscyplinarne w służbach mundurowych, s. 13-14.

dyscyplinarne i przestępstwo, z czym wiąże się co najmniej kilka istotnych zagadnień.

Pierwszym i fundamentalnym zagadnieniem jest to, czy w świetle podstawowej dla prawa karnego zasady państwa prawnego - zakazu *ne bis in idem* dopuszczalne jest ponoszenie przez funkcjonariusza służby mundurowej odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej za jeden czyn stanowiący jednocześnie przewinienie dyscyplinarne i wyczerpujący znamiona przestępstwa lub wykroczenia. Problem ten został opisany przeze mnie w rozdziale „Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie”³ oraz doczekał się kompleksowej analizy w monografii pod redakcją B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego „Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych”.

W zakresie dotyczącym kumulacji odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej w aspekcie zasady *ne bis in idem* należy wskazać, że zgodnie z przeważającym orzecznictwem oraz poglądami przedstawicieli piśmiennictwa, prowadzenie dwóch równoległych postępowań, tj. dyscyplinarne i karne nie narusza tej zasady. Ekstensywne rozważania w tym zakresie ostały zawarte w uzasadnieniu wyroku TK z 8.10.2002 r., K 36/00, który stwierdził, że dla zasada *ne bis in idem* stanowi ujemną przesłankę procesową w przypadku stwierdzenia tożsamość rzeczy osądzonej - co do osoby i czynu. „Okoliczność ta ma wpływ na możliwość wszczęcia lub kontynuowania postępowania karnego. Nie zamyka natomiast drogi do wszczęcia postępowania dyscyplinarne. Zasada *ne bis in idem* odnosi się do postępowania karnego, a nie prowadzi do zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ukaranie policjanta przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stoi na przeszkodzie wszczęciu postępowania dyscyplinarne, którego wynik skutkuje inną, aniżeli karną odpowiedzialnością. (...) Jak słusznie podkreślił Prokurator Generalny, odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się w innej płaszczyźnie, niezależnie od odpowiedzialności karnej, co wyraźnie wynika z treści art. 132 ustawy o Policji. Bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości. W trybie postępowania dyscyplinarne w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne.”⁴

³ D. Korczyński, Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] P. Józwiaka i W. St. Majchrowicza (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, s. 57-80.

⁴ Uzasadnienie wyroku TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A z 2002 r. Nr 5.

W konsekwencji TK uznał, że art. 132 u. pol., który wprost dopuszcza odpowiedzialność karną i dyscyplinarną funkcjonariuszy Policji nie narusza regulacji międzynarodowych statuujących zakaz podwójnej karalności oraz przepisów Konstytucji RP.

Kolejne zagadnienie stanowi to, czy w sytuacji gdy czyn wypełnia znamiona deliktu dyscyplinarnego oraz przestępstwa, dopuszczalne jest równoległe i jednocześnie prowadzenie obydwóch postępowań zmierzających do ustalenia winy i odpowiedzialności funkcjonariusza, czy też postępowanie dyscyplinarne powinno zostać zawieszono. Kwestia ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Zarówno w piśmiennictwie, jak i orzecznictwie można spotkać odmienne poglądy i ich solidne uzasadnienie. Kwestia równoległego i jednocześnie prowadzenia dwóch postępowań wiąże się z zasadą jurysdykcyjnej samodzielności organu dyscyplinarnego i sądu karnego.

W tym zakresie zasadnicze znaczenie mają dwie kwestie. Po pierwsze ustalenie, czy organ dyscyplinarny jest uprawniony do ustalenia że „czyn zawiera znamiona przestępstwa” i czy stwierdzenie tego jest tożsame ze stwierdzeniem popełnienia przestępstwa, tj. ustaleniem winy, bezprawności oraz społecznej szkodliwości czynu. Po drugie, czy w przypadku takiego zbiegu, postępowanie dyscyplinarne powinno zostać zawieszono. Przy czym obydwie kwestie łączą się ze sobą.

W powyższym zakresie, wyjściem do dalszych rozważań jest uchwała 7 sędziów SN wydana na gruncie sprawy dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. Zajęto w niej stanowisko, że „na gruncie kodeksu karnego pojęcie przestępstwa występuje w dwóch znaczeniach, gdyż jest rozumiane jako odpowiednik terminu "czyn zabroniony" (tj. realizujący znamiona opisu wyrażonego w typie czynu zabronionego zagrożonego w ustawie karnej określoną karą), albo też jako "czyn spełniający wszystkie przesłanki przestępności" (realizacja znamion typu czynu zabronionego, bezprawność, zawinienie, karygodność). Gdyby przyjąć, że w art. 108 § 4 u.s.p. [posługującym się sformułowaniem „zawiera znamiona przestępstwa” – przypis własny autora] mamy do czynienia z tym pierwszym znaczeniem pojęcia przestępstwa, to wówczas zastosowanie tego przepisu łączyłoby się tylko z obowiązkiem stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny, że zarzucony obwinionemu czyn realizuje znamiona typu czynu zabronionego opisanego w ustawie karnej. Kwalifikacja miałaby w istocie charakter formalny i nie łączyłaby się z ustaleniem, że zostały spełnione wszystkie przesłanki odpowiedzialności karnej, jak należałoby to uczynić w wypadku pojęcia

przestępstwa w drugim znaczeniu. Wówczas bowiem sąd dyscyplinarny nie ustalałby, czy zachodzi któraś z okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną.”⁵ W konsekwencji SN przyjął drugą interpretację sformułowania „zawiera znamiona przestępstwa” jako spełnienia wszystkich przesłanek przestępności czynu. SN wprost wskazał, że „należy zatem przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym ustalenie, iż przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa musi być oparte na prawomocnym wyroku skazującym za przestępstwo, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym.”⁶ Pogląd taki został powtórzony w późniejszych orzeczeniach SN i w tym zakresie wypada zwrócić uwagę m.in. na postanowienie SN z 7 lipca 2022 r., I KK 146/22, w którym wprost wskazano, że „w postępowaniu dyscyplinarnym ustalenie, iż przewinienie dyscyplinarne zawiera znamiona przestępstwa musi być oparte na prawomocnym wyroku skazującym za przestępstwo, którego znamiona są zawarte w zarzucanym przewinieniu dyscyplinarnym.”⁷ Tym samym, w tym zakresie możemy mówić o utrwalonej linii orzeczniczej Sądu Najwyższego.

B. Janusz-Pohl stanowisko prezentowane przez SN określa kompleksowym, wskazując, że „zasadza się na założeniu, iż w postępowaniu dyscyplinarnym niedopuszczalne jest karnoprawne wartościowanie czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego. Stwierdzenie przestępności zachowania jest bowiem kompetencją wyłączną sądu karnego, na mocy zaś zasady domniemania niewinności, inne organy władzy publicznej nie mogą formułować ocen w kwestii przestępności zachowania się człowieka”⁸.

