

# Studia PRAWNICZE

Zeszyt 2 (202) 2015  
Warszawa 2015

*Katarzyna Ceglarska-Piłat* ■

## POJĘCIE I CECHY CHARAKTERYSTYCZNE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ W PRAWIE POLSKIM

### 1. Uwagi ogólne

Po trwającym ponad 40 lat okresie, kiedy odpowiedzialność dyscyplinarna znajdowała się właściwie poza zakresem zainteresowania doktryny, w ostatnich kilkunastu latach pojawiły się liczne publikacje, odnoszące się jednak zazwyczaj do poszczególnych grup zawodowych lub wybranych instytucji prawa dyscyplinarnego. Niewątpliwie ten wzrost zainteresowania jest nie tylko wynikiem dostrzeżenia, że taki rodzaj odpowiedzialności dotyczy coraz większej liczby wspólnot, ale przede wszystkim zwiększonego „wyczulenia” na kwestię represyjności prawa. Problemem, jaki wiąże się z odpowiedzialnością dyscyplinarną jest bowiem nie tylko to, że jest to odpowiedzialność często bardzo surowa, ale przede wszystkim to, że stopień tej surowości nie zawsze koresponduje ze sposobem unormowania w sposób zapewniający przestrzeganie praw osoby jej poddanej. Porównanie poszczególnych regulacji dyscyplinarnych bardzo wyraźnie wskazuje, że są one niespójne, a w niektórych przypadkach ustawodawca ograniczył się wręcz jedynie do zarysowania pewnego schematu egzekwowania tej odpowiedzialności, uszczegółowienie go pozostawiając przepisom rangi podstawowej.

Wyrażenie leksykalne „odpowiedzialność dyscyplinarna” (która w przeszłości była określana jako „odpowiedzialność służbowa”<sup>1</sup>) eksponuje związek tej grupy przepisów prawnych z „dyscypliną” jako elementem najbardziej

<sup>1</sup> Por. ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (tj. Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72 ze zm.).

charakterystycznym, czyli według Słownika języka polskiego<sup>2</sup>: „podporządkowaniem się przepisom regulującym stosunki wewnętrzne danej grupy: stanem będącym rezultatem takiego podporządkowania; karnością, rygorem, ustalonym porządkiem”. Powyższy termin, wyraźniej niż bliskoznaczne mu określenie „odpowiedzialność zawodowa”<sup>3</sup>, oddaje istotę tej odpowiedzialności jako odpowiedzialności nie tylko za naruszenie pewnych obowiązków czy za brak umiejętności związanych z określonym zawodem, ale również – na równorzędnych zasadach – za zachowania nieetyczne godzące w tradycję wspólnoty i jej etos, uchwały samorządu zawodowego, a nawet niepisane reguły postępowania obowiązujące jej członków<sup>4</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zatem charakter zdecydowanie szerszy niż odpowiedzialność zawodowa. Termin „odpowiedzialność dyscyplinarna” określa również – inaczej niż ma to miejsce w przypadku „odpowiedzialności zawodowej” – krąg adresatów. „Odpowiedzialność zawodowa” akcentuje związek z działalnością zawodową, z pracą, to jest wykonywaniem pewnego względnie powtarzalnego zespołu zadań czy czynności stanowiących dla danej osoby źródło dochodów oraz ponoszeniem tejże odpowiedzialności przed organami wyłonionymi spośród przedstawicieli samorządu zawodowego. Określenie „odpowiedzialność dyscyplinarna” zwraca uwagę natomiast na powiązanie tej formy odpowiedzialności ze wspólnotą o charakterze korporacyjnym, organizacją, środowiskiem, ale też przede wszystkim z grupą osób reprezentujących określony rodzaj stosunków służbowych<sup>5</sup> bądź realizujących pewne cele określone w przepisach prawa, z których statusem związane są pewne uprawnienia i obowiązki. Niezależnie jednak od powyższych różnic, w literaturze podkreśla się, że mało konsekwentny sposób kwalifikowania przewinień pewnych grup zawodowych do jednej z powyższych kategorii odpowiedzialności stwarza wątpliwości co do racjonalności takiego rozróżnienia<sup>6</sup>, powoduje również, że w odniesieniu do pewnych zawodów, np. lekarzy, oba pojęcia, bardziej lub mniej poprawnie, używane są zamiennie<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1995, s. 487.

