

Procedura dotycząca mianowanych kontrolerów

Umorzenie postępowania dyscyplinarnego w NIK

Umorzenie, obok ukarania obwinionego albo jego uniewinnienia, jest jednym ze sposobów zakończenia postępowania dyscyplinarnego. W rozdziale 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zostały unormowane przede wszystkim rodzaje orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji przez Komisję Dyscyplinarną NIK². Ustawa nie wskazuje jednak przesłanek umorzenia postępowania dyscyplinarnego oraz treści, które powinno zawierać orzeczenie w tej sprawie. Jest to celem niniejszego artykułu.

RAFAŁ PADRAK

Wstęp

W sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK ustawodawca, w art. 97p tego aktu prawnego, nakazuje odpowiednio stosować przepisy Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.)³. Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego w NIK powinno zawierać treści wymienione w art. 413 § 1 k.p.k. Odpowiednie zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym

w NIK znajdują także przepisy art. 17 § 1 k.p.k. Unormowano w nim katalog sytuacji, w których nie jest możliwe prowadzenie postępowania karnego, a jeśli zostało ono wszczęte, powinno być umorzone. Należy bowiem przyjąć, że do umorzenia postępowania dyscyplinarnego, podobnie jak w wypadku umorzenia postępowania karnego, dochodzi wówczas, gdy dalsze postępowanie jest niedopuszczalne lub bezprzedmiotowe. Zagadnieniem wstępnym, którego nie można pominąć przy

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, zwana dalej ustawą o NIK.

² Dalej także: Komisja.

³ Ustawa z 6.6.1997 – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 2016 r. poz. 1749, ze zm., zwana dalej „k.p.k.”. Dla uproszczenia, w niniejszym artykule będą przywoływane przepisy k.p.k., bez wskazywania, że są one stosowane odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK na podstawie art. 97p.

określaniu zakresu odpowiedniego stosowania art. 17 § 1 k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, jest treść pojęcia „przewinienie dyscyplinarne”. Niezbędne jest w związku z tym odwołanie się do dorobku orzecznictwa, w tym Trybunału Konstytucyjnego, a także literatury prawniczej z zakresu postępowania dyscyplinarnego i karnego oraz prawa karnego materialnego.

Przewinienie dyscyplinarne – propozycja definicji

Według art. 97a ust. 1 ustawy o NIK mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za wskazane w tym przepisie przewinienia. Od właściwego zrozumienia tego terminu zależy – ujmując rzecz najzwyczajniej – wydanie sprawiedliwego orzeczenia. Biorąc pod uwagę, że postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny, wydaje się zasadne uznanie także w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK, że w jego toku należy sięgać – na zasadzie *analogii iuris* – do rozwiązań przewidzianych w kodeksie karnym⁴. Sąd Najwyższy w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec sędziów wyraził pogląd, że: „Przepisy prawa karnego materialnego muszą podlegać w postępowaniu dyscyplinarnym stosowaniu odpowiedniemu (polegającemu na: a) stosowaniu wprost, b) stosowaniu z odpowiednimi modyfikacjami lub c) odmowie ich zastosowania ze względu na określone różnice), przy zachowaniu szczególnej ostrożności.

Przepis art. 128 Prawa o u.s.p. zezwala w sprawach nieuregulowanych w rozdziale zatytułowanym „Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów” (art. 107-133) na stosowanie tylko przepisów kodeksu postępowania karnego, co oznacza, że dla kwestii korzystania w postępowaniu dyscyplinarnym z instytucji prawa karnego materialnego, niepozostającej przecież poza sferą zainteresowania sądów dyscyplinarnych, brakuje normatywnego uregulowania. Występuje więc luka rzeczystwa, która powinna zostać wypełniona za pomocą stosownych zabiegów interpretacyjnych⁵. W orzecznictwie Sądu Najwyższego – Sądu Dyscyplinarnego dominuje pogląd o konieczności odpowiedniego stosowania podstawowych instytucji prawa karnego materialnego w postępowaniu dyscyplinarnym sędziów, zwłaszcza oparcia zasad odpowiedzialności karnej na zasadzie winy, dokonywania oceny zarzucanego sędziemu przewinienia dyscyplinarnego w kontekście stopnia społecznej szkodliwości, a także uwzględniania okoliczności wyłączających odpowiedzialność karną⁶. Podejmując próbę zdefiniowania podstawowego pojęcia „przewinienia dyscyplinarnego”, należy zatem posiłkować się – na zasadzie *analogii iuris* – odpowiednio zmodyfikowanymi elementami struktury przestępstwa.

Mianowany kontroler NIK ponosi odpowiedzialność za zachowania polegające na naruszeniu obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybieniu

⁴ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 5.11.2003, SNO 67/03, LEX nr 471880.

⁵ Tamże.

⁶ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 17.4.2008, SNO 24/08, LEX nr 1288827.

godności stanowiska. Tylko tego rodzaju czyny kontrolera podlegają ukaraniu w postępowaniu dyscyplinarnym, stosownie do art. 97a ust. 1 ustawy o NIK. Przez czyn kontrolera NIK należy rozumieć zachowanie podjęte w formie działania (np. używanie obraźliwych słów wobec kontrolowanego) lub zaniechania (np. niewykonanie polecenia służbowego), będące wytworem jego woli⁷. Nie jest więc dopuszczalne pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolera za myśli, które nie zostały uzewnętrznione, nie są one bowiem czynami.

Podlegający ukaraniu w postępowaniu dyscyplinarnym czyn kontrolera powinien wyczerpywać znamiona czynu zabronionego wskazanego w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK (deliktu dyscyplinarnego)⁸ przy jednoczesnym braku okoliczności wyłączających jego bezprawność dyscyplinarną. Należy mieć na uwadze, że odmiennie niż w prawie karnym, przy określaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej „nie istnieje wyraźny katalog przewinień dyscyplinarnych. Podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej są czyny godzące w dobro danej służby czy też godność związaną z wykonywaniem danej funkcji”⁹. „Gdy chodzi

o delikty dyscyplinarne (w odróżnieniu od przestępstw określonych w kodeksie karnym), nie jest możliwa precyzyjna typizacja czynów zabronionych. Są one ustawowo niedookreślone z uwagi na obiektywną niemożność stworzenia katalogu zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu obowiązków służbowych, czy zachowaniu godności zawodu”¹⁰. Z tych powodów, w orzeczeniu o ukaraniu należy wskazać jako kwalifikację prawną czynu art. 97a ust. 1 ustawy o NIK, konkretyzując w jego sentencji, w opisie czynu przypisanego, na czym on polegał, z podaniem naruszonej normy postępowania wyrażonej w treści przepisów ustaw (w szczególności ustawy o NIK), regulacji wewnętrznych (np. zarządzeń prezesa NIK) lub indywidualnych zakresów czynności albo innych aktów władczych (pisemnych albo ustnych)¹¹ skierowanych do mianowanego kontrolera NIK, w których przełożony nakłada na niego obowiązki pracownicze (np. poleceń służbowych) lub naruszonych wzorców postępowania kontrolera NIK, wynikających z norm etycznych i innych norm moralnych¹². Czyn kontrolera podlegający ukaraniu powinien być zatem sprzeczny z normami wynikającymi z ww. aktów

⁷ Zob. W. Koziulewicz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, 2016, Rozdział VI.1.1, opubl. w LEX. Prezentowany jest również pogląd, że do istoty czynu nie należy jego psychiczne uwarunkowanie, czyli to, by był on wytworem woli człowieka, ze względu na związek tej cechy z przesłanką zawinienia – por. M. Cieślak: *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, wyd. 3, Warszawa 1995, s. 176-177.

⁸ Według A. Zolla i W. Wróbla czynami zabronionymi przez ustawę są także przewinienia dyscyplinarne, jeżeli odpowiedzialność dyscyplinarna została uregulowana ustawowo – zob. W. Wróbel, A. Zoll: *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 30-31.

⁹ Zob. wyrok TK z 11.9.2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 i przywołane tam inne orzeczenia TK.

¹⁰ Zob. wyrok TK z 27.2.2001, K 22/00, LEX nr 46860.

¹¹ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2017, s. 285.

¹² Por. wyrok SN z 22.6.2015, SNO 34/15, LEX nr 1747852.

prawnych, dokumentów lub z normami etycznymi, moralnymi, tj. bezprawnymi. Katalog kar w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK został zawarty w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK.

Trybunał Konstytucyjny opowiedział się za stosowaniem w postępowaniach dyscyplinarnych gwarancji ustanowionych w rozdziale II Konstytucji RP. Gwarancje te, w ocenie Trybunału, odnoszą się bowiem „do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji”¹³. Z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP¹⁴ należy zatem wywodzić, że w postępowaniu dyscyplinarnym obowiązuje również zasada *lex retro non agit*, rozumiana jako zakaz wprowadzania z mocą wsteczną karalności czynu mianowanego kontrolera NIK dotychczas niezabronionego pod groźbą kary. Oznacza to, że:

- kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnienie czynu zabronionego przez ustawę o NIK w dacie jego popełnienia;
- konkretyzujące treść deliktu dyscyplinarnego nakazy lub zakazy postępowania,

których adresatem jest mianowany kontroler NIK, obowiązywały w dacie jego popełnienia.

W szczególności nie jest możliwe ukaranie kontrolera za niewykonanie obowiązków pracowniczych nałożonych w zarządzeniu prezesa NIK wydanym po dacie czynu kontrolera.