Jednocześnie należy odnotować, że pogląd zaprezentowany w uchwale SN z 2006 r. spotkał się z krytyką m.in. ze strony A. Bojańczyka i T. Razowskiego⁹. Autorzy wskazali, że „dla instytucji przedawnienia dyscyplinarnego ocena czynu z punktu widzenia prawa karnego jest jedynie pewnym punktem odniesienia dla analizy ciężaru gatunkowego przewinienia dyscyplinarnego”¹⁰ i nie chodzi w niej o rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności karnej sprawcy

⁵ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 28.9.2006 r., I KZP 8/06.

⁶ Uzasadnienie wyroku TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A z 2002 r. Nr 5.

⁷ Postanowienie SN z 7.7.2022 r., I KK 146/22.

⁸ B. Janusz-Pohl, W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwa lub wykroczenia – zagadnienia wybrane, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 89.

⁹ A. Bojańczyk, T. Razowski, Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem, Prokuratura i Prawo 11-12, 2009, s. 43.

¹⁰ A. Bojańczyk, T. Razowski, Konsekwencje..., op. cit., s. 45.

w postępowaniu dyscyplinarnym¹¹. Tym samym w ocenie autorów nie może ostać się teza SN, że do znamion przestępstwa należy także bezprawność, zawińnienie i społeczna szkodliwość, zatem sformułowanie, jakim posługuje się przepis należy rozumieć jako odnoszące się do znamion opisu ustawowego, a nie do wszystkich części konstrukcyjnych przestępstwa¹². Ustawodawca posługując się sformulowaniem „czyn zawierający znamiona przestępstwa” celowo nie posłużył się sformulowaniem „czyn będący przestępstwem”, a to oznacza, że mowa jest o znamionach ustawowych, a nie o przestępstwie.

Odmienny od Sądu Najwyższego pogląd na tę kwestię prezentują sądy administracyjne, według których organy dyscyplinarne mogą samodzielnie dokonywać ustaleń, czy czyn będący przewinieniem dyscyplinarnym wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa. W tym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na wyrok NSA z 15 grudnia 2011 r., I OSK 801/11, w którym podzielono ustalenie organu dyscyplinarnego, że czyn wyczerpuje znamiona przestępstwa oraz uznano, że organ dyscyplinarny jest uprawniony do samodzielnego ustalenia tej kwestii bez oczekiwania na rozstrzygnięcie sądu karnego w tym zakresie. Judykat ten należy jednak opatrzyć uwagą, że posłużono się w jego uzasadnieniu zbyt upraszczającym sformulowaniem wskazującym, że „czyn przypisany skarżącemu w postępowaniu dyscyplinarnym stanowi przestępstwo polegające na narażeniu człowieka na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia”¹³ Takie sformułowanie może błędnie sugerować, że to organ dyscyplinarny, a dalej sąd administracyjny, stwierdziły, że obwiniony dyscyplinarnie popełnił przestępstwo. Natomiast czym innym jest ustalenie, że zostały wyczerpane znamiona przestępstwa, a czym innym stwierdzenie popełnienia przestępstwa (przypisanie winy, ustalenie bezprawności i społecznej szkodliwości czynu). W powyższym zakresie uzasadnione wydaje się zwrócenie uwagi na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 lutego 2015 r., II SA/Bk 1102/14, który sformułował bardzo jednoznaczną tezę, że „czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Brak prowadzenia postępowania przed organami ścigania nie ma zatem znaczenia dla oceny czynu

¹¹ A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje...*, op. cit., s. 45.

¹² Patrz A. Bojańczyk, T. Razowski, *Konsekwencje...*, op. cit., s. 46-47.

¹³ wyrok NSA z 15.12. 2011 r., I OSK 801/11

w tym, że stanowi on przewinienie dyscyplinarne, a jednocześnie wypełnia znamiona przestępstwa.”¹⁴ Również analiza innych orzeczeń sądów administracyjnych pozwala sformułować twierdzenie, że w kwestii rozumienia sformułowania „zawiera znamiona przestępstwa” mamy do czynienia z dwoma odmiennymi liniami orzeczniczymi. W orzecznictwie SN przyjmuje się, że sformułowanie „zawiera znamiona przestępstwa” oznacza, spełnienie wszystkich przesłanek przestępności czynu (znamion, winy, bezprawności i społecznej szkodliwości). Z kolei w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że sformułowanie „zawiera znamiona przestępstwa” oznacza ustalenie jedynie tego, czy czyn wyczerpuje znamiona, a nie ustalenie czy zostały spełnione pozostałe przesłanki przestępności czynu (znamion, winy, bezprawności i społecznej szkodliwości).

Stanowisko prezentowane przez sądy administracyjne B. Janusz-Pohl określa systemowym, wskazując że eksponuje ono „z jednej strony argument spójności aksjologicznej systemu prawa, a z drugiej niezależności postępowania dyscyplinarnego od postępowania karnego i samodzielności jurysdykcyjnej organu dyscyplinarnego.”¹⁵

Następstwem przyjęcia lub odrzucenia jednej z przeciwstawnych linii orzeczniczych jest ustalenie, czy w przypadku gdy czyn dyscyplinarny wyczerpuje znamiona przestępstwa dopuszczalne jest równoległe prowadzenie obydwóch postępowań, czy też postępowanie dyscyplinarne powinno zostać zawieszane do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy karnej. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że kwestia możliwości samodzielnego ustalenia przez organ dyscyplinarny „wyczerpywania znamion przestępstwa” łączy się wprost z kwestią zasadności zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, z tym jednak, że w przypadku opowiedzenia się za poglądem o dopuszczalności takiego ustalenia, w mojej ocenie nie determinuje wyłącznie jednego rozwiązania tej kwestii. Z tego względu, należy wrócić do uchwały SN z 2006 r. i zwrócić uwagę na funkcjonalny kierunek rozstrzygnięcia. Analiza jej uzasadnienia prowadzi do wniosku, że SN w sposób oczywisty dostrzega różnicę pomiędzy stwierdzeniem przestępstwa a wyczerpaniem przez czyn jedynie znamion przestępstwa (formalną kwalifikacją), jednak zwraca uwagę na szerszy kontekst dopuszczalności

¹⁴ wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 lutego 2015 r., II SA/Bk 1102/14.