<sup>3</sup> Należy zauważyć, że określenie „odpowiedzialność zawodowa” nadal używane jest w ustawach w odniesieniu do odpowiedzialności lekarzy, lekarzy weterynarii, dentyстів, pielęgniarów i położnych, farmaceutów. Jak się wydaje, wynika to z pewnej tradycji nazewnictwa.

<sup>4</sup> J. Jończyk uznaje oba reżimy odpowiedzialności za odrębne – por. J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 84.

<sup>5</sup> Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Warszawa 1959, s. 9, P. Kuczyński, *Stosunek służbowy*, Warszawa 2011, s. 438.

<sup>6</sup> E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza i jej stosunek do odpowiedzialności karnej*, Warszawa 2001, s. 24–26.

<sup>7</sup> E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza...*, s. 28, P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*,

Niektóre regulacje, np. art. 51 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych<sup>8</sup>, art. 34 ustawy z dnia 16 września o pracownikach urzędów państwowych<sup>9</sup> czy art. 71 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy<sup>10</sup>, przewidują możliwość ponoszenia zarówno odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i porządkowej. Oba tryby przewidziano także np. wobec referendarzy sądowych, przy czym odpowiedzialność porządkowa obejmuje w tym przypadku przewinienia mniejszej wagi (art. 152 § 1 i § 7 usp)<sup>11</sup>. Z drugiej strony nawet ustawy statuujące wyraźny model odpowiedzialności dyscyplinarnej, np. ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (art. 72 ust. 1)<sup>12</sup> czy ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (art. 75 § 1)<sup>13</sup>, niektóre rodzaje kar związanych z odpowiedzialnością za przewinienia mniejszej wagi lub uchybienia przeciwko porządkowi pracy określają jako kary porządkowe.

Już pobieżna analiza powołanych przepisów pozwala na stwierdzenie, że odpowiedzialność porządkowa stanowi łagodniejszą postać odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidzianą<sup>14</sup> wobec niektórych kategorii pracowników za przewinienia o niewielkim stopniu społecznej szkodliwości (w relacji do „typowych” przewinień) – często określane przewinieniami mniejszej wagi. Tryb ten charakteryzuje się uproszczonym procedowaniem, zazwyczaj przed jednoosobowymi organami orzekającymi (przełożonymi służbowymi) i skutkuje zazwyczaj wymierzeniem kar o charakterze ostrzegawczym, np. upomnieniem lub odstąpieniem od ukarania<sup>15</sup>.

---

Warszawa 2013, s. 81, P. Kuczyński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników*, PiP 2003, Nr 9, s. 58, P. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych – ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konstytucji RP*, PS 2001, Nr 9, s. 15.

<sup>8</sup> Tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 795 ze zm.

<sup>9</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.

<sup>10</sup> Tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 404.

<sup>11</sup> Tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 427.

<sup>12</sup> Tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.

<sup>13</sup> Tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.

<sup>14</sup> Na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów A. Herzog określa przewinienie mniejszej wagi jako „kategorię pośrednią przewinień, pomiędzy czynem o znikomej społecznej szkodliwości a zwykłym deliktem dyscyplinarnym” – por. A. Herzog, *Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów – co trzeba zmienić?*, Prokuratura i Prawo 2013, Nr 12, s. 8.

<sup>15</sup> R. Giętkowski trafnie uznaje zatem odpowiedzialność porządkową za szczególny rodzaj odpowiedzialności dyscyplinarnej niemający negatywnego wpływu na stosunek prawny łączący ukaranego ze wspólnotą – por. R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 46.