Obowiązywanie zasady winy w postępowaniach dyscyplinarnych można uznać za bezsporne¹⁵. Na uwagę zasługuje pogląd TK, iż „delikt dyscyplinarny oceniany musi być nie tylko w płaszczyźnie normatywnej, ale także zawodowej, etycznej itd. W konsekwencji także problemu winy nie można ujmować wyłącznie w kategoriach prawnopozytywnych, a tym bardziej wyłącznie w aspekcie prawa karnego i postępowania karnego. Może ona mieć także inny wymiar”¹⁶. Opierając się na orzecznictwie TK, należy również przyjąć, że w postępowaniu dyscyplinarnym NIK obowiązuje zasada domniemania niewinności¹⁷. Zatem na podstawie art. 5 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK obwinionego uważa się za niewinnego, dopóki wina jego nie zostanie udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem o ukaraniu.

¹³ Zob. wyrok TK z 11.9.2001, SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 i przywołane tam inne orzeczenia TK.

¹⁴ Art. 42 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP brzmi: *Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia*. Natomiast wg art. 1 § 1 k.k. odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto popełnia czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia.

¹⁵ Zob. wyrok TK z 27.2.2001, K 22/00, LEX nr 46860 i cytowane tam orzeczenia TK; E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 42; por. wyroki Sądu Najwyższego: z 5.11.2003, SNO 67/03, LEX nr 471880, z 17.4.2008, SNO 24/08, LEX nr 1288827, z 14.7.2009, SNO 42/09, LEX nr 575812.

¹⁶ Zob. wyrok TK z 27.2.2001, K 22/00, LEX nr 46860.

¹⁷ Zgodnie z art. 42 ust. 3 Konstytucji RP każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach w sprawie K 11/93 (OTK w 1993 r., cz. II, s. 350) i K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, s. 117) uznał, że zasada domniemania niewinności bez żadnych ograniczeń odnosi się do postępowania dyscyplinarnego ze względu na jej funkcje ochronne. Zasada ta może się więc odnosić do wszelkich postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub sankcji, co ma miejsce w przypadku postępowań dyscyplinarnych.

Materialnoprawną podstawą odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolera NIK jest szkodliwość (społeczna, w tym korporacyjna) czynu, ponieważ przy jej braku nie można w ogóle mówić o przewinieniu dyscyplinarnym. Szkodliwość czynu podlega stopniowaniu (wartościowaniu), co wynika z wprowadzenia do ustawy o NIK wypadków przewinień dyscyplinarnych mniejszej wagi (art. 97b ust. 1). Zadaniem komisji dyscyplinarnej jest zatem dokonanie oceny stopnia szkodliwości społecznej, mającej bezpośredni wpływ na wymiar ewentualnej kary. Konsekwentnie należy więc uznać, że pierwszym, najniższym stopniem tej szkodliwości jest jej „znikomość”, której stwierdzenie uzasadnia umorzenie postępowania (na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k., mającego tu odpowiednie zastosowanie)¹⁸. Biorąc jednak pod uwagę, że pojęcie znikomej społecznej szkodliwości czynu pochodzi z prawa karnego materialnego, a nie procesowego, do odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolerów NIK należy stosować art. 1 § 2 Kodeksu karnego¹⁹ w drodze analogii²⁰.

W doktrynie prawa dyscyplinarnego przewinienie dyscyplinarne definiowano ogólnie jako czyn dyscyplinarnie bezprawny (tj. zakazany przez prawo dyscyplinarne), społecznie szkodliwy w stopniu więcej niż znikomym i zawiniony²¹. Uwzględniając powyższy dorobek orzecznictwa TK, sądów oraz literatury prawniczej wydaje się, że przewinieniem dyscyplinarnym w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK jest:

- czyn mianowanego kontrolera NIK;
- zabroniony pod groźbą kary przez ustawę o NIK obowiązującą w czasie jego popełnienia i naruszający:
 - nakazy lub zakazy postępowania wyrażone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wewnętrznych aktach prawnych NIK, indywidualnych zakresach czynności, innych aktach władczych skierowanych do mianowanego kontrolera NIK, obowiązujących w dacie czynu lub
 - wzorce postępowania kontrolera NIK wynikające z norm etycznych i innych norm moralnych²²;
 - bezprawny dyscyplinarnie;

¹⁸ Por. wyrok SN z 13.1.2003, SNO 52/02, LEX nr 472163, J. Sawiński: *Komentarz do art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, opubl. w LEX, postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 9.9.2002 Sd 18/02, KZS nr 10/2002, s. 123. Przeciwno przenoszeniu pojęcia społecznej szkodliwości do prawa dyscyplinarnego wypowiada się T. Bojarski, uznając, że powinno być zarezerwowane tylko dla przestępstw i wykroczeń, a stosowanie go do innych przejawów bezprawia nie jest dostatecznie uzasadnione – zob. T. Bojarski: *Kilka uwag na temat relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną*, PiP 2005, nr 3, s. 100-101.

¹⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1137, ze zm., zwany dalej „k.k.”.

²⁰ Również w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów SN w wyroku z 25.10.2016, SNO 41/16, LEX nr 2188801. Stosownie do art. 1 § 2 k.k. nie stanowi przestępstwa czyn zabroniony, którego społeczna szkodliwość jest znikoma.

²¹ Zob. R. Giętkowski: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wyd UG 2013, opubl. w LEX (rozdział 3.1). Według W. Kozielowicza przewinieniem dyscyplinarnym jest wyłącznie czyn dyscyplinarnie bezprawny, wpływający ujemnie, w stopniu większym niż znikomy, na dobra chronione przepisami w odniesieniu do danej kategorii podmiotów podlegającym odpowiedzialności dyscyplinarnej, zawiniony – zob. W. Kozielowicz, op.cit., Rozdział VI.1.

²² Zagadnieniem wykraczającym poza ramy niniejszego artykułu jest to, czy normy etyczne, moralne, obowiązujące kontrolera NIK i prawnie istotne z punktu widzenia odpowiedzialności dyscyplinarnej mogą podlegać zmianom w dającej się przewidzieć przyszłości, czy też można je uznać za ponadczasowe. W niniejszym artykule przyjęto, że są one niezienne.

- zawiniony;
- społecznie szkodliwy w stopniu wyższym niż znikomy.

Przesłanki umorzenia postępowania dyscyplinarnego

Przesłankami²³ nakazującymi umorzenie postępowania dyscyplinarnego w NIK, według stosowanego odpowiednio art. 17 § 1 k.p.k., są:

- niepopelnienie czynu albo brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popelnienia;
- brak znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że kontroler (sprawca) nie popelnia przewinienia dyscyplinarnego;
- znikoma społeczna szkodliwość czynu;
- niepodleganie karze na mocy ustawy;
- śmierć obwinionego;
- przedawnienie karalności;
- prawomocne zakończenie postępowania dyscyplinarnego co do tego samego czynu tego samego kontrolera albo zawisłość sprawy;
- niepodleganie orzecznictwu komisji dyscyplinarnych w NIK;
- brak skargi uprawnionego oskarżyciela i brak wymaganego zezwolenia na skierowanie sprawy do rozpoznania przez komisję dyscyplinarną.

Niepopelnienie czynu albo brak danych na ten temat

Niepopelnienie czynu oznacza zarówno zupełny brak zdarzenia, jak i brak elementów czynu (zachowanie człowieka pod wpływem przymusu bezwzględnego lub w wyniku odruchu bezwarunkowego), a także wykazanie niepopelnienia czynu przez obwinionego. Te same sytuacje obejmuje brak dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popelnienia czynu, z tym że nie chodzi tu, jak we wcześniejszym wypadku, o pozytywne ustalenie, że czyn nie miał miejsca, ale o brak dostatecznych danych do przyjęcia zaistnienia czynu (lub sprawstwa określonej osoby)²⁴.

Zgodnie z art. 414 § 1 k.p.k. zdanie drugie, w zw. z art. 97p ustawy o NIK, stwierdzenie powyższych okoliczności po rozpoczęciu przewodu dyscyplinarnego powoduje obowiązek wydania przez Komisję Dyscyplinarną orzeczenia o uniewinnieniu obwinionego, chyba że jest on niepoczytalny²⁵. Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego powinno być zatem wydane jeśli obwiniony jest niepoczytalny albo jeżeli okoliczności, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k., zostaną przez Komisję Dyscyplinarną

²³ Okoliczności (stany, sytuacje), które warunkują dopuszczalność postępowania karnego, zwane są przesłankami procesowymi. Przesłanki procesowe dzieli się tradycyjnie na przesłanki dodatnie (pozytywne), które muszą zaistnieć, aby postępowanie było dopuszczalne, oraz na przesłanki ujemne (negatywne), które nie mogą zaistnieć, aby postępowanie było prawnie dopuszczalne – zob. S. Steinborn [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów* – Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego, opubl. w bazie LEX w 2016 r.

²⁴ Por. T. Grzegorzczak: *Kodeks postępowania karnego*. Tom I. Artykuły 1-467, opubl. w bazie LEX w 2014 r., Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego.

²⁵ Uniewinnienie może być również orzeczone przez Odwoławczą Komisję Dyscyplinarną (orzeczenie o uchyleniu orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej i uniewinnieniu obwinionego), pod warunkiem jednak, że w pierwszej instancji wszczęto przewód dyscyplinarny na rozprawie głównej – por. P. Rogoziński [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński, op. cit., Komentarz do art. 414 Kodeksu postępowania karnego, postanowienie SN z 10.11.1994, II KRn 217/94, OSNKW 1994, nr 11-12, poz. 69.

stwierdzone przed rozpoczęciem przewodu. Biorąc pod uwagę, że stosownie do art. 385 § 1 k.p.k. przewód dyscyplinarny rozpoczyna się od zwięzłego przedstawienia na rozprawie głównej przez oskarżyciela zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie, do tego momentu właściwą formą zakończenia postępowania dyscyplinarnego w I instancji jest orzeczenie o umorzeniu postępowania.