¹⁵ B. Janusz-Pohl, W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwa lub wykroczenia – zagadnienia wybrane, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 91.

ustaleń przez organy dyscyplinarne znamion i konsekwencji związanych z procedowaniem dyscyplinarnym i rozstrzygnięciem dyscyplinarnym. SN wyraźnie wskazuje, że w tym kontekście konieczne jest ustalenie, czy samodzielne ustalenie przez organ dyscyplinarny wyczerpania znamion przestępstwa nie narusza zasady domniemania niewinności mającej charakter konstytucyjny. Art. 42 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. SN zwraca uwagę, że zasada ta obowiązuje również w postępowaniu dyscyplinarnym - niejako "na użytek wewnętrzny", czyli w tym postępowaniu, do czasu wydania rozstrzygnięcia co do tej odpowiedzialności, tyle tylko, że takie rozstrzygnięcie nie musi mieć formy prawomocnego wyroku sądowego. SN dalej wskazał, że „zgodnie z tym stanowiskiem, konstytucyjna zasada domniemania niewinności działałaby wyłącznie w ramach danego postępowania represyjnego, a zatem stwierdzenie w postępowaniu dyscyplinarnym, że sprawca dopuścił się czynu wyczerpującego znamiona przestępstwa i stanowiącego np. podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie obalałoby domniemania niewinności tej osoby w zakresie tego czynu w postępowaniu karnym. Podobnie, prawomocny wyrok skazujący sądu karnego nie uchylałby domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym co do tego samego czynu.”¹⁶ Dalej SN wskazał, że „należy jednak zauważyć, że w wypadku toczącego się postępowania karnego nigdy osoba oskarżona nie może być traktowana także i przez inne organy władzy publicznej jako osoba, która popełniła przestępstwo. Zatem, domniemanie niewinności chroni oskarżonego również wobec innych organów władzy publicznej. Oznacza to, że te inne organy władzy publicznej, prowadząc postępowanie niebędące postępowaniem karnym, nie mogą samodzielnie ustalić faktu popełnienia przez obywatela przestępstwa i wyprowadzać z tego negatywnych konsekwencji prawnych. Tak rozumiany art. 42 ust. 3 Konstytucji RP wyraża zasadę wyłączności określonego rodzaju postępowania w uchyleniu domniemania niewinności.”¹⁷ SN zwrócił uwagę na to, że w sytuacji takiego zbiegu odpowiedzialności i kontynuowania obydwóch postępowań może wystąpić realne *in concreto* niebezpieczeństwo zapadnięcia w takiej sytuacji odmiennych orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym i postępowaniu karnym.

W powyższym zakresie uzasadnione jest przywołanie poglądu zaprezentowanego przez B. Janusz-Pohl, która wskazuje, że zarówno zwolennicy ujęcia kompleksowego, jak i systemowego są zgodni co do tego, że organ dyscyplinarny

¹⁶ Uchwała Sądu Najwyższego 7 sędziów z dnia 28.9.2006 r., I KZP 8/06

¹⁷ Ibidem

nie może przełamać zasady domniemania niewinności. „Zgodnie z ujęciem kompleksowym, organ dyscyplinarny ustalając, iż czyn, w przedmiocie którego toczy się postępowanie dyscyplinarne wypełnia znamiona przestępstwa wciela się w rolę sądu karnego. Zdaniem przedstawicieli ujęcia systemowego tak nie jest, bowiem organ dyscyplinarny stwierdza jedynie, czy w jego ocenie czyn wypełnia znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary, co determinuje w tym ujęciu kwestię wydłużenia podstawowych terminów przedawnienia karalności”¹⁸.

W mojej ocenie ustalenie wyczerpywania znamion przestępstwa nie musi przesądzać o naruszeniu zasady domniemania niewinności, ponieważ nie stanowi przypisania winy i przestępstwa, a stanowi tylko formalną kwalifikację. Inną kwestią jest natomiast niebezpieczeństwo zapadnięcia odmiennych orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym i postępowaniu karnym. Z tego względu uzasadnione jest przyjrzenie się kwestii zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, z uwzględnieniem jednak art. 135r ust. 1 pkt 5 u.pol. stanowiącym, że „postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania karnego albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”

W zakresie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego należy przypomnieć, że sprawa odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest sprawą administracyjną indywidualną, rozstrzyganą w formie decyzji administracyjnej. Zatem zarówno z uwagi na przedmiot postępowania dyscyplinarnego, jak i regulację szczególną w ustawie o Policji, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się do postępowania dyscyplinarnego policjantów¹⁹. Powołana ustawa w zakresie nieuregulowanym odsyła do przepisów kodeksu postępowania karnego ale - dotyczących wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych (art. 135p u. pol.). Tym samym w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Policji nie ma zastosowania art. 97

¹⁸ B. Janusz-Pohl, W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwa lub wykroczenia – zagadnienia wybrane, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 91.

¹⁹ Przykładowo: wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2006 r., sygn. akt. I OSK 472/06, LEX nr 290653, wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 października 2008 r., sygn. akt II SA/Go 481/08, Lex Polonica 2141943

§ 1 pkt 4 k.p.a. stanowiący, że „Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”. Natomiast przesłanką zawieszenia postępowania dyscyplinarnego wskazaną wprost w art. 135h ust. 3 u.p.o., jest „zaistnienie długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania.” Co więcej, jest to jedyna podstawa zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. Wobec powyższego uzasadnione jest pytanie, czy może lub powinna stanowić ona podstawę zawieszenia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na równoległe prowadzone postępowanie karne, w sytuacji gdy zarzucany w postępowaniu czyn dyscyplinarny wyczerpuje jednocześnie znamiona przestępstwa. Analiza poglądów wyrażanych w piśmiennictwie oraz orzecznictwie Sądu Najwyższego, w zestawieniu z orzeczeniami sądów administracyjnych, nie pozwala w tym zakresie sformułować jednoznacznych poglądów. Wynika to zarówno z opisanego powyżej niejednoznacznego stanowiska co do tego, czy organ dyscyplinarny może samodzielnie ustalić, że „czyn wyczerpuje znamiona przestępstwa”; jak i ze względów bardziej praktycznych, tj. ryzyka różnych rozstrzygnięć organu dyscyplinarnego i sądu oraz związanych z tym konsekwencji.