## 2. Pojęcie odpowiedzialności dyscyplinarnej w nauce prawa karnego

Mimo świadomości występowania elementów wspólnych, z uwagi na możliwości różnego ujęcia problemu, wyraźne odrębności dotyczące pozycji podmiotów jej poddanych oraz brak jednolitego wspólnego systemu prawa dyscyplinarnego, nie sposób przytoczyć jednej definicji odpowiedzialności dyscyplinarnej. Chociaż można dostrzec, że na gruncie tzw. prawa dyscyplinarnego wykształciła się częściowo wspólna terminologia czy nawet jednolite konstrukcje, odpowiedzialność dyscyplinarna nie jest ani jednolita, ani uporządkowana. Regulacje dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowią swoistą gałąź prawa dyscyplinarnego zawierającą nie tylko normy materialne czy procesowe, ale także ustrojowe, regulowane w odrębnych aktach prawnych dla każdej ze wspólnot nim objętych.

Niezależnie od wyrażanych w piśmiennictwie zapatrywań co do stopnia bliskości pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną a karną oraz miejsca odpowiedzialności dyscyplinarnej w ramach prawa represyjnego<sup>16</sup>, odpowiedzialność dyscyplinarna niewątpliwie jest jednym z rodzajów odpowiedzialności prawnej określanej przez K. Buchałę, jako ponoszenie ujemnych konsekwencji przewidzianych w sankcji prawnej za zdarzenie oceniane ujemnie z punktu widzenia grupy społecznej stanowiące naruszenie normy obowiązującej jej członków w warunkach prawem przewidzianym. Różnice pomiędzy poszczególnymi

---

<sup>16</sup> Wielu autorów, także reprezentantów doktryny prawa karnego, nie zalicza odpowiedzialności dyscyplinarnej do tej dziedziny prawa – por. T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2008, s. 34–35, J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 23, R. A. Stefański, *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2008, s. 26, S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 10, J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 4, W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa 1969, s. 95, J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2010, s. 8, M. Tokarski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna żołnierza w teorii i przepisach prawa*, Dęblin 2010, s. 24–25, J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Kolonia Limited 2005, s. 35, L. Florek, T. Zieliński, *Prawo pracy*, Warszawa 2008, s. 28, A. Bojańczyk, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 122, A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004, z. 9, k. 22, Z. Sypniewski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna jako odpowiedzialność prawna*, [w:] *Odpowiedzialność pracownicza*, Wrocław 1984, s. 113, P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, PiP 1998, Nr 8, s. 71–72, W. Sanetra, *Odpowiedzialność według prawa pracy. Pojęcie, zakres, dyferencjacja*, Wrocław 1991, s. 169 i nast., Z. Salwa, *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 1995, s. 163, J. Jończyk, *Prawo pracy...*, s. 83–84, T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 184–186.

Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 46 i nast.

rodzajami odpowiedzialności jego zdaniem wiążą się z zasadami odpowiedzialności, co z kolei związane jest z charakterem sankcji<sup>17</sup>. Jak się wydaje, większość wskazanych wyżej aspektów uwzględniał również M. Cieślak, według którego termin „odpowiedzialność dyscyplinarna” oznacza zespół norm prawnych regulujących warunki, tryb i zasady ponoszenia przez osoby należące do pewnych ustawowo określonych i wyodrębnionych grup, negatywnych konsekwencji, pozostających w związku z naruszeniem obowiązujących je szczególnych norm postępowania<sup>18</sup>. Ta definicja nie ma również charakteru absolutnego. Podejście to nie skupia się na formie odpowiedzialności, czyli na charakterze specyficznych, swoistych środków prawnych, na których jest ona oparta, sankcji czy innych niewątpliwie represyjnych dolegliwości, nieodbiegających niekiedy stopniem dolegliwości od sankcji karnych, ale na treści, funkcji i oddziaływaniu tego rodzaju regulacji na podmioty poddane tej odpowiedzialności. Takie potraktowanie problemu jest bliskie również A. Zollowi, według którego przewinienia dyscyplinarne należą do czynów zabronionych w szerokim tego słowa znaczeniu, o ile odpowiedzialność dyscyplinarna jest ustawowo uregulowana. Nie muszą być opisane w ustawie, działają jednak na szkodę godności wykonywanego zawodu lub pełnionej służby publicznej<sup>19</sup>. To postrzeganie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej akcentuje dwa elementy: że ma ona penalną genezę związaną z zadaniem dolegliwości za niezgodne z prawem zachowanie się adresata normy funkcjonującego w poddanej tej odpowiedzialności wspólnocie oraz że obowiązujące członków grupy regulacje mają służyć, w swoim założeniu, równocześnie umacnianiu struktury tej grupy oraz jednolitego, pożądanego przez społeczeństwo systemu norm i wartości. Zaprezentowane poglądy podkreślające złożoność i możliwość różnego ujęcia problemu są dowodem nie tylko braku jednej definicji odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale i braku precyzyjnego wpisania jej w ramach systematyki prawa po stronie prawa punitywne<sup>20</sup>, co może świadczyć również o innych celach, jakie ustawodawca przeznaczył prawu dyscyplinarnemu, w odróżnieniu od prawa karnego związanego przede wszystkim