Brak znamion czynu zabronionego lub przewinienia

Brak znamion czynu zabronionego obejmuje sytuacje, gdy czyn wprawdzie miał miejsce, jednak nie zawiera wszystkich znamion deliktu dyscyplinarnego. Mianowany kontroler NIK ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za dwa wskazane w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK przewinienia dyscyplinarne:

- naruszenie obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub
- uchybienie godności stanowiska.

Naruszeniem obowiązków jest zaniechanie jego wykonania lub wykonanie go w sposób nienależyty, niezgodny z przyjętymi standardami postępowania²⁶. Stosownie do art. 71 ustawy o NIK, do obowiązków kontrolera należy w szczególności:

- należyte, bezstronne i terminowe wykonywanie zadań;
- obiektywne ustalanie i rzetelne dokumentowanie wyników kontroli;

- przestrzeganie tajemnicy ustawowo chronionej;
- godne zachowanie się w służbie i poza służbą;
- stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Ponadto można wyróżnić np. obowiązek sumiennego wykonywania poleceń służbowych przełożonych (art. 72 ust. 1 ustawy o NIK) oraz obowiązek wydawania przez przełożonych jedynie poleceń zgodnych z prawem²⁷. Obowiązki pracownicze mianowanych kontrolerów NIK wynikają również z przepisów innych ustaw, w szczególności Kodeksu pracy – stosownie do art. 100 § 2 k.p. można wyróżnić np. obowiązek przestrzegania ustalonego w zakładzie pracy czasu pracy, porządku, przestrzegania przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także dbałości o dobro zakładu pracy, ochrony jego mienia.

Drugim wymienionym w ustawie o NIK przewinieniem dyscyplinarnym jest uchybienie godności stanowiska przez mianowanego kontrolera. Uchybieniem godności stanowiska jest niewłaściwe zachowanie się kontrolera w trakcie wykonywania obowiązków pracowniczych lub poza pracą, które go poniża (kompromituje) w oczach innych ludzi, np. przyjęcie korzyści materialnej w związku z wykonywaniem czynności kontrolnych, nadużycie alkoholu, używanie wulgarnych słów, udział

²⁶ Zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych...*, op.cit., s. 36.

²⁷ Przepis art. 72 ust. 2 ustawy o NIK stanowi, że jeżeli polecenie służbowe w przekonaniu pracownika jest niezgodne z prawem lub zawiera znamiona pomyłki, pracownik powinien przedstawić swoje zastrzeżenia przełożonemu; w razie pisemnego potwierdzenia polecenia jest obowiązany je wykonać, z zastrzeżeniem ust. 3; o ile w toku dalszego postępowania okaże się, że stanowisko pracownika było uzasadnione, przełożony, który wydał polecenie, ponosi z tego tytułu odpowiedzialność.

w bójce lub pobiciu, kradzież, molestowanie seksualne²⁸. Przy uchybieniach godności stanowiska kontrolera chodzi o wszelkie zachowania w służbie i poza służbą, w życiu społecznym, a nawet prywatnym (nieetyczne, niemoralne, gorszące), które przynoszą ujmę stanowisku kontrolera NIK²⁹. Biorąc jednak pod uwagę to, że wyraźnie wyartykułowanym obowiązkiem pracowniczym kontrolera NIK jest godne zachowywanie się nie tylko w służbie, ale również poza służbą, zasadna wydaje się wątpliwość, czy przewinienie uchybienia godności stanowiska powinno być dodatkowo wyodrębnione w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK³⁰ i czy jego treść normatywna różni się od obowiązku pracowników NIK polegającego na godnym zachowaniu się w służbie i poza służbą.

Wzorce godnego postępowania kontrolera NIK i wartości, których powinien strzec, zostały określone w (niepublikowanym) Kodeksie etyki kontrolera NIK oraz w Kodeksie Etyki INTOSAI, przyjętym przez Komitet Zarządzający INTOSAI 24 czerwca 1996 r.³¹. Kontrolerzy NIK powinni być:

- rzetelni i uczciwi;
- niezależni, obiektywni i bezstronni,
- kompetentni i staranni oraz
- powinni przestrzegać tajemnicy kontrolerskiej,

- zachowywać się profesjonalnie.

Należy jednak zauważyć, że nakaz postępowania przez kontrolera w sposób zgodny z zasadami etyki zawodu, a co za tym idzie możliwość przypisania mu zachowania z nimi sprzecznego, jest niezależny od tego czy zasady te zostały skatalogowane i ujęte w postaci zbioru³². Naruszenie przez kontrolera norm zawartych w kodeksie etyki może jednocześnie wyczerpywać i konkretyzować znamiona deliktu dyscyplinarnego określonego w art. 97a ust. 1 ustawy o NIK (naruszenie obowiązku pracowniczego polegającego na godnym zachowaniu się w służbie i poza służbą lub uchybienia godności stanowiska)³³.

Brak znamion czynu zabronionego przez art. 97a ust. 1 ustawy o NIK może polegać np. na takim wykonaniu zadania, któremu nie można przypisać cechy stronniczości lub „nienależytości” (nierzetelności), ujawnieniu informacji, która okazała się być informacją jawną, dokumentowaniu wyników kontroli, które nie było nierzetelne.

W ustawie o NIK nie ma przepisów stanowiących wprost, że w określonych sytuacjach kontroler nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego. Kodeks karny zawiera regulacje wyłączające bezprawność czynu zabronionego albo winę sprawcy. Nie ma przeszkód do stosowania również w postępowaniu dyscyplinarnym instytucji

²⁸ Zob. T. Liszcz: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Część pierwsza. Przewinienia i kary. Uczestnicy postępowania dyscyplinarnego*, „Kontrola Państwowa” nr 2/1996, s. 19-20.

²⁹ Por. wyrok SN z 11.9.2007, SNO 50/07, LEX nr 471858, odnoszący się do sędziów.

³⁰ Por. T. Liszcz, op.cit., s. 14-16, zob. R. Padrak: *Postępowanie dyscyplinarne w Najwyższej Izbie Kontroli – orzeczenie o ukaraniu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016 r., s. 30.

³¹ <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,5138.pdf>>, ISSAI 30.

³² Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13.10.2005, SNO 47/05, LEX nr 471963.

³³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 23.2.2006, SNO 2/06, LEX nr 470230.

kontratypu³⁴. Niesprawiedliwe byłoby pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej kontrolera w sytuacji, gdy naruszenie przez niego normy postępowania było obiektywnie społecznie uzasadnione, a czasem wręcz pożądane. W nauce prawa karnego wyodrębnia się tzw. kontratypy bezwzględne, które wyłączają bezprawność czynu w obszarze wszystkich gałęzi prawa, więc także bezprawność dyscyplinarną. Zatem w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK mogą znaleźć zastosowanie kontratypy znane prawu karnemu, tj. obro- na konieczna (art. 25 § 1 k.k.), stan wyż- szej konieczności (art. 26 § 1 k.k.), zgoda pokrzywdzonego, działanie w granicach uprawnień i obowiązków³⁵. W art. 72 ust. 3 ustawy o NIK ustawodawca przewidział kontratyp usprawiedliwionej odmowy wykonania polecenia służbowego, polegający na niewykonaniu go w sytuacji, gdy stanowiłoby to przestępstwo lub groziło niepowetowaną szkodą.

Biorąc pod uwagę, że odpowiedzial- ność dyscyplinarna jest oparta na zasa- dzie winy³⁶, również niektóre okoliczności wyłączające winę unormowane w Kodeksie karnym powinny być w drodze analogii uwzględniane w postępowaniu dyscypli- narnym:

- niepoczytalność, czyli niemożność roz- poznania znaczenia swojego czynu lub po- kierowania postępowaniem zachodząca

w czasie czynu i spowodowana chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym lub innym zakłóceniem czynności psy- chicznych (art. 31 § 1 k.k.);

- błąd co do okoliczności stanowiącej zna- mię typu deliktu dyscyplinarnego (art. 28 § 1 k.k.);
- usprawiedliwione błędne przekonanie, że zachodzi okoliczność wyłączająca bez- prawność albo winę (art. 29 k.k.);
- usprawiedliwiona nieświadomość bez- prawności czynu (art. 30 k.k.);
- stan wyższej konieczności niestanowiący kontratypu (art. 26 § 2 kk)³⁷.

Ponadto przyjmując, że deliktem dys- cyplinarnym może być tylko czyn charak- teryzujący się szkodliwością społeczną, za orzecznictwem SN w sprawach karnych należałoby wskazać, że do przesłanki „nie- popełnienia deliktu dyscyplinarnego” trze- ba włączyć też całkowity brak społecznej szkodliwości czynu³⁸.

Znikoma społeczna szkodliwość czynu

Przy ocenie stopnia społecznej szkodli- wości przewinienia dyscyplinarnego można korzystać z metod wypracowanych w dok- trynie prawa karnego. Przykładowo usta- lenie, czy czyn stanowi przewinienie dys- cyplinarne, należy przeprowadzić w trzech etapach obejmujących ustalenie:

- czy czyn zabroniony jest w ogóle spo- łecznie szkodliwy;

³⁴ Zob. W. Kozielowicz, op.cit., Rozdział VI.1, według którego za kontratyp w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej należy uznać typową okoliczność wyłączającą bezprawność dyscyplinarną.

³⁵ Zob. R. Giętkowski, op. cit., (rozdział 3.6.1.).

³⁶ Zob. T. Liszcz [w:] *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2000, s. 232-233, por. wyrok SN z 4.2.2015, SNO 70/14, LEX nr 1666034.