W tym zakresie znowu należy wrócić do uzasadnienia uchwały SN z 2006 r., w której wprost wskazano, że „sądy dyscyplinarne w wypadku jednoczesności oraz podmiotowo-przedmiotowej tożsamości postępowań karnego i dyscyplinarnego, decydując co do kontynuowania postępowania dyscyplinarnego, powinny zawsze rozważyć, na ile realne jest in concreto niebezpieczeństwo zapadnięcia w takiej sytuacji odmiennych orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym i postępowaniu karnym. Rysująca się poważna możliwość takich rozstrzygnięć powinna skłaniać do zarządzenia przerwy bądź odroczenia rozprawy, a nawet zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, po to, by do minimum ograniczyć niebezpieczeństwo wydania w odrębnych postępowaniach dwóch odmiennych rozstrzygnięć odnoszących się do tych samych okoliczności faktycznych i prawnych.” Pogląd ten był kontynuowany w kolejnych orzeczeniach i w tym zakresie wypada zwrócić uwagę chociażby na nowe postanowienie SN z 24 maja 2023 r., I ZSK 13/22, w którym stwierdzono, że „z przepisu art. 120 § 1 u.s.p. można wnosić, że właściwym rozwiązaniem procesowym jest rozstrzygnięcie w pierwszej kolejności sprawy o przestępstwo, a następnie sprawy o delikt dyscyplinarny. Wskazuje on bowiem jasno na obowiązek przesłania akt sprawy karnej po jej prawomocnym zakończeniu, a oczywiste jest, że przesłanie takie ma służyć ich wykorzystaniu. W takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne powinno zostać zawieszono

do momentu zakończenia postępowania karnego, jeśli istnieje uzasadnienie wynikające z efektywności i ekonomiki procesowej, chyba że wystarczające jest zarządzenie przerwy lub odroczenie rozprawy.”²⁰ Tożsamy co do kierunku pogląd został wyrażony przez SN również w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego prokuratorów. W postanowieniu z 17 maja 2023 r., I ZSK 45/22, SN wskazał, że „za celowością nieprowadzenia postępowania dyscyplinarnego przed prawomocnym zakończeniem postępowania karnego przemawia treść art. 143 § 2 Prawa o prokuraturze, zgodnie z którym o prawomocnym zakończeniu postępowania karnego przeciwko prokuratorowi sąd lub prokurator przesyła akta sprawy właściwemu sądowi dyscyplinarnemu. Nie ulega wątpliwości, że przekazanie akt ma na celu z jednej strony umożliwienie sądowi dyscyplinarnemu skorzystania ze zgromadzonych dowodów, skoro dotyczą tego samego czynu, stanowiącego zarówno przestępstwo, jak i delikt dyscyplinarny, z drugiej zaś uniknięcie zbędnego powielania czynności”²¹.

Tym samym w orzecznictwie SN konsekwentnie prezentowany jest pogląd, że w przypadku gdy czyn jednocześnie wyczerpuje znamiona deliktu administracyjnego i przestępstwa, celowe jest zawieszenie postępowania dyscyplinarnego.

Natomiast już na gruncie art. 135h ust. 3 u.pol. sądy administracyjne prezentują pogląd, że „toczącego się postępowania karnego nie można traktować jako przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania dyscyplinarnego”²². W tym zakresie sądy administracyjne stoją na stanowisku, że „postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego, a funkcjonariusz policji podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej. Ta dwutorowość obu postępowań oznacza, iż w toku każdego z nich konieczne jest czynienie własnych ustaleń oraz ich własnej oceny. Niedopuszczalne jest ograniczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej do dowodów zgromadzonych w innym, odrębnym postępowaniu.”²³

W powyższym zakresie, jedynie na marginesie, należy zwrócić uwagę na kwestię zaskarżalności postanowienia w przedmiocie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 135h ust. 3b u.pol. „na postanowienie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego obwinionemu i pokrzywdzonemu przysłu-

²⁰ Postanowienie SN z 24.5.2023 r., I ZSK 13/22.

²¹ Postanowienie SN z 17.5.2023 r., I ZSK 45/22.

²² Wyrok WSA w Rzeszowie z 2.3.2017 r., II SA/Rz 1093/16.

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 15.4.2004 r., II SA 1561/03.

guje zażalenie, z wyjątkiem postanowienia, o którym mowa w ust. 3a. Jeżeli postanowienie wydał minister właściwy do spraw wewnętrznych albo Komendant Główny Policji, zażalenie nie przysługuje, jednak obwiniony i pokrzywdzony mogą zwrócić się odpowiednio do ministra właściwego do spraw wewnętrznych albo Komendanta Głównego Policji z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.” Natomiast postanowienia organu dyscyplinarnego II instancji, niekończące postępowania, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Analiza orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie prowadzi do wniosku, że skargi na decyzje organów odwoławczych, są przez sądy odrzucane jako niedopuszczalne. W uzasadnieniach postanowień o odrzuceniu skarg można znaleźć stanowisko, że zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem orzecznictwa sądowego, w sprawach dyscyplinarnych kontrola sądu administracyjnego dopuszczalna jest tylko wtedy, gdy przepis szczególny tak stanowi²⁴. W odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych dotyczących funkcjonariuszy Policji, przepisem szczególnym dopuszczającym kontrolę sądu administracyjnego jest art. 138 ustawy o Policji, zgodnie z którym od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne policjantowi przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Oznacza to, że tylko orzeczenie oraz postanowienie kończące postępowanie dyscyplinarne może być przedmiotem skargi do sądu administracyjnego. Postanowienie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego prowadzonego w stosunku do funkcjonariusza Policji nie jest zatem postanowieniem, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., ani też innym aktem z zakresu administracji publicznej dotyczącym uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa i nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.²⁵

Jednocześnie należy wskazać, że analiza orzecznictwa sądów administracyjnych wskazuje, że pomimo dominującego poglądu, że prowadzenie postępowania karnego nie stanowi przeszkody w prowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, a zatem podstawy jego zawieszenia, w indywidualnych sprawach, w przypadku takiej sytuacji postępowania dyscyplinarne są zawieszane. Powyż-

²⁴ Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2014 r. sygn. akt I OSK 2951/14 i postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 2 sierpnia 2007 r. sygn. akt II SA/Wa 1236/07, z dnia 3 lipca 2008 r. sygn. akt II SAB/Wa 71/08, z dnia 7 czerwca 2011 r. sygn. akt II SAB/Wa 75/11, dostępne na stronie: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej powoływanej jako CBOSA.

²⁵ Patrz. Postanowienie WSA we Wrocławiu z 30.6.2020 r., IV SA/Wr 177/20, postanowienie WSA w Rzeszowie z 28.4.2020 r., II SA/Rz 256/20.

sze należy wywieść właśnie z opublikowanych orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących odrzucenia skarg na postanowienia utrzymujące w mocy postanowienia o zawieszeniu postępowań dyscyplinarnych.

Podsumowując w powyższym zakresie należy wskazać, że w zakresie dotyczącym zawieszenia postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec funkcjonariuszy służb mundurowych w związku z równoległe toczącym się postępowaniem karnym mamy dwie równoległe i od lat kontynuowane linie orzecznicze - linię orzeczniczą SN, z której jednoznacznie wynika, że w takim przypadku, postępowanie dyscyplinarne należy zawiesić oraz linię orzeczniczą sądów administracyjnych, które jednoznacznie stoją na stanowisku, że toczącego się postępowania karnego nie można traktować jako przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania dyscyplinarnego, a zatem nie ma podstaw do jego zawieszania.