<sup>17</sup> K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 36.

<sup>18</sup> M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22–23.

<sup>19</sup> K. Buchała, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 6–7. Pogląd powtarza również W. Wróbel i A. Zoll, [w]: *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010, s. 30.

<sup>20</sup> Autorzy nie wyjaśniają treści pojęcia „prawo punitywne”, niemniej jak trafnie stwierdza M. Melezini, w doktrynie pojęcie „punitywność” stosowane jest dość swobodnie jako synonim określenia „represyjność” – por. M. Melezini, *Punitywność wymiaru sprawiedliwości karnej Polsce w XX wieku*, Białystok 2003, s. 15.

z represją<sup>21</sup>. Problem ten nie miałby może bowiem aż tak istotnego znaczenia, gdyby ustawodawca, regulując odpowiedzialność dyscyplinarną różnych podmiotów, w całości określał kompletny, jej tylko właściwy reżim prawny określający tryb egzekwowania tej odpowiedzialności, jej podstawy materialne i zasady, precyzyjne warunki orzekania przez organy dyscyplinarne i sposób wykonania tych orzeczeń bez konieczności odwoływania się do regulacji materialnych lub procedur innych gałęzi prawa. Niewykluczone jednak, że nawet taki sposób regulacji nie rozwiązywałby problemów interpretacyjnych, bowiem konieczne byłoby wtedy odwoływanie się do innych gałęzi prawa na poziomie gwarancyjnym reżimu prawnego. Obserwowany brak konsekwencji w posługiwaniu się pojęciem odpowiedzialność dyscyplinarna może rodzić nawet pytanie, czy w ogóle uzasadnione jest wydzielenie takiej formy odpowiedzialności. Analizując jednak nie tylko specyficzne środki, jakimi ta odpowiedzialność się posługuje oraz zasady ich stosowania, ale też szczególne cele, jakim, w zamierzeniu ustawodawcy, ma ona służyć, już teraz można odpowiedzieć twierdząco. Posiłkując się przedstawionymi uwagami, należy przyjąć, że prawo dyscyplinarne stanowi zespół norm regulujących zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej przez wspólnoty ustawowo jej poddane. Najbardziej oddające istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej wydaje się natomiast spojrzenie na nią jako na szczególny, samostanny rodzaj autonomicznej odpowiedzialności prawnej, zbliżonej systemowo do szeroko rozumianego prawa karnego. Jej przedmiotem są czyny przedstawicieli pewnych zbiorowości ludzkich wykonujących ten sam zawód lub zajęcie, naruszające ich obowiązki służbowe lub inny obowiązujący ich specyficzny sposób postępowania. Konsekwencją zachowań niezgodnych z tym standardem jest zastosowanie wobec podmiotu podlegającego odpowiedzialności dyscyplinarnej określonego zespołu środków prawnych. W ramach sankcji jako konsekwencji naruszenia obowiązujących zasad, równocześnie z represją, dochodzi do realizacji innych dodatkowych celów dotyczących interesu wspólnoty.