³⁷ Zob. R. Giętkowski, op.cit., (rozdział 3.6.2.)

³⁸ Zob. wyrok SN z 25.1.2000, WKN 45/99, OSNKW 2000, nr 5-6, poz. 47.

- jaki jest próg znikomości społecznej szkodliwości tego konkretnego czynu;
- czy w danym wypadku stwierdzona społeczna szkodliwość przekracza przyjętą znikomość (jest większa niż znikoma)³⁹.

Znikoma społeczna szkodliwość czynu popełnionego przez kontrolera powinna spowodować umorzenie postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 3 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK. Przy ocenie stopnia społecznej szkodliwości czynu należałoby kierować się okolicznościami wskazanymi w art. 115 § 2 k.k., tj. rodzajem i charakterem naruszonego dobra, rozmiarem wyrządzonej lub grożącej szkody, sposobem i okolicznościami popełnienia czynu, wagą naruszonych przez kontrolera obowiązków, postacią zamiaru, motywacją sprawcy, rodzajem naruszonych reguł ostrożności i stopniem ich naruszenia. Dodatkowo należy uzupełnić ocenę o elementy tzw. szkodliwości korporacyjnej, czyli mierzonej w stosunku do środowiska kontrolerskiego, z uwzględnieniem ochrony autorytetu i wizerunku NIK oraz poszczególnych kontrolerów⁴⁰.

Komisja Dyscyplinarna w orzeczeniu o umorzeniu powinna w nawiązaniu do ww. kryteriów wykazać, dlaczego uznała, że przypisany obwinionemu czyn charakteryzował się znikomą szkodliwością⁴¹.

Niepodleganie karze na mocy ustawy

W ustawie o NIK nie ma przepisu określającego, że obwiniony kontroler nie podlega

karze. Kodeks karny w części ogólnej przewiduje sytuacje, w których sprawca nie podlega karze, prowadzące do umorzenia postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 4 k.p.k. Chodzi o:

- dobrowolne odstąpienie lub zapobieżenie skutkowi stanowiącemu znamię czynu zabronionego,
- odstąpienie od przygotowania (art. 17 § 1 k.k.),
- zapobieżenie dokonaniu czynu zabronionego przez współdziałającego (art. 23 § 1 k.k.),
- przekroczenie granic obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionych okolicznościami zamachu (art. 25 § 3 k.k.).

Nie wydaje się możliwe karanie za przygotowanie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego w świetle treści art. 16 § 2 k.k.⁴² i braku stosownej podstawy w ustawie o NIK. Natomiast przyjmując, że przewinienie dyscyplinarne (w szczególności polegające na naruszeniu obowiązku godnego zachowania się w służbie lub poza służbą) może być popełnione w formie usiłowania, mianowany kontroler NIK, na zasadzie analogii do ww. przepisów Kodeksu karnego, nie podlega karze za:

- dobrowolne odstąpienie lub zapobieżenie skutkowi stanowiącemu znamię deliktu dyscyplinarnego,
- zapobieżenie dokonaniu deliktu dyscyplinarnego przez współdziałającego,

³⁹ Zob. W. Koziulewicz, op.cit., Rozdział VI.1.

⁴⁰ Por. wyrok Sądu Najwyższego z 20.7.2011, SNO 31/11, LEX nr 1288859.

⁴¹ Por. wyrok SN z 28.6.2005, WA 14/05, OSNKW 2005, nr 10, poz. 96.

⁴² Przygotowanie jest karalne tylko wtedy, gdy ustawa tak stanowi.

- przekroczenie granic obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionych okolicznościami zamachu.

Śmierć obwinionego

Śmierć obwinionego jest bezwzględna przeszkodą dla prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Jeżeli zatem np. do śmierci obwinionego doszło w trakcie odroczenia wydania orzeczenia (art. 97j ust. 2 ustawy o NIK) i Komisja Dyscyplinarna po powrocie na rozprawę dowiadyuje się o tym, przewodniczący składu orzekającego powinien ponownie zarządzić naradę, w wyniku której zapadnie orzeczenie o umorzeniu postępowania⁴³. Do umorzenia postępowania dyscyplinarnego powinno dojść także wtedy, gdy obwiniony zmarł w czasie biegu terminu do zaskarżenia orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej. W tych sytuacjach orzeczenie nie może się bowiem uprawomocnić, skoro obwinionemu nie można doręczyć odpisu orzeczenia, jak też nie może on go zaskarżyć⁴⁴. W razie śmierci obwinionego, po wniesieniu odwołania przez którąkolwiek ze stron albo w toku postępowania odwoławczego, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna powinna uchylić orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej i umorzyć postępowanie⁴⁵.

Śmierć obwinionego nie powinna jednak prowadzić do umorzenia postępowania dyscyplinarnego, jeżeli wcześniej wyjaśniono już okoliczności sprawy na jego korzyść, tak że prowadziłyby to do uwolnienia go od odpowiedzialności dyscyplinarnej. Śmierć obwinionego uniemożliwia bowiem kontynuowanie procesu wtedy, gdy kontynuacja taka jest niezbędna dla wyjaśnienia sprawy, ale nie powinna stanowić podstawy do umorzenia procesu, jeżeli ustalono już, że obwiniony jest niewinny i możliwa jest jego rehabilitacja⁴⁶.

Przedawnienie karalności

Przedawnienie karalności przewinienia dyscyplinarnego zostało uregulowane w art. 97a ust. 3 ustawy o NIK. W jego ramach można wyróżnić przedawnienie wszczęcia postępowania i przedawnienie orzekania⁴⁷.

Przedawnienie wszczęcia postępowania polega na tym, że nie można go wszcząć po upływie 3 miesięcy od dnia uzyskania przez dyrektora właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli lub Prezesa Najwyższej Izby Kontroli wiadomości o popełnionym przewinieniu. Warunkiem przedawnienia jest wiedza dyrektora jednostki kontrolnej NIK będącego przełożonym sprawcy czynu lub

⁴³ Niekiedy jednak może się zdarzyć, że Komisja Odwoławcza przed wydaniem orzeczenia nie będzie mieć wiedzy o śmierci obwinionego. Zgodnie z art. 97h ust. 2 ustawy o NIK nieusprawiedliwiona nieobecność obwinionego na rozprawie nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, więc przewodniczący składu orzekającego, wobec braku usprawiedliwienia niestawiennictwa obwinionego i braku wiadomości o jego śmierci jest obowiązany prowadzić rozprawę. Wydane w tej sytuacji orzeczenie o ukaraniu powinno być wówczas zaskarżone przez rzecznika dyscyplinarnego w celu jego uchylenia i umorzenia postępowania.

⁴⁴ Por. postanowienie SN z 19.9.2006, III KK 261/06, LEX nr 196623.

⁴⁵ Por. S. Steinborn [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński, op. cit., Komentarz do art. 17 k.p.k.

⁴⁶ Por. T. Grzegorzczak, op.cit., Komentarz do art. 17 k.p.k.

⁴⁷ Zob. R. Giętkowski, op.cit. (rozdział 3.6.3.).

Prezesa NIK o popełnieniu przewinienia i niewydanie postanowienia o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przez rzecznika dyscyplinarnego, wyznaczonego przez Prezesa NIK (art. 97c ust. 1 i art. 97d ust. 1 ustawy o NIK), w terminie 3 miesięcy od daty uzyskania wiedzy o popełnieniu przewinienia⁴⁸. Źródłem wiedzy musi być wiarygodna wiadomość, wskazująca na wyczerpanie znamion deliktu dyscyplinarnego przez mianowanego kontrolera NIK⁴⁹.

Przedawnienie orzekania polega na tym, że nie można wszcząć postępowania ani wydać orzeczenia o ukaraniu po upływie 3 lat od popełnienia przewinienia. Jeżeli jednak czyn zawiera znamiona przestępstwa⁵⁰, przedawnienie dyscyplinarne może nastąpić wcześniej niż przewidziano to w przepisach Kodeksu karnego. W tej sytuacji postępowanie dyscyplinarne może być zawieszono – w zależności od etapu postępowania, przez rzecznika dyscyplinarnego albo właściwą komisję dyscyplinarną – do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego, na mocy art. 97f ust. 1 ustawy o NIK. Stosownie

do art. 97f ust. 2 ustawy o NIK, w czasie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego nie biegnie przedawnienie karalności. Wobec braku wskazania w tym przepisie, że zawieszenie postępowania przerywa bieg terminu przedawnienia, ma ono jedynie ten skutek, że bieg przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego jest wstrzymany. Oznacza to, że po podjęciu zawieszono postępowania zalicza się przy obliczaniu terminu przedawnienia okres przypadający przed wydaniem postanowienia o zawieszeniu postępowania⁵¹.

Okresy przedawnienia należy liczyć od czasu popełnienia przewinienia. Stosując w drodze analogii art. 6 § 1 k.k. należy przyjąć, że czyn zabroniony uważa się za popełniony w czasie, w którym kontroler działał lub zaniechał działania, do którego był obowiązany. W przypadku przewinień trwałych, tj. polegających na wytworzeniu i utrzymywaniu przez sprawcę takiego stanu, który od jego powstania aż do chwili zakończenia jest tym samym (jednym) przewinieniem w każdym momencie jego trwania⁵², przedawnienie zaczyna biec od

⁴⁸ W wypadku przewinienia mniejszej wagi (art. 97b ustawy o NIK), ukaranie mianowanego kontrolera NIK upomnieniem na piśmie może nastąpić w terminie 3 miesięcy od uzyskania wiedzy o popełnieniu tego przewinienia przez dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli, będącego przełożonym sprawcy, a w odniesieniu do dyrektora kontrolnej jednostki organizacyjnej Najwyższej Izby Kontroli – Prezesa Najwyższej Izby Kontroli – por. R. Giętkowski, op.cit., (rozdział 3.6.3.).