W powyższym zakresie uzasadnione jest zwrócenie uwagi na regulacje i praktykę, jaka w tym zakresie obowiązuje w przypadku innych grup zawodowych. Art. 67 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych stanowi, że „postępowanie dyscyplinarne o ten sam czyn toczy się niezależnie od postępowania karnego lub postępowania dyscyplinarnego wszczętego w jednostce organizacyjnej, w której przepisy szczególne przewidują takie postępowanie. Postępowanie dyscyplinarne może być jednak zawieszane do czasu ukończenia postępowania karnego.” Podobną regulację odnajdujemy w Prawie o adwokaturze, której art. 86²⁶ stanowi, że „Postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania karnego o ten sam czyn, może być jednak zawieszane do czasu ukończenia postępowania karnego.” Z treści przytoczonych przepisów wynika, że prowadzenie postępowania karnego stanowi podstawę fakultatywnego zawieszenia postępowania dyscyplinarnego. W mojej ocenie rozwiązania przyjęte w ustawie Prawo o adwokaturze oraz ustawie o radach prawnych jest bardzo trafnym rozwiązaniem, bowiem pozwala uwzględniać indywidualne kwestie przemawiające za zawieszeniem lub niezawieszeniem postępowania dyscyplinarnego. Jest to rozwiązanie leżące niejako pośrodku tych prezentowanych przez Sąd Najwyższy w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i prokuratorów oraz prezentowanej przez sądy administracyjne w zakresie dotyczącym funkcjonariuszy służb mundurowych. Formułując to stwierdzenie biorę oczywiście pod uwagę specyfikę każdego z zawodów oraz charakter odpowiedzialności. Należy natomiast wskazać, że fakultatywna podstawa zawieszenia postępowania dyscyplinarnego z uwagi na toczące się postępowanie karne jest bardzo dobrym

²⁶ Art. 86 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U.09.146.1188 j.t.).

i sprawdzającym się w praktyce rozwiązaniem, chociażby z uwagi na kwestię gromadzenia dowodów, możliwości jego podejmowania w przypadku klarowania się kwestii istotnych z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Z problemem równoległego i jednoczesnego prowadzenia dwóch postępowań zmierzających do ustalenia winy i odpowiedzialności funkcjonariusza wiąże się również kwestia postępowania dowodowego i samodzielnych oraz bezpośrednich ustaleń organu. W orzecznictwie wskazuje się, że dwutorowość postępowania dyscyplinarnego i karnego oznacza, iż w toku każdego z nich konieczne jest czynienie własnych ustaleń oraz ich własnej oceny²⁷. Wynika z tego, że organy dyscyplinarne same powinny podejmować niezbędne kroki do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, a więc samodzielnie przeprowadzać dowody, co oczywiście nie wyklucza możliwości skorzystania z materiału dowodowego zgromadzonego w innym postępowaniu stosownie do art. 135e ust. 9 u.pol. Przepis ten stanowi, że „jeżeli czyn będący przedmiotem postępowania dyscyplinarnego jest lub był przedmiotem innego postępowania, w tym postępowania przygotowawczego, przełożony dyscyplinarny lub rzecznik dyscyplinarny mogą zwrócić się do właściwego organu o udostępnienie akt tego postępowania w całości lub w części. Za zgodą tego organu, potrzebne odpisy lub wyciągi z udostępnionych akt włącza się do akt postępowania dyscyplinarnego.” Postępowanie dyscyplinarne nie może jednak ograniczać się do stwierdzenia, że dowody zgromadzone przez prokuraturę lub sąd potwierdzają słuszność stawianego funkcjonariuszowi policji zarzutu. W takim przypadku nie byłoby mowy o samodzielnych ustaleniach organu dyscyplinarnego. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę na judykat, w którym WSA w Warszawie wypowiedział się odnośnie wykorzystania w postępowaniu dyscyplinarnym materiałów z postępowania karnego, wskazując, że „z chwilą postanowienia [o włączeniu materiałów] dowody zgromadzone w postępowaniu karnym stają się dowodami również w postępowaniu dyscyplinarnym i mogą być uznawane przez organ za własne, a obwiniony ma wówczas jasność co do jego sytuacji prawnej. Dopiero ta chwila uprawnia organ dyscyplinarny do traktowania włączonych do sprawy materiałów, jako dowodów postępowania dyscyplinarnego. Bez własnych ustaleń co do popełnienia przez obwinionego zarzucanych czynów, bez postanowienia o włączeniu do sprawy dyscyplinarnej dowodów zgromadzonych w postępowaniu karnym, organy dyscyplinarne nie mogą stosować jakiegokolwiek sankcji dyscyplinarnej. W takiej sytuacji de facto brak jest dowodów w postępowaniu dyscyplinarnym”²⁸.

²⁷ Patrz. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15.4.2004 r., II SA 1561/03.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 26.6.2006 r., II SA/Wa 375/06.

Powyższe oczywiście nie oznacza, że organy dyscyplinarne nie mogą korzystać z dowodów zgromadzonych w postępowaniu karnym. Wręcz przeciwnie korzystanie z nich jest dopuszczalne na co wskazuje powołany już art. 135e ust. 9 u.pol. Wymaga jednak ich włączenia do akt postępowania dyscyplinarnego, umożliwienia obwinionemu zapoznania się z nimi. Jednocześnie możliwość ta nie powinna zwalniać organów z obowiązku bezpośredniego przeprowadzania dowodów możliwych do przeprowadzenia, takich jak np. dowód z przesłuchania świadków.

Kwestia równoległego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego i karnego ma znaczenie w zakresie dotyczącym przedawnienia karalności deliktu administracyjnego. W tym zakresie zwraca uwagę brzmienie art. 135 ust. 3, 4 i 5 u.pol. stanowiącego, że „3. Postępowania dyscyplinarnego nie wszczyna się po upływie 90 dni od dnia powzięcia przez przełożonego dyscyplinarnego wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego. 4. Karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje z upływem 2 lat od dnia jego popełnienia. Zawieszenie postępowania dyscyplinarnego wstrzymuje bieg tego terminu. 5. Jeżeli przewinieniem dyscyplinarnym jest czyn zawierający jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, upływ terminu określonego w ust. 4 nie może nastąpić wcześniej niż terminów przedawnienia karalności tych przestępstw lub wykroczeń.”