---

<sup>21</sup> M. Zubik, M. Wiącek, [w:] *O spornych zagadnieniach z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego – polemika*, PS 2007, Nr 3, s. 70, zwracają uwagę na cztery cele realizowane przez odpowiedzialność dyscyplinarną. Ich zdaniem służy ona: 1) zapewnieniu przestrzegania szczególnych reguł zachowania przyjętych w danej grupie społecznej; 2) eliminacji z tej grupy (w trybie określonym przez prawo) osób, które nie spełniły lub przestały spełniać cechy osobowościowe uznane za niezbędne do wykonywania określonych działań publicznych; 3) ochronie prestiżu organu lub korporacji, do której należą osoby podlegające tej odpowiedzialności, czy też zapewnieniu jakości wykonywanej przez nich funkcji społecznej; 4) zapewnieniu określonej (organizacyjnej lub personalnej) niezależności jurysdykcyjnej korporacji przez określenie zasad i trybu postępowania wobec jej członków oraz wyłączenie ich spod niektórych ogólnych reguł ponoszenia odpowiedzialności przez innych obywateli.

Tak jak w przypadku każdego innego rodzaju odpowiedzialności prawnej, przedmiotem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest więc powinność poddania się określonym negatywnym konsekwencjom prawnym w związku z zaistnieniem zdarzenia stanowiącego działanie lub zaniechanie, w tym przypadku – sprzecznego z regułami obowiązującymi w tej grupie. Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej, rozumianej jako ogół wspólnych zasad odnoszących się do wszelkiego rodzaju odpowiedzialności zawodowej lub profesjonalnej, nie jest wyodrębniona legislacyjnie i nie jest uregulowana w jednym wspólnym akcie prawnym czy nawet w kilku, ale stanowiących jedną koherentną całość. Nie można więc powiedzieć, że przepisy regulujące problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej różnych grup społecznych stanowią wydzieloną gałąź prawa czy choćby dział w systemie prawa. Odpowiedzialność dyscyplinarna to odpowiedzialność niejednolita, czerpiąca z wielu gałęzi prawa, wręcz interdyscyplinarna. Nie reguluje ona jakiegokolwiek konkretnej sfery stosunków społecznych, nie określa praw i obowiązków, nie pełni funkcji organizatorskiej. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że wkracza ona dopiero tam, gdzie zachodzi potrzeba zastosowania reakcji wyrażającej potępienie dla sprawcy za czyn związany z funkcjonowaniem w pewnej wspólnotie i to z przełamaniem monopolu państwa w zakresie karania. Podejmując próbę analizy, opisu i oceny odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie można też nie zauważyć, że może ona podlegać badaniu zarówno na gruncie teorii państwa i prawa, prawa konstytucyjnego, prawa pracy, prawa i postępowania karnego, jak i prawa administracyjnego. Bez względu na występujące w doktrynie poglądy co do charakteru środków dyscyplinarnych i ich miejsca w systemie prawa oraz przyjęty punkt odniesienia, należy pamiętać również, że te wszystkie cząstkowe analizy wzajemnie się uzupełniają. Zasadność wyodrębnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej, jako swoistej formy odpowiedzialności, choćby dlatego wymaga pogłębionej analizy, że instytucja ta funkcjonuje w wielu zupełnie odmiennych grupach społecznych, zazwyczaj zawodowych. Ponadto nie opiera się ona na jednym, powszechnie obowiązującym akcie prawnym, a na przepisach dyscyplinarnych odrębnych dla poszczególnych wspólnot. Jak się wydaje, kryterium wydzielenia odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest jednak tylko formalne, związane ze sposobem stypizowania czynów zabronionych w ramach ustawodawstw regulujących funkcjonowanie określonych grup społecznych. Uwarunkowane jest również specjalnym trybem postępowania przed wyodrębnionymi organami złożonymi z członków tej samej wspólnoty zmierzającym do realizacji tej odpowiedzialności oraz specyficznym systemem kar. Najistotniejszy jest jednak cel, jakiemu w zamyśle ustawodawcy odpowiedzialność dyscyplinarna członków określonych grup ma służyć. Analizując ustawowe zaszerogowanie określonych unormowań z punktu widzenia ich

formy i charakteru, należy pamiętać jednak nie tylko o regulacyjnej funkcji prawa, ale przede wszystkim gwarancyjnej.