⁴⁹ Por. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych...*, op.cit., s. 46 i cyt. tam literatura.

⁵⁰ Wydaje się, że podstawą do stwierdzenia, że „czyn zawiera znamiona przestępstwa” może być jedynie prawomocny wyrok sądu karnego, ze względu na zasadę domniemania niewinności oraz brak uprawnienia do stwierdzenia faktu wyczerpania znamion przestępstwa przez organy pozasądowe. Nie sposób przesądzać o istnieniu znamion strony podmiotowej przestępstwa przed prawomocnym wyrokiem sądu.

⁵¹ Zdaniem E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki zawieszenie postępowania przerywa bieg przedawnienia (E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op. cit., s. 380). Stwierdzenie, że bieg przedawnienia jest przerwany może sugerować, że po przerwie okres przedawnienia należy liczyć od początku: R. Giętkowski uważa, że stwierdzenie, że bieg przedawnienia jest przerwany oznacza, że po przerwaniu okres przedawnienia należy liczyć na nowo – zob. R. Giętkowski: *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Wyd UG 2013, opubl. w LEX (rozdział 3.6.3.).

⁵² Por. wyrok Sądu Najwyższego z 2.12.2011, IV KK 202/11, LEX nr 1109321.

momentu, gdy przerwany został stan bezprawny. W wypadku przewinień o charakterze ciągłym okres przedawnienia należy liczyć od daty ostatniej czynności posiadającej znamiona zabronionego zachowania⁵³.

Komisja Dyscyplinarna nie może wydać orzeczenia o ukaraniu ani orzeczenia o uniewinnieniu obwinionego, jeśli w toku postępowania stwierdzi, że nastąpiło przedawnienie karalności. Wystąpienie tej przesłanki powoduje konieczność wydania orzeczenia umarzającego postępowanie⁵⁴. W sytuacji, gdy okres przedawnienia karalności upływie po wydaniu orzeczenia o ukaraniu, a przed upływem terminu do wniesienia odwołania, orzeczenie uprawomocni się, jeżeli nie zostanie zaskarżone. W takim bowiem przypadku nie ma podstaw do umorzenia postępowania z powodu przedawnienia karalności (na podstawie art. 17 § 1 pkt 6 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK), gdyż stoi temu na przeszkodzie powaga rzeczy osądzonej, która wynika z uprawomocnienia się (niezaskarżonego) orzeczenia⁵⁵.

Prawomocne zakończenie postępowania

Prawomocne zakończenie postępowania dyscyplinarnego co do tego samego czynu tego samego kontrolera orzeczeniem

właściwej komisji dyscyplinarnej tworzy powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*). Przesłanka rzeczy osądzonej rodzi zakaz *ne bis in idem*, czyli zarówno ponownego wszczynania, jak i kontynuowania postępowania w sprawie za ten sam czyn tej samej osoby, co do którego zapadło prawomocne orzeczenie. Przykładowo ukaranie kontrolera za przewinienie mniejszej wagi, o którym mowa w art. 97b ust. 1 ustawy o NIK, wyklucza wszczęcie i prowadzenie postępowania dyscyplinarnego w sprawie tego samego czynu. Również prawomocne uznanie winy obwinionego za popełnienie czynu ciągłego rodzi powagę rzeczy osądzonej, co wyklucza przypisanie mu kolejnych jednostkowych zachowań z okresu opisanego w prawomocnym orzeczeniu o ukaraniu, ujawnionych w późniejszym okresie. Jest to procesowa konsekwencja uznania wielu zachowań za jeden czyn zabroniony (czyn ciągły)⁵⁶. Powaga rzeczy osądzonej obejmuje jedynie czas między pierwszym i ostatnim zachowaniem zaliczonym do czynu ciągłego w ramach czynu przypisanego obwinionemu w orzeczeniu o ukaraniu. Nie obejmuje ona sytuacji, gdy ujawnione zostaną zachowania wykraczające poza tak określone granice czynu ciągłego – w takiej sytuacji mamy do czynienia z nowym czynem⁵⁷.

⁵³ Por. wyrok SN z 15.11.2005, IV KK 258/05, LEX nr 164366. Według art. 12 k.k., dwa lub więcej zachowań, podjętych w krótkich odstępach czasu w wykonaniu z góry powziętego zamiaru, uważa się za jeden czyn zabroniony; jeżeli przedmiotem zamachu jest dobro osobiste, warunkiem uznania wielości zachowań za jeden czyn zabroniony jest tożsamość pokrzywdzonego.

⁵⁴ Por. wyrok SN z 8.6.1977, I KR 87/77, OSNPG 1977, nr 11, poz. 114.

⁵⁵ Por. S. Steinborn, [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński, op. cit., Komentarz do art. 17 k.p.k., por. postanowienie SN z 2.12.2011, III KK 209/11, OSNKW 2012, nr 3, poz. 26

⁵⁶ Por. np. uchwała SN z 15.6.2007, I KZP 15/07, OSNKW 2007, nr 7, poz. 55; wyrok SN z 15.9.2005, II KK 15/05, Lex nr 157549.

⁵⁷ Por. wyrok SN z 16.2.2009, II K 379/04, LEX nr 725036, wyrok SA w Krakowie z 14.12.2010, II AKa 191/10, KZS 2011, nr 4, poz. 37.

Biorąc pod uwagę katalog przesłanek umorzenia postępowania dyscyplinarnego wydaje się, że powagę rzeczy osądzonej tworzy nie tylko prawomocne orzeczenie merytoryczne (o ukaraniu albo uniewinnieniu), ale także formalne (o umorzeniu postępowania). Orzeczenia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego są bowiem wydawane co do zasady w razie zaistnienia nieusuwalnych ujemnych przesłanek, tj. przedawnienie, śmierć obwinionego. W razie umorzenia postępowania z powodu braku skargi uprawnionego oskarżyciela, po usunięciu tej przeszkody, jedynie teoretycznie będzie możliwe ponowne prowadzenie postępowania dyscyplinarnego (jeżeli nie doszło w międzyczasie do przedawnienia karalności).

Stan rzeczy osądzonej zachodzi w razie tożsamości podmiotowo-przedmiotowej czynu (ten sam czyn tego samego kontrolera). Nowe postępowanie nie jest dopuszczalne w razie uprzedniego niepełnego rozpoznania sprawy i przejęcia niewłaściwej bądź niepełnej kwalifikacji prawnej czynu w postępowaniu zakończonym prawomocnie wydaniem orzeczenia merytorycznego. Jeżeli Komisja Dyscyplinarna ograniczyła orzekanie jedynie do fragmentu czynu, to niedopuszczalne jest ponowne postępowanie w sprawie tego samego czynu (w odniesieniu do pozostałych fragmentów) z uwagi na przesłankę powagi rzeczy osądzonej⁵⁸.

Z powodu jednego przewinienia dyscyplinarnego oskarżycielowi przysługuje jedna skarga do Komisji Dyscyplinarnej. Zawisłość sprawy oznacza, że nie wszczynają się postępowania, a wszczęte umarza, jeżeli wcześniej wszczęte toczy się co do tego samego czynu tej samej osoby, a więc gdy zachodzi tożsamość podmiotowo-przedmiotowa⁵⁹. Chodzi przy tym o inne postępowanie dyscyplinarne w NIK, zatem prowadzenie lub zakończenie innego postępowania, np. w sprawie wykroczenia tej samej osoby nie tworzy stanu zawisłości sprawy albo powagi rzeczy osądzonej⁶⁰.

Niepodleganie orzecznictwu komisji dyscyplinarnych w NIK

Przesłanka ta została wskazana w art. 17 § 1 pkt 8 k.p.k. i ma odpowiednie zastosowanie również w postępowaniu dyscyplinarnym⁶¹. Odpowiedzialności dyscyplinarnej w NIK podlegają wyłącznie mianowani kontrolerzy. Według art. 66a oraz art. 68 ust. 1 i 2 ustawy o NIK są nimi pracownicy, z którymi prezes NIK nawiązał stosunek pracy na podstawie mianowania, zatrudnieni na stanowiskach:

- dyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli,
- wicedyrektorów kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK,
- radców prezesa Najwyższej Izby Kontroli,

⁵⁸ Por. wyrok SN z 12.2.1975, I KR 226/74, LEX nr 21663. Uchwała SN z 21.11.2001, I KZP 29/01 (OSNKW 2002, nr 1-2, poz. 2).

⁵⁹ Por. S. Steinborn, [w:] S. Steinborn (red.), J. Grajewski, P. Rogoziński, op. cit., Komentarz do art. 17 k.p.k. i cytowana tam literatura.

⁶⁰ Por. postanowienie SN z 29.1.2004, I KZP 40/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 22; wyrok SN z 2.2.2012, IV KK 392/11, OSNKW 2012, nr 5, poz. 50.

⁶¹ Por. wyrok SN z 13.4.2006, SNP 17/06, LEX nr 472155.

- doradców prawnych, ekonomicznych i technicznych,
- głównych specjalistów kontroli państwowej,
- specjalistów kontroli państwowej,
- starszych inspektorów kontroli państwowej,
- inspektorów kontroli państwowej,
- młodszych inspektorów kontroli państwowej.