Z powyższego jednoznacznie wynika, że zawieszenie postępowania dyscyplinarnego wstrzymuje bieg terminu przedawnienia. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez B. Janusz-Pohl, która wskazuje, że kluczowym argumentem w sporze o wykładnię art. 135 ust. 5 u.pol. jest ten bazujący na ustaleniu jego *ratio legis*. „Czy celem tym jest typizacja deliktów z uwagi na kryterium wagi popełnionego czynu, (...) czy cel ten ma wyłącznie charakter instrumentalny i jest nim tylko zapewnienie możliwości wymierzenia kary przez organy dyscyplinarne, wówczas gdy po upływie podstawowego rocznego [obecnie dwuletniego] terminu przedawnienia karalności w postępowaniu dyscyplinarnym, liczonego od dnia popełnienia czynu sąd karny wyda rozstrzygnięcie, w którym nastąpi przypisanie sprawcy popełnienia czynu? (...) Zatem na gruncie regulacji ustawy o Policji argumenty natury proceduralnej wyraźnie wzmacniają stanowisko, iż art. 135 ust. 5 u.pol. stanowi wyodrębnienie z klasy deliktów dyscyplinarnych, tych najpoważniejszych, a wypełniających znamiona przestępstw/wykroczeń.”²⁹

²⁹ B. Janusz-Pohl, W kwestii przedawnienia karalności deliktu dyscyplinarnego policjanta wypełniającego znamiona typu czynu zabronionego pod groźbą kary jako przestępstwa lub wykroczenia – zagadnienia wybrane, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.),

To, w jaki sposób obydwie kwestie, tj. zawieszenie postępowania dyscyplinarnego oraz przedawnienie karalności za delikt dyscyplinarny, wiążą się ze sobą, ukazuje wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 2 marca 2017 r., II SA/Rz 1091/16. Wyraził on pogląd, że „wadliwe zawieszenie postępowania dyscyplinarnego, bo z naruszeniem art. 132 ust. 4 ustawy z 1990 r. o Policji, nie może wywołać skutku przewidzianego w art. 135 ust. 4 ustawy, a skoro tak, to bez ustalenia, że czyn dyscyplinarny popełniony przez policjanta wypełnia jednocześnie znamiona czynu zabronionego nie można wymierzyć mu kary dyscyplinarnej. Jest to warunek sine qua non wymierzenia kary dyscyplinarnej po upływie roku od dnia popełnienia przewinienia. Jeśli brak takich ustaleń, to po upływie terminu określonego w art. 135 ust. 4 postępowanie, które zostało wszczęte, należy umorzyć stosownie do art. 135 ust. 1 pkt 2 ustawy.”³⁰ W sprawie, którą rozstrzygnął WSA doszło do zawieszenia postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec funkcjonariusza Policji na podstawie art. 135h ust. 3 u. pol., z tego względu, że przez pokrzywdzoną zostało zainicjowane równoległe postępowanie o przestępstwo. Sąd stwierdził jednak, że zawieszenie to było wadliwe, bowiem toczącego się postępowania karnego nie można traktować jako przeszkodę uniemożliwiającą prowadzenie postępowania dyscyplinarnego - te postępowania są od siebie niezależne. Sąd jednocześnie wskazał, że wadliwości zawieszenia postępowania dyscyplinarnego nie przekreśla niezaskarżenie postanowienia wydanego w tym przedmiocie, która to kwestia może być zbadana w toku postępowania głównego dotyczącego kary dyscyplinarnej. Konsekwencją wadliwego zawieszenia postępowania jest to, że nie wywołuje ono skutków, o których stanowi art. 135 ust. 4 u. pol., tj. nie wstrzymuje biegu terminu przedawnienia, który może być wstrzymany tylko przez legalne zawieszenie postępowania dyscyplinarnego. W przywołanym judykacie zaprezentowano ciekawą koncepcję zneutralizowania *ex tunc* skutków wadliwej decyzji procesowej organu dyscyplinarnego, do zbadania której doszło w toku głównego postępowania. W tym zakresie uzasadniona jest dygresja odnosząca się do przepisów ordynacji podatkowej, tj. art. 70 § 6 pkt 1 przewidującego zawieszenie biegu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego z uwagi na wszczęcie postępowania o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe. W związku z tym przepisem organy podatkowe często w sposób instrumentalny wszczynały postępowania skarbowe na skraju prze-

Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 90-91.

³⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 2.3.2017 r., II SA/Rz 1091/16.

dawnienia zobowiązań podatkowych tylko po to, aby wydłużyć termin ich przedawnienia. Praktyka taka była negowana w piśmiennictwie prawniczym, jednak niedostrzegana w wystarczającym stopniu przez sądy administracyjne. Zmieniło się to jednak po uchwale 7 sędziów NSA z 24 maja 2021 r., I FPS 1/21, w której wskazano, że „w świetle art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych p.u.s.a. oraz art. 1-3 i art. 134 § 1 p.p.s.a. ocena przesłanek zastosowania przez organy podatkowe przy wydawaniu decyzji podatkowej art. 70 § 6 pkt 1 w zw. z art. 70c o.p. mieści się w granicach sprawy sądowej kontroli legalności tej decyzji.” Sens uchwały sprowadza się do tego, że sądy administracyjne w ramach badania kwestii przedawnienia zobowiązań podatkowych (kwestii podatkowej) są uprawnione do oceny tego, czy postępowanie o przestępstwo skarbowe nie zostało wszczęte wyłącznie instrumentalnie, po to, by wywołać skutek w postaci zawieszenia terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. W przypadku stwierdzenia takiego instrumentalnego wszczęcia postępowania nie wywołuje ono skutku w postaci zawieszenia biegu terminu przedawnienia zobowiązań podatkowych. Wracając do wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 2 marca 2017 r., II SA/Rz 1091/16 należy wskazać, że wyraźnie rozdziela on postępowanie karne i dyscyplinarne, a jednocześnie wskazuje, że błędne zawieszenie tego ostatniego skutkuje tym, że nie dochodzi do wstrzymania terminu przedawnienia deliktu dyscyplinarnego. Co ważne, kwestia prawidłowości zawieszenia postępowania dyscyplinarnego może być zbadana nie tylko w postępowaniu wywołanym zażaleniem na zawieszenie, ale również w postępowaniu głównym. To natomiast wiąże się z tym, że jeżeli postanowienie organu dyscyplinarnego o zawieszeniu postępowania będzie wadliwe, a jego weryfikacja zostanie dokonana po dłuższym czasie w ramach postępowania głównego, to z dużym prawdopodobieństwem spowoduje skutek w postaci przedawnienia odpowiedzialności za delikt administracyjny, a zatem powinno skutkować umorzeniem postępowania dyscyplinarnego.