### 3. Przegląd przepisów ustawowych statuujących odpowiedzialność dyscyplinarną

#### 3.1. Uwagi ogólne

Tak jak już wskazano, nie ma jednej, jednolitej odpowiedzialności dyscyplinarnej i nie ma ona wspólnego zastosowania do wszystkich grup zawodowych. Przepisy dyscyplinarne nie mają charakteru generalnego. Krąg podmiotów poddanych odpowiedzialności dyscyplinarnej i zakres jej stosowania jest różny, a ona sama, mimo zasadniczych podobieństw, zróżnicowana, co ma związek z wielością i różnorodnością zadań realizowanych przez zawody czy grupy których dotyczy<sup>22</sup>. Zrozumienie modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych wydaje się niemożliwe bez przeprowadzenia krótkiej analizy systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonującego w Polsce oraz określenia jej cech, również z uwagi na ujęcie stosowanych w jej ramach kar.

Przepisy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną zawarte są w około 200 różnej rangi aktach prawnych, w tym w ponad sześćdziesięciu ustawach, ale także rozporządzeniach, a nawet statutach stowarzyszeń czy partii, nawet jeśli ustawy normujące ich działalność takiej odpowiedzialności nie przewidują<sup>23</sup>. Obejmują swym zakresem delikty funkcjonariuszy służb mundurowych, osób pozostających w stosunku pracy, ale także osób prowadzących działalność gospodarczą w ramach tzw. wolnych zawodów. Ich adresatami są wyłącznie osoby fizyczne wykonujące tzw. zawody zaufania publicznego i tzw. regulowane. Należy zwrócić również uwagę na fakt, że przewinienia dyscyplinarne ze względu na swoją istotę mają indywidualną naturę – dotyczą podmiotów należących do ściśle określonej wspólnoty, czyli stosunkowo wąskiego kręgu adresatów. Zasadniczo w doktrynie wyróżnia się trzy formy organizacyjne podmiotów, z którymi łączy się odpowiedzialność dyscyplinarna<sup>24</sup>: 1) służbę publiczną, niezależ-

---

<sup>22</sup> M. Zubik, M. Wiącek, *O spornych zagadnieniach...*, s. 69–73; A. J. Szwarc, „Karny” charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, [w:] *Rozważania o prawie karnym. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia urodzin Profesora Aleksandra Ratajczaka*, A. J. Szwarc (red.), Poznań 1999, s. 291.

<sup>23</sup> Por. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 90 ze zm.), ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (tj. Dz. U. z 2011 r., Nr 155, poz. 924).

<sup>24</sup> P. Skuczyński, *Nierepresyjne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej...*, /<http://wsd.adwokatura.pl/publikacje> – dostęp z dnia 28.12.2014 r..



nie od rodzaju stosunku prawnego jako podstawy jej pełnienia (stosunek pracy, stosunek służbowy) oraz zasad jej organizacji (podległość służbowa, niezależność); 2) samorządy zawodowe, przede wszystkim samorządy zawodów zaufania publicznego oraz 3) zakłady administracyjne (np. szkoły wyższe). Z kolei A. J. Szwarc<sup>25</sup> za odpowiedzialność dyscyplinarną uznaje też odpowiedzialność „stowarzyszeniową”, „organizacyjną”, „partyjną” czy „porządkową”, a za zbliżoną do niej „odpowiedzialność przed sądami koleżeńskimi” samorządu studentckiego<sup>26</sup>. Odpowiedzialność dyscyplinarna dotyczy zatem żołnierzy<sup>27</sup>, funkcjonariuszy Straży Granicznej<sup>28</sup>, Służby Celnej<sup>29</sup>, Policji<sup>30</sup>, Kontrwywiadu i Wywiadu Wojskowego<sup>31</sup>, Służby Więziennej<sup>32</sup>, Biura Ochrony Rządu<sup>33</sup>, Państwowej Straży Pożarnej<sup>34</sup>, sportowców<sup>35</sup>, Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>36</sup>, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego<sup>37</sup>, lekarzy<sup>38</sup>, farmaceutów<sup>39</sup>, lekarzy weterynarii<sup>40</sup>,