Odpowiedzialności tej nie ponoszą pozostali pracownicy Najwyższej Izby Kontroli. Kognicji komisji dyscyplinarnych działających w NIK nie podlegają również byli mianowani kontrolerzy NIK⁶². Wydaje się też, że odpowiedzialność mianowanych kontrolerów NIK ogranicza się do czynów popełnionych od daty nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania. W ustawie o NIK brakuje bowiem odpowiednika art. 107 § 2 ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych⁶³, umożliwiającego ponoszenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów za postępowanie przed objęciem stanowiska.

Brak skargi oskarżyciela i zezwolenia na przekazanie sprawy komisji

Brak skargi uprawnionego oskarżyciela (art. 17 § 1 pkt 9) wiąże się z zasadą skargowości i stanowi ujemną przesłankę procesową jedynie dla postępowania dyscyplinarnego w pierwszej instancji⁶⁴. Zgodnie z art. 14 § 1 k.p.k. wszczęcie

postępowania dyscyplinarnego następuje na żądanie uprawnionego oskarżyciela. W postępowaniu w NIK wniosek o ukaranie jest odpowiednikiem aktu oskarżenia w procesie karnym. Wniosek o ukaranie zawiera m.in. dokładne określenie zarzucanego obwinionemu czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków (art. 332 § 1 pkt 2 k.p.k.), wyznaczając w ten sposób granice skargi. Z brakiem skargi uprawnionego oskarżyciela w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK mamy do czynienia, jeżeli:

1. Wniosek o ukaranie złożyła osoba, która nie została ustanowiona przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli rzecznikiem dyscyplinarnym w danym postępowaniu. Stosownie do art. 97c ust. 1 ustawy o NIK w razie uzyskania wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego, Prezes wyznacza rzecznika dyscyplinarnego spośród mianowanych kontrolerów mających wykształcenie prawnicze i poleca mu wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego.

2. Rzecznik dyscyplinarny cofnie wniosek o ukaranie w sytuacjach przewidzianych w art. 14 § 2 k.p.k., stosowanym odpowiednio w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK. Według art. 14 § 2 k.p.k., rzecznik dyscyplinarny może cofnąć wniosek o ukaranie do czasu rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego na pierwszej rozprawie głównej. W toku przewodu dyscyplinarnego przed Komisją

⁶² Zdaniem E. Jarzęckiej-Siwik i B. Skwarki utrata statusu mianowanego kontrolera NIK jest okolicznością nakazującą umorzenie postępowania dyscyplinarnego na podstawie odpowiednio stosowanego art. 17 § 1 pkt 11 (inna okoliczność wyłączająca ściganie) – zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op.cit., s. 379.

⁶³ Dz.U. z 2016 r. poz. 2062, ze zm.

⁶⁴ Por. T. Grzegorzczak, op.cit., Komentarz do art. 17 k.p.k.

Dyscyplinarną cofnięcie wniosku jest dopuszczalne jedynie za zgodą obwinionego. Ponowne wniesienie wniosku przeciwko tej samej osobie o ten sam czyn jest niedopuszczalne. Warto dodać, że przed cofnięciem wniosku o ukaranie rzecznik dyscyplinarny powinien uzyskać zgodę Prezesa NIK (arg. z art. 97c ust. 1 ustawy o NIK) lub działać na podstawie polecenia cofnięcia wniosku o ukaranie wydane przez Prezesa NIK (art. 97c ust. 2 ustawy o NIK). Z przepisów ustawy o NIK nie wynika jednak, aby komisja dyscyplinarna musiała badać, czy rzecznik dyscyplinarny legitymuje się stosowną zgodą/poleceniem. Biorąc pod uwagę, że jedynym oskarżycielem publicznym w postępowaniu przed komisjami dyscyplinarnymi w NIK jest rzecznik dyscyplinarny, dla Komisji Dyscyplinarnej znaczenie prawne ma jedynie fakt złożenia przez niego oświadczenia o cofnięciu wniosku o ukaranie⁶⁵. Cofnięcie przez rzecznika dyscyplinarnego wniosku o ukaranie bez zezwolenia Prezesa NIK należałoby oczywiście traktować jako naruszenie obowiązku prowadzenia postępowania, określonego w art. 97c ust. 1 ustawy o NIK.

Z sytuacją równoznaczną z brakiem skargi uprawnionego oskarżyciela mamy do czynienia w razie przekroczenia granic skargi przez komisję dyscyplinarną, tj. w razie orzekania o czynie nieobjętym wnioskiem o ukaranie. Należy jednak pamiętać, że przedmiotem rozpoznania

jest czyn rozumiany jako zdarzenie historyczne⁶⁶. Nie zostają przekroczone granice skargi, jeśli w czynie przypisanym w orzeczeniu o ukaraniu zamieszczono, choć używając innych sformułowań, to samo zachowanie obwinionego skierowane do tego samego przedmiotu, czyli podstawowe elementy określające główny fakt uzasadniający oskarżenie. Wówczas nawet odmienne ustalenie komisji dyscyplinarnej co do własności przedmiotu czynności wykonawczej – prowadzące do odmiennej kwalifikacji prawnej czynu, charakteryzującego się też innym przedmiotem ochrony – nie narusza tożsamości czynu warunkującego orzekanie w granicach skargi oskarżyciela⁶⁷.

W postępowaniu dyscyplinarnym w NIK przesłanką umorzenia postępowania jest również *sui generis* brak zezwolenia na ściganie. Stosownie do art. 97e ust. 1 ustawy o NIK Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza wnioski o ukaranie. Zatem ta czynność warunkuje dopuszczalność postępowania dyscyplinarnego i skutkuje obowiązkiem skierowania do komisji dyscyplinarnej wniosku o ukaranie przez rzecznika dyscyplinarnego.

Zbieg negatywnych przesłanek procesowych

W postępowaniu dyscyplinarnym w NIK, podobnie jak w procesie karnym, może dojść do zbiegu negatywnych przesłanek

⁶⁵ Odmienne E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka [w:] E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz...*, op. cit., s. 387.

⁶⁶ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn: *Komentarz aktualizowany do art. 1-424 ustawy z 6.6.1997 Kodeks postępowania karnego*, (Dz.U.97.89.555), opubl. w bazie LEX – Komentarz aktualizowany do art. 413 Kodeksu postępowania karnego, i przywołane tam orzecznictwo.

⁶⁷ Por. postanowienie SN z 2.4.2003, V KK 281/02, OSNKW 2003, nr 5-6, poz. 59.

procesowych. Jak wcześniej zostało wskazane, ustawodawca w jednym przypadku wskazał sposób postępowania. Według art. 414 § 1 k.p.k. zd. drugie, w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenie o uniewinnieniu obwinionego, chyba że sprawca w chwili czynu był niepoczytalny. Zatem ujawnienie się przesłanek, o których mowa w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k. (niepopelnienie czynu albo brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, brak znamion czynu zabronionego albo ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego) wcześniej, choćby i na rozprawie, ale przed rozpoczęciem przewodu dyscyplinarnego, skutkuje umorzeniem postępowania⁶⁸.

W przypadku pozostałych okoliczności wyłączających ściganie komisja dyscyplinarna powinna wydać orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego. W razie zbiegu materialnoprawnych przesłanek⁶⁹, np. znikomego stopnia szkodliwości społecznej czynu i niepoczytalności należy mieć na uwadze, że umorzenie powinno nastąpić tylko z tego powodu, że zachowanie sprawcy

nie miało wymaganego dla uznania go za przewinienie dyscyplinarne negatywnego ładunku. Niepoczytalność można bowiem odnosić tylko do czynów zabronionych będących przewinieniami dyscyplinarnymi⁷⁰.

Jeśli dochodzi do zbiegu przesłanki materialnoprawnej i procesowej pierwszeństwo przynależy ocenie formalnoprawnej. Prymat przesłanki formalnoprawnej nad materialnoprawną wiąże się z tym, że nie można rozważać kwestii związanych z odpowiedzialnością oskarżonego, jeżeli sam proces jest z innych (formalnych, mieszanych) powodów niedopuszczalny. Przy zbiegu kilku przeszkód formalnoprawnych decyzja winna uwzględniać, co do zasady, wszystkie zbiegające się przeszkody i rozstrzygać zgodnie z przesłanką o najdalej idącym skutku⁷¹.

Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego

Zgodnie z art. 97i ust. 1 pkt 3 ustawy o NIK orzeczenie o umorzeniu postępowania może być wydane przez komisję dyscyplinarną na rozprawie. Przepis art. 97i ust. 2 ustawy o NIK dopuszcza wydanie orzeczenia o umorzeniu postępowania przez komisję dyscyplinarną także

⁶⁸ Zob. postanowienie SN z 6.5.1993, II KRN 62/93, Wokanda nr 8/1993, s. 11.

⁶⁹ Przesłanki materialne (tj. przesłanki omówione w pkt 1)-4) mają źródło w przepisach prawa materialnego, a zatem – ze względu na okoliczności, które uniemożliwiają uznanie czynu za przewinienie dyscyplinarne – wywierają także skutki procesowe. Natomiast przesłanki formalnoprawne wynikają wyłącznie z przepisów procesowych – dotyczących powagi rzeczy osądzonej, zawisłości sprawy, niepodlegania orzecznictwu komisji dyscyplinarnych, braku skargi uprawnionego oskarżyciela, zezwolenia na skierowanie sprawy do rozpoznania przez komisję dyscyplinarną. Przesłanką mieszaną, tj. taką, która wynika z przepisów prawa materialnego jest przedawnienie karalności (przedawnienie może być spowodowane także kwestiami procesowymi (niezakończeniem postępowania przed upływem okresu przedawnienia)).

⁷⁰ Por. T. Grzegorzczuk, op. cit., Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego.