Jak wcześniej wskazano, jednym z argumentów opowiadających się za zasadnością zawieszenia postępowania dyscyplinarnego w przypadku równoległego prowadzenia postępowania karnego jest ten dotyczący ryzyka wydania odmiennych rozstrzygnięć. W tym zakresie należy zwrócić uwagę na art. 135r ust. 1 pkt 5 u.pol. stanowiący, że „postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu po-

stępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania karnego albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.” Zgodnie z ust. 5 ww. przepisu postępowania dyscyplinarnego może być wznowione, jeżeli od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego nie minęło 10 lat. Przywołana regulacja pozwala zatem wyeliminować z obiegu prawnego orzeczenie dyscyplinarne, jeżeli w zakończonym postępowaniu karnym okaże się, że czyn jednak nie wyczerpywał znamion przestępstwa. Oczywiście należy zwrócić uwagę na ograniczenie terminu (10 lat), które w indywidualnych sprawach może być przeszkodą wznowienia postępowania. Wcześniej, tj. przed nowelizacją ustawy o Policji, która weszła w życie 27 czerwca 2019³¹, termin ten wynosił 5 lat, co stanowiło przedmiot skargi konstytucyjnej przygotowanej przez Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i zostało opisane przez P. Kubaszewskiego w rozdziale „Odpowiedzialność karna policjanta a wznowienie postępowania dyscyplinarnego”³². TK wyrokiem z 14 czerwca 2016 r., SK 18/14 uznał, że przepis przewidujący ograniczenie terminu na wznowienie postępowania po uniewinnieniu funkcjonariusza Policji nie jest niezgodny z Konstytucją RP.

Podsumowując powyższe rozważania należy wskazać, że zgodnie z przeważającymi poglądami orzecznictwa oraz przedstawicieli piśmiennictwa, prowadzenie dwóch równoległych postępowań, tj. dyscyplinarnego i karnego jest dopuszczalne i nie narusza zasady *ne bis in idem*.

W sytuacji gdy czyn funkcjonariusza Policji wypełnia znamiona deliktu administracyjnego oraz przestępstwa, dopuszczalne jest równoległe i jednoczesne prowadzenie obydwóch postępowań zmierzających do ustalenia winy i odpowiedzialności funkcjonariusza. Sporne natomiast jest to, czy w takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne powinno zostać zawieszona. W tym zakresie zasadnicze znaczenie ma kwestie tego, czy organ dyscyplinarny jest uprawniony do ustalenia, że delikt dyscyplinarny „zawiera znamiona przestępstwa”. W powyższym zakresie ścierają się dwa odmienne poglądy. Jeden prezentowany przez Sąd Najwyższy drugi przez sądy administracyjne. Według pierwszego, organy dyscyplinarne nie są uprawnione do ustalania, czy czyn wyczerpuje znamiona prze-

³¹ Ustawa z dnia 16.5.2019 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.2019.1091).

³² P. Kubaszewski, Odpowiedzialność karna policjanta a wznowienie postępowania dyscyplinarnego, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014, s. 84- 88.

stępstwa, bowiem ustalenie takie musi być oparte na prawomocnym wyroku skazującym za przestępstwo. Według drugiego, organy ustalając, że czyn wyczerpuje znamiona nie ustalają popełnienia przestępstwa (nie naruszają domniemania niewinności), ale wyłącznie wyczerpanie znamion czynu zabronionego, bez przypisania winy, bezprawności oraz społecznej szkodliwości czynu.

Zarówno odpowiedzialność za delikt administracyjny, jak i za przestępstwo oparta jest na zasadzie winy, co powoduje, że musi ona być ustalona samodzielnie zarówno w postępowaniu karnym, jak i administracyjnym.

Zgodnie z poglądem prezentowanym przez sądy administracyjne oraz część przedstawicieli doktryny, ustalenie przez organy dyscyplinarne, że czyn wyczerpuje znamiona przestępstwa (czynu zabronionego) nie narusza zasady domniemania niewinności, bowiem organ nie dokonuje przypisania winy za przestępstwo.

Z problemem równoległego i jednoczesnego prowadzenia dwóch postępowań zmierzających do ustalenia winy i odpowiedzialności funkcjonariusza wiąże się również kwestia postępowania dowodowego i samodzielnych oraz bezpośrednich ustaleń organu dyscyplinarnego. Dwutorowość postępowania dyscyplinarnego i karnego oznacza, iż w toku każdego z nich konieczne jest czynienie własnych ustaleń oraz ich własnej oceny, co również dotyczy winy.

Kwestia równoległego prowadzenia postępowania dyscyplinarnego i karnego ma znaczenie w zakresie dotyczącym przedawnienia karalności deliktu administracyjnego. W tym zakresie istotne jest, że konsekwencją wadliwego zawieszenia postępowania jest to, że nie wywołuje ono skutku w postaci wstrzymania biegu terminu przedawnienia.

Postępowanie dyscyplinarne i karne są wobec siebie autonomiczne, co oznacza, że wyrok skazujący nie musi przesądzić o orzeczeniu skazującym organu dyscyplinarnego. Podobnie orzeczenie dyscyplinarne nie przesądza o rozstrzygnięciu karnym. Należy jednak w tym zakresie zwrócić uwagę na art. 135r ust. 1 pkt 5 u.pol. stanowiący, że „postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli prowadzone o ten sam czyn postępowanie karne, karne skarbowe lub w sprawach o wykroczenia zostało zakończone prawomocnym wyrokiem uniewinniającym albo orzeczeniem o umorzeniu postępowania ze względu na okoliczności określone w art. 17 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania karnego albo w art. 5 § 1 pkt 1 lub 2 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.”

Autorzy

Wiesław Kozielowicz

Prezes Izby Odpowiedzialności Zawodowej Sądu Najwyższego

dr hab. Barbara Janusz-Pohl

Katedra Postępowania Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

dr hab. Radosław Giętkowski, prof. UG

Katedra Prawa Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego

dr Ireneusz Adamczak, prof. WSG

Wydział Gospodarki i Techniki w Pile, Wyższa Szkoła Gospodarki w Bydgoszczy

dr Piotr Józwiak

Katedra Prawa Publicznego i Teorii Prawa, SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny Wydział Zamiejscowy w Poznaniu

dr Olaf Włodkowski

Katedra Prawa Karnego i Postępowania Karnego Instytutu Nauk Prawnych, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Zielonogórskiego

nadkom. dr Paweł Gacek

Radca prawny, Wydział Spraw Osobowych Biura Kadr, Szkolenia i Obsługi Prawnej Komendy Głównej Policji