---

<sup>25</sup> A. J. Szwarc, *Sankcje dyscyplinarne...*, s. 118, tego autora również: „*Karny*” charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie, [w:] *Rozważania o prawie karnym...*, s. 281.

<sup>26</sup> Por. art. 211 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 190, poz. 1474 ze zm.).

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1402).

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. ze zm.).

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687 ze zm.).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Kontrwywiadzie i Wywiadzie Wojskowym (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 253 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1415).

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 157 ze zm.).

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tj. Dz. U. z 2013, poz. 1340 ze zm.).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1415).

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2009 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2014 r. Nr 104, poz. 1411 ze zm.).

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. z 2009 r. Nr 219, poz. 1708 ze zm.).

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (tj. Dz. U. z 2014, poz. 1429 ze zm.).

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1509 ze zm.).

psychologów<sup>41</sup>, położnych i pielęgniarek<sup>42</sup>, diagnostów laboratoryjnych<sup>43</sup>, pracowników urzędów państwowych<sup>44</sup>, urzędników Służby Cywilnej<sup>45</sup> i służby zagranicznej<sup>46</sup>, członków samorządowych kolegiów odwoławczych<sup>47</sup>, pracowników Najwyższej Izby Kontroli<sup>48</sup>, ekspertów Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa<sup>49</sup>, inżynierów budownictwa, architektów, urbanistów<sup>50</sup>, biegłych rewidentów<sup>51</sup>, dziennikarzy, nauczycieli<sup>52</sup>, nauczycieli akademickich i studentów<sup>53</sup>, pracowników instytutów badawczych<sup>54</sup>, pracowników Polskiej Akademii Nauk<sup>55</sup>, ekspertów Urzędu Patentowego RP<sup>56</sup>, posłów<sup>57</sup>, duszpasterzy<sup>58</sup>,

---

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz. U. z 2001 r. Nr 73, poz. 443 ze zm.).

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 174, poz. 1038 ze zm.).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 1491).

<sup>44</sup> Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 269 ze zm.).

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.).

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403 ze zm.).

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 ze zm.).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1150 ze zm.).

<sup>50</sup> Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2014, poz. 1496 ze zm.).

<sup>51</sup> Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649 ze zm.).

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.).

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 13 października 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 618 ze zm.).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz. U. z 2010 r. Nr 96, poz. 619 ze zm.).

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 1410 ze zm.).

<sup>57</sup> Uchwała Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP (M.P. z 2012 r., poz. 32).

<sup>58</sup> Pragmatyka Służbowa Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego w Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 listopada 1999 r. ze zm.

prokuratorów<sup>59</sup>, sędziów sądów powszechnych, referendarzy i asystentów sędziego<sup>60</sup>, sędziów Sądu Najwyższego<sup>61</sup>, sędziów sądów administracyjnych<sup>62</sup>, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>63</sup>, sędziów Trybunału Konstytucyjnego<sup>64</sup>, sędziów wojskowych<sup>65</sup>, komorników sądowych<sup>66</sup>, notariuszy<sup>67</sup>, adwokatów<sup>68</sup>, radców prawnych<sup>69</sup>, kuratorów sądowych<sup>70</sup>, rzeczników patentowych<sup>71</sup>, geodetów<sup>72</sup>, rzeczoznawców majątkowych i pośredników w sprzedaży nieruchomości<sup>73</sup>, tłumaczy przysięgłych<sup>74</sup>, doradców podatkowych<sup>75</sup> oraz osób wykonujących funkcje związane z wyścigami konnymi (kierowników stajen, trenerów, jeźdźców, właścicieli koni, sędziów wyścigowych, dyżurnych lekarzy medycyny i weterynarii)<sup>76</sup>.