⁷¹ Por. T. Grzegorzczuk, op. cit., Komentarz do art. 17 Kodeksu postępowania karnego i cytowana tam literatura.

na posiedzeniu niejawnym⁷². W odróżnieniu jednak od przepisów obowiązujących w postępowaniu karnym, umorzenie postępowania dyscyplinarnego nie powinno wówczas przybrać formy postanowienia, gdyż ustawa o NIK w sposób kompletny reguluje formę umorzenia postępowania przez komisje dyscyplinarne – będzie nią zawsze orzeczenie o umorzeniu postępowania⁷³.

Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, podobnie jak wyrok umarzający postępowanie w postępowaniu karnym, powinno zawierać trzy następujące części:

- komparycję (rebrum, część wstępną);
- sentencję (tenor, część dyspozytywną);
- uzasadnienie (część motywacyjna, obejmująca ustne podanie zasadniczych motywów rozstrzygnięcia oraz pisemne uzasadnienie).

Komparycja

Stosownie do art. 413 § 1 pkt 1–4 k.p.k., orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego powinno zawierać:

1. Oznaczenie Komisji Dyscyplinarnej, imiona i nazwiska członków zespołu orzekającego, rzecznika dyscyplinarnego oraz protokolanta.

W ramach oznaczenia należy podać „Komisja Dyscyplinarna w Najwyższej

Izbie Kontroli” oraz wskazać znak (sygnaturę sprawy). Stosownie do art. 97g ust. 1 ustawy o NIK, rozpoznaje ona sprawy w trzyosobowych zespołach orzekających. W orzeczeniu o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego należy podać imiona i nazwiska trzech członków zespołu orzekającego, którzy wydali orzeczenie, wskazując jednocześnie osobę przewodniczącą.

Stosownie do art. 97c ust. 1 ustawy o NIK, rzecznikiem dyscyplinarnym jest mianowany kontroler posiadający wykształcenie prawnicze, którego Prezes NIK wyznaczył i polecił mu wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego. Prezes może dokonać zmiany rzecznika dyscyplinarnego na podstawie art. 97c ust. 3 ustawy o NIK. W orzeczeniu o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego należy wówczas wskazać wszystkich rzeczników dyscyplinarnych, którzy uczestniczyli w postępowaniu prowadzonym przed Komisją Dyscyplinarną. Analogicznie, jeśli w toku rozprawy protokołowaniem jej przebiegu zajmowała się więcej niż jedna osoba, imiona i nazwiska wszystkich protokolantów należy ująć w części wstępnej orzeczenia.

2. Datę oraz miejsce rozpoznania sprawy i datę wydania orzeczenia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego.

⁷² W tym celu, przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej, kierując się art. 339 § 3 pkt 2 k.p.k., powinien skierować sprawę na posiedzenie, zob. L. K. Paprzycki, [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, op.cit., Komentarz aktualizowany do art. 413 Kodeksu postępowania karnego, Komentarz aktualizowany do art. 414 Kodeksu postępowania karnego.

⁷³ Postępowanie dyscyplinarne w NIK może być umorzone również w postępowaniu prowadzonym przez rzecznika dyscyplinarnego. Stosownie do art. 97e ust. 1 ustawy o NIK Prezes Najwyższej Izby Kontroli zatwierdza postanowienie rzecznika dyscyplinarnego o umorzeniu postępowania. Orzeczenia komisji dyscyplinarnych, działających na zasadzie niezawisłości (art. 97a ust. 4 ustawy o NIK), nie podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa NIK.

Data rozpoznania sprawy to data rozprawy. Jeśli rozprawa była przerywana i prowadzona po przerwie (zob. art. 402 § 1 k.p.k.), należy podać wszystkie terminy rozpoznawania sprawy na rozprawie. Jeśli natomiast w wyniku odroczenia sprawy zaszła konieczność prowadzenia jej od początku (np. wobec zmiany w składzie zespołu orzekającego), należy w orzeczeniu podać jedynie daty rozprawy po jej ponownym rozpoczęciu⁷⁴.

Nie jest zatem możliwe ramowe określenie czasu rozpoznawania sprawy⁷⁵, jednakże uchybienie takie co do zasady nie powinno mieć wpływu na treść wydanego orzeczenia (zob. art. 438 pkt 2 k.p.k.), więc nie będzie stanowiło skutecznej przyczyny odwoławczej.

Miejscem rozpoznania sprawy jest miejscowość, gdzie odbywała się rozprawa – w wypadku Komisji Dyscyplinarnej w NIK będzie to co do zasady Warszawa. Orzeczenie powinno również zawierać datę wydania.

3. Imię, nazwisko i dane obwinionego.

W orzeczeniu o ukaraniu należy dokładnie zidentyfikować obwinionego. Oprócz imienia i nazwiska, należy również podać adres zamieszkania obwinionego oraz dane identyfikujące jego status w NIK, tj. zajmowane stanowisko (zob. art. 66a ustawy o NIK) oraz jednostkę organizacyjną Izby, w której jest zatrudniony. Wydaje się również, że w komparcji orzeczenia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego należy

podać informację o uprzedniej karalności obwinionego, jego wykształceniu.

4. Przytoczenie opisu i kwalifikacji prawnej czynu, którego popełnienie rzecznik dyscyplinarny zarzucił obwinionemu.

Powinność przytoczenia opisu i kwalifikacji prawnej czynu, którego popełnienie rzecznik dyscyplinarny zarzucił obwinionemu, oznacza obowiązek przytoczenia treści zarzutów w brzmieniu zgodnym z tym zawartym we wniosku o ukaranie. Opis zarzucanego czynu powinien być dokładny. Biorąc pod uwagę, że wniosek o ukaranie jest odpowiednikiem aktu oskarżenia, powinien zawierać określenie zarzucanego obwinionemu czynu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, a zwłaszcza wysokości powstałej szkody (art. 332 § 1 pkt 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK). Biorąc pod uwagę, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest oparta na zasadzie winy, we wniosku o ukaranie należy wskazać, czy zarzucany czyn został popełniony umyślnie, czy nieumyślnie⁷⁶.

Rzecznik dyscyplinarny wskazuje we wniosku o ukaranie przepis ustawy o NIK, któremu zarzucany czyn odpowiada (art. 332 § 1 pkt 4 w zw. z art. 97p ustawy o NIK), czyli dokonuje kwalifikacji prawnej czynu, określając że wyczerpuje on znamiona wskazanego w ustawie o NIK przewinienia dyscyplinarnego. Mianowany kontroler może ponieść odpowiedzialność dyscyplinarną za wskazane w art. 97a ust. 1

⁷⁴ Por. T.H. Grzegorzczuk: Komentarz do art. 413 Kodeksu postępowania karnego, opublikowany w bazie LEX.

⁷⁵ Por. wyrok SN z 3.6.1982, II KR 124/82, Lex nr 19810.

⁷⁶ Zob. T. Liszcz [w:] *Komentarz do ustawy...*, op.cit., s. 232-233, por. wyrok SN z 4.2.2015, SNO 70/14, LEX nr 1666034, wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 18.9.2012, II AKa 183/12, LEX nr 1237254.

ustawy o NIK przewinienia dyscyplinarne: naruszenie obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska. Oznacza to, że przepis art. 97a ust. 1 ustawy o NIK powinien być przywołany jako kwalifikacja prawna czynu⁷⁷, natomiast naruszony przez kontrolera przepis określający obowiązki kontrolerów, np. jeden z punktów art. 71 ustawy o NIK (lub naruszona norma etyczna, moralna), powinien zostać wskazany w opisie czynu. W komparycji orzeczenia o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego należy przytoczyć czyn zarzucany obwinionemu we wniosku o ukaranie wraz z przywołaną tam kwalifikacją prawną.

Sentencja

Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego, tak jak pozostałe rodzaje orzeczeń wydawanych przez Komisję Dyscyplinarną, powinno w części dyspozytywnej zawierać rozstrzygnięcie, a także wskazanie zastosowanych przepisów ustawy (art. 413 § 1 pkt 5-6 k.p.k.).

Komisja Dyscyplinarna w rozstrzygnięciu stwierdza, że umarza postępowanie dyscyplinarne. Jeżeli przyczyna umorzenia postępowania została stwierdzona (ujawniona) w drugiej instancji, to zgodnie z art. 97n ust. 1 ustawy o NIK Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna, po przeprowadzeniu rozprawy, wydaje rozstrzygnięcie o uchyleniu orzeczenia

i wydaje nowe orzeczenie o umorzeniu postępowania. Natomiast jeżeli zostało wniesione odwołanie od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej o umorzeniu postępowania, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna wydając orzeczenie o utrzymaniu w mocy zaskarżonego orzeczenia doprowadza do uprawomocnienia się orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej.

Orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego jest rodzajem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Oznacza to, że stosownie do art. 626 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK powinno ono zawierać, w wyodrębnionym punkcie, rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, czyli powinno określać, kto, w jakiej części i zakresie ponosi te koszty⁷⁸. Przepis art. 97a ust. 8 ustawy o NIK stanowi, że koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Najwyższa Izba Kontroli. Stosownie do art. 632 pkt 2 k.p.k., w razie umorzenia postępowania koszty procesu ponosi Skarb Państwa. Oznacza to, że do kosztów postępowania dyscyplinarnego ponoszonych przez Skarb Państwa należy zaliczyć uzasadnione wydatki obwinionego, jakie poniósł dla koniecznego uczestnictwa (m.in. koszty dojazdów, z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy)⁷⁹.

W orzeczeniu o umorzeniu należy wskazać podstawę prawną rozstrzygnięć. Podstawą orzeczenia o umorzeniu

⁷⁷ Por. bogate orzecznictwo do art. 107 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, odnoszące się do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, opublikowane w bazie LEX.