Dawid Korczyński

Adwokat

podinsp. Aneta Wróblewska

Ekspert Zespołu Kontroli, Skarg i Wniosków Szkoły Policji w Pile

Bibliografia

- Adamczak I., Zasada dwuinstancyjności, [w:] Zasady postępowania dyscyplinarnego policjantów, [w:] P. Józwiak, W. St. Majchrowicz (red.), Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, Piła 2011.
- Bojańczyk A., Razowski T., Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem, „Prokuratura i Prawo” nr 11-12, 2009.
- Bojańczyk A., Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych), Państwo i Prawo, 2004/9.
- Czarnecki P., Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody zaufania publicznego, Warszawa 2003.
- Czebotar Ł., Gądzik Z., Łyżwa A., Michałek A., Świerczewska – Gąsiorowska A., Tokarski M., Komentarz. Ustawa o Policji, Warszawa 2015.
- Dzimińska-Mosio M., Ważny interes służby jako przesłanka zwolnienia funkcjonariusza Policji, [w:] Współczesne problemy prawa. Nadużycia prawa, Tom 2, I. Nowicka, D. Mocarska (red.), Szczytno 2016.
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2012.
- Giętkowski R., Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013.
- Hofmański P., Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego, Katowice 1988.
- Janusz-Pohl B., Analogia legis na gruncie ustawy o Policji - zagadnienia wybrane, [w:] W. Koziulewicz P. Józwiak, K. Opaliński (red.) Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2017.
- Janusz-Pohl B., Deontologia w Policji a przedmiot postępowania dyscyplinarnego, [w:] Zasady etyki zawodowej w służbach mundurowych, red. P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2013.
- Janusz-Pohl B., Optymalizacja sankcji dyscyplinarnej – rozważania w kontekście gwarancyjnej funkcji zakazu *reformationis in peius* na gruncie ustawy o Policji [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak (red.), Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych, Piła 2019.

- Janusz-Pohl B., Pohl Ł., O okolicznościach niepozwalających na przypisanie winy policjantowi popełniającemu przewinienie dyscyplinarne (wybrane zagadnienia materialno-prawne i procesowe) [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Wina w prawie dyscyplinarnym służb mundurowych, Piła 2015.
- Janusz-Pohl B., Teoretycznoprawne aspekty relacji zasady legalizmu i kontradyktoryjności [w:] B. Dudzik, J. Kosowski, I. Nowikowski (red.), Zasada legalizmu w procesie karnym, t. 1, Lublin 2015.
- 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:] Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, IV Seminarium z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych, Piła 2014.
- Janusz-Pohl B., Wpływ ustawy karnoprocesowej na model postępowania dyscyplinarnego w Policji [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych, Piła 2012
- Jaroch W., Przesłanki w systemie zamówień publicznych, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4.
- Józwiak P., O niektórych okolicznościach wyłączających możliwość ukarania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak (red.) Sankcje dyscyplinarne w służbach mundurowych, Piła 2019.
- Józwiak P., Odpowiednie stosowanie w sprawach dyscyplinarnych policjantów niektórych instytucji wykształconych w powszechnym prawie karnym [w:] W. Koziulewicz, P. Józwiak, K. Opaliński (red.), Odpowiednie stosowanie przepisów innych ustaw w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2017.
- Józwiak P., Wstęp do rozważań na temat aksjomatycznej podstawy zbiegu przestępstw i deliktów dyscyplinarnych w służbach mundurowych, [w:] P. Józwiak, K. Opaliński, B. Wróblewski (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014.

- Korczyński D., Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z odpowiedzialnością karną lub za wykroczenie, [w:] Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji, red. P. Józwiak, W.S. Majchrowicz, Piła 2011.
- Kozielowicz W., Kontrola kasacyjna postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, [w:] W. Kozielowicz, P. Józwiak, K. Opaliński, Postępowanie odwoławcze w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych, Piła 2016.
- Kubaszewski P., Odpowiedzialność karna policjanta a wznowienie postępowania dyscyplinarnego, [w:] B. Wróblewskiego, P. Józwiaka i K. Opalińskiego (red.), Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, Piła 2014.
- Kuczyński T., Wybrane problemy orzecznictwa sądownoadministracyjnego w sprawach z zakresu stosunków służbowych, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego z 2010, nr 5 – 6 (32 – 33).
- Leoński Z., Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej, Poznań 1959.
- Łętowska E., Prawna odpowiedzialność funkcjonariusza administracji w państwach socjalistycznych, [w:] Odpowiedzialność pracownika administracji, red. J. Łętowski, J. Pruszyński, Ossolineum 1978.
- Mamak K., Konstytucyjne wyznaczniki postępowania represyjnego, [w:] P. Czarnecki (red.), Postępowanie karne a inne postępowania represyjne, Warszawa 2016.
- Nita B., Postępowanie karne przeciwko podmiotom zbiorowym, Gdańsk 2008.
- Plebanek E., Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych [w:] Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla, tom II, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Pohl Ł., Prawo karne. Wykład części ogólnej, Warszawa 2019.
- Popławski H., Zasada *ne bis in idem* we wzajemnych stosunkach prawa karnego, karnoadministracyjnego i dyscyplinarnego, „Nowe Prawo” 1964, nr 5.

- Rogalski M., Powaga rzeczy osądzonej w procesie karnym a odpowiedzialność cywilno-prawna i dyscyplinarna, „Ius et Administratio” 2004, nr 4.
- Rogoziński P., Instytucja ulaskawienia w prawie polskim, Warszawa 2009.
- Stasiorowski S., Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna kuratora zawodowego, Studia Prawnicze i Administracyjne, 2012, nr 1.
- Stefański R. A., Środek karny pozbawienia praw publicznych, „Ius Novum” 2009, nr 3.
- Szeleszczuk D., Środek karny pozbawienia praw publicznych w polskim prawie karnym, Warszawa 2013.
- Szustakiewicz P., Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna, Warszawa 2012.
- Szwarc A. J., „Karny” charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, [w:] A. J. Szwarc (red.), Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka. Poznań 1999.
- Szwarc A. J., Zbieg sankcji dyscyplinarnych z innymi sankcjami represyjnymi w służbach mundurowych, [w:] Zbieg odpowiedzialności dyscyplinarnej z innego rodzaju odpowiedzialnością o charakterze represyjnym w służbach mundurowych, red. B. Wróblewski, P. Józwiak, K. Opaliński, Piła 2014.
- Waltoś S., Kolidzja postępowania karnego i karno-administracyjnego, „Palestra” 1961, nr 12.
- Wąsek-Wiaderek A., Samodzielność jurysdykcyjna sądu karnego wobec kompetencji TK i trybunałów europejskich, Lublin 2012.
- Wróbel W., Zasada domniemania niewinności – wybrane zagadnienia na marginesie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 września 2006 r., I KZP 8/06, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Tom I, Warszawa 2007.
- Zielińska E., Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej, Warszawa 2001.
- Zieliński T., Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego, Warszawa 1977.