⁷⁸ Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania może jednak zapaść w odrębnym postanowieniu (art. 626 § 2 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK).

⁷⁹ Zob. postanowienie SN z 16.9.2008, SNO 29/08, LEX nr 1288845, postanowienie SN z 7.12.2009, WD 9/09, LEX nr 1147384 ze zdaniem odrębnym, postanowienie SN z 7.5.2008, SNO 44/08, LEX nr 491423.

jest odpowiedni przepis art. 17 § 1 k.p.k. w związku z art. 97p ustawy o NIK. Podstawą prawną rozstrzygnięcia (postanowienia) o kosztach postępowania jest art. 97a ust. 8 ustawy o NIK (koszty postępowania dyscyplinarnego ponosi Skarb Państwa), a także art. 626 § 1 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK. Jeżeli natomiast obwiniony lub jego obrońca złożyli w toku rozpoznawania sprawy dyscyplinarnej wnioski o zwrot wydatków poniesionych w czasie postępowania, podstawą prawną rozstrzygnięcia o kosztach będzie również, stosowany odpowiednio w sprawach nieuregulowanych w ustawie o NIK, art. 632 pkt 2 k.p.k..

Uzasadnienie

Uzasadnienie orzeczenia o umorzeniu następuje w dwóch postaciach: ustnej i pisemnej. Stosownie do art. 97j ust. 3 ustawy o NIK, po ogłoszeniu orzeczenia przewodniczący zespołu orzekającego podaje ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia. Zgodnie zaś z art. 97k ust. 1 ustawy o NIK, orzeczenie wymaga pisemnego uzasadnienia. Uzasadnienie sporządza i podpisuje przewodniczący zespołu.

1. Zasadnicze motywy rozstrzygnięcia (ustne uzasadnienie).

Zasadnicze motywy rozstrzygnięcia to najistotniejsze okoliczności faktyczne, zasadnicze dowody, pozwalające na dokonanie ustaleń w sprawie, wskazanie argumentów przemawiających za przyjętą w orzeczeniu o umorzeniu kwalifikacją prawną,

a także podstawy faktyczne i prawne rozstrzygnięcia o kosztach postępowania⁸⁰.

Ustne uzasadnienie orzeczenia o umorzeniu nie jest protokołowane. Podane ustnie zasadnicze motywy rozstrzygnięcia co do kierunku muszą być tożsame ze sporządzonym następnie pisemnym uzasadnieniem, jednakże nie muszą odpowiadać pisemnemu uzasadnieniu, gdy chodzi o ich zakres. Przepis art. 97j ust. 3 ustawy o NIK nakazuje bowiem podanie jedynie zasadniczych motywów, które spowodowały wydanie orzeczenia⁸¹. Ustne uzasadnienie jest zatem krótsze od pisemnego, a ponadto powinno być podane w sposób bardziej przystępny, ponieważ musi być zrozumiałe w szczególności dla obwinionego niebędącego prawnikiem.

2. Pisemne uzasadnienie.

Uzasadnienie orzeczenia o umorzeniu powinno odzwierciedlać proces podejmowania przez Komisję Dyscyplinarną decyzji co do meritum sprawy. Odpowiednie stosowanie art. 424 § 1 i 2 k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK oznacza, że uzasadnienie orzeczenia o umorzeniu powinno zawierać:

- Ustalenia Komisji Dyscyplinarnej co do okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia w sprawie. Uzasadnienie orzeczenia o umorzeniu powinno wskazywać logiczny proces, który doprowadził do wydania rozstrzygnięcia. Do Komisji Dyscyplinarnej należy więc wskazanie, jakie fakty uznaje za ustalone, na czym opiera poszczególne ustalenia, a następnie, jakie wyprowadza wnioski.

⁸⁰ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, op.cit., Komentarz aktualizowany do art. 418 Kodeksu postępowania karnego.

⁸¹ Por. postanowienie SN z 6.7.2006, IV KK 174/06, LEX nr 323275 odnoszące się do art. 418 § 3 k.p.k..

- Przedstawienie przeprowadzonych dowodów, a nie streszczenie, z jednoczesnym dokonaniem ich oceny i określeniem znaczenia dla przyjętych ustaleń, we wzajemnym ich powiązaniu⁸². W uzasadnieniu Komisja Dyscyplinarna ma obowiązek uwzględnić wszystkie dowody przeprowadzone w sprawie, ale podstawę ustaleń mogą stanowić tylko te z nich, które Komisja Dyscyplinarna uznała za wiarygodne i istotne, co musi być przedmiotem rozważań Komisji, z uwzględnieniem zasad określonych w art. 7 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK⁸³.

- Przedstawienie podstaw merytorycznych rozstrzygnięć w sprawie. Uzasadnienie (wyjaśnienie) podstawy prawnej orzeczenia o umorzeniu nie może ograniczyć się do wymienienia zastosowanych przepisów, lecz należy przedstawić przyjęty sposób ich wykładni i zastosowania. Jeżeli przy rozbieżności poglądów w doktrynie i orzecznictwie Komisja Dyscyplinarna decyduje się podzielić określone stanowisko, to powinna, nie tylko przez samo odwołanie się do niego, ale także przez rozważenie argumentów wyrażonych przez zwolenników innego poglądu,

wskazać w sposób przekonujący powody trafności aprobowanego poglądu i niezasadności jego przeciwieństwa⁸⁴.

Obraza przepisu art. 424 k.p.k. w zw. z art. 97p ustawy o NIK nie stanowi naruszenia prawa procesowego, które miałyby wpływ na treść orzeczenia, bowiem do sporządzenia uzasadnienia dochodzi po jego wydaniu⁸⁵. Wady uzasadnienia orzeczenia mogą być dwojakiego rodzaju: zamieszczenie w nim informacji niezgodnych z treścią rozstrzygnięcia albo niezamieszczenie informacji, które powinny się w nim znaleźć. Same niezgodności między sentencją orzeczenia a uzasadnieniem mogą stanowić podstawę do jego zmiany albo uchylecia tylko wtedy, gdy zgromadzony w sprawie materiał nie pozwala w sposób jednoznaczny na rozstrzygnięcie, które ze sprzecznych stanowisk Komisji Dyscyplinarnej, wyrażonych w sentencji orzeczenia oraz jego uzasadnieniu, zasługuje na uwzględnienie⁸⁶. Natomiast niewyjaśnienie przyczyn uzasadniających wydanie orzeczenia lub jego istotnej części może utrudnić czy wręcz uniemożliwić merytoryczną kontrolę tego orzeczenia, co powinno spowodować jego uchylecie⁸⁷.

⁸² Warto jednak zwrócić uwagę na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 1.12.2014, II AKz 184/14, Krakowskie Zeszyty Sądowe nr 5/2015, poz. 109, w którym sąd uznał za nieprawidłowe i co do zasady zbędne przeklepanie do uzasadnienia całości wyjaśnień oskarżonych oraz zeznań świadków w celu dokonania ich oceny. Zabieg taki powoduje zazwyczaj wyłącznie pogorszenie czytelności i przejrzystości zawartych w nim ocen i wniosków. Cytowanie zeznań świadków czy wyjaśnień oskarżonego może znaleźć uzasadnienie wyłącznie w sytuacji kluczowych fragmentów materiału dowodowego, jeśli ma unaocnić *in extenso* powody, dla których sąd oparł się na jednych dowodach, a inne zdezawuował.

⁸³ Komisja Dyscyplinarna powinna kształtować swe przekonanie na podstawie wszystkich przeprowadzonych dowodów, ocenianych swobodnie z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego.

⁸⁴ Por. L. K. Paprzycki [w:] L.K. Paprzycki (red.), J. Grajewski, S. Steinborn, op.cit., Komentarz aktualizowany do art. 424 Kodeksu postępowania karnego wraz z przywołanym tam bogatym orzecznictwem.

⁸⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 29.5.2014, II AKa 49/14, LEX nr 1506709.

⁸⁶ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 23.4.2014, II AKa 82/14, LEX nr 1480401.

⁸⁷ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 20.2.2014, II AKa 149/13, LEX nr 1439035.

Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy określonych czynów (zachowań) naruszających normy postępowania (prawne, etyczne, moralne). Postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny i dlatego w drodze analogii należy stosować w nim naczelną regułę prawa karnego materialnego⁸⁸. Jest to niezbędne przy określaniu zakresu stosowania art. 17 § 1 k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK. W ustawie o NIK nie zostało w sposób wyczerpujący unormowane, jaką treść powinny zawierać orzeczenia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym, dlatego należy posiłkować się przepisami

Kodeksu postępowania karnego i korzystać z bogatego orzecznictwa oraz literatury prawniczej. Wypada przypomnieć, że warunkiem istnienia w obrocie prawnym orzeczenia o umorzeniu jako dokumentu procesowego jest sporządzenie go na piśmie, podpisanie przez wszystkich trzech członków zespołu orzekającego⁸⁹, a następnie publiczne ogłoszenie (art. 97j ust. 1 ustawy o NIK).

RAFAŁ PADRAK
Delegatura NIK w Lublinie

⁸⁸ Por. wyrok SN z 20.3.2015, SNO 67/03, LEX nr 471880.

⁸⁹ Obowiązek ten dotyczy również członka zespołu orzekającego, który zgłosił zdanie odrębne, stosownie do art. 114 § 1 k.p.k. – zob. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, op.cit., s. 56.

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, Najwyższa Izba Kontroli, umorzenie postępowania, ukaranie obwinionego, mianowani kontrolerzy

Key words: disciplinary proceedings, Supreme Audit Office, dismissal of disciplinary proceeding, punishing of culprits, nominated auditors