---

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

<sup>60</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 ze zm.).

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (tj. Dz. U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.).

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1467 ze zm.).

<sup>63</sup> Op. cit.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o ustroju sądów wojskowych (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 952 ze zm.).

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1376).

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.).

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tj. Dz. U. z 2014 r. Nr 146, poz. 635 ze zm.).

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 637 ze zm.).

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (tj. Dz. U. z 2014, poz. 795 ze zm.).

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 925 ze zm.).

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1991 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.).

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm.).

<sup>74</sup> Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2702 ze zm.).

<sup>75</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tj. Dz. U. z 2011 r. Nr 41, poz. 213 ze zm.).

<sup>76</sup> Ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (tj. Dz. U. z 2001 r. Nr 11, poz. 86 ze zm.).

Przeгляд kilkudziesięciu ustaw wskazuje, że mimo zasadniczych różnic wynikających z odmiennej pozycji, celów działania, zadań i warunków funkcjonowania poszczególnych grup, w modelach odpowiedzialności dyscyplinarnej można wyodrębnić nie tylko pewne wspólne elementy, cechy i funkcje. Podstawy te tworzą pewnego rodzaju uniwersalny rdzeń wynikający z przepisów konstytucyjnych regulujących prawa jednostki. Analiza poszczególnych regulacji wskazuje zwłaszcza na ujednoczenie jej zasad na poziomie grup zawodowych o zbliżonych rodzajowo zakresach czynności. Różnice w poszczególnych rodzajach odpowiedzialności dyscyplinarnej związane są głównie ze stopniem inkwizycyjności postępowania oraz zróżnicowaniem katalogu kar dyscyplinarnych.

### **3.2. Sposoby legislacyjnego ujęcia odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawodawstwie polskim**

Istnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej, często nazywanej również służbową czy zawodową<sup>77</sup>, nie można domniemywać. Zawsze wynika z wyraźnych regulacji, chociaż niestety nie zawsze ustawowych. W części regulacji – odnoszących się do żołnierzy, funkcjonariuszy Policji, Służby Więziennej czy ABW – do przepisów dyscyplinarnych zalicza się nie tylko te dotyczące karan, ale także zasady i tryb wyróżniania za wzorowe wykonywanie obowiązków oraz zawieszenia w czynnościach służbowych.

Ustawodawca, przewidując tryb odpowiedzialności dyscyplinarnej, stosuje zazwyczaj dwie techniki. Jedną jest umieszczenie przepisów o charakterze ramowym w akcie rangi ustawowej o ustroju danego organu lub grupy zawodowej, zazwyczaj w formie pewnej wyodrębnionej jednostki, np. rozdziału poświęconemu tej tematyce. Wtedy w aktach wykonawczych następuje konkretyzacja tych postanowień, np. w przypadku członków samorządowych kolegiów odwoławczych kwestie te poza art. 16a–16e ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowych kolegiów odwoławczych oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia<sup>78</sup>; w przypadku członków służby cywilnej – oprócz regulacji określonych w rozdziale 9 (art. 113–131) ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej<sup>79</sup>; w przypadku architektów poza rozdziałem 5 (art. 45–56) ustawy

<sup>77</sup> Szerzej: pkt 1.1. i przywołana tam literatura.

<sup>78</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 125 ze zm.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 60, poz. 493 ze zm.

z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów<sup>80</sup> – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów<sup>81</sup>.

Drugą metodą legislacyjną stosowaną w analizowanych regulacjach jest unormowanie materii wyłącznie w samej ustawie, niekiedy nawet wraz z przepisami ustawowymi. Jak już wspomniano, przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej zawarte są zazwyczaj w wyodrębnionej redakcyjnie jednostce ustawy – dziale lub rozdziale zatytułowanym: „odpowiedzialność dyscyplinarna” lub „odpowiedzialność zawodowa”. Ma to miejsce w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów sądów powszechnych w rozdziale 3 usp, w rozdziale 4 ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego, w dziale VIII ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze czy rozdziale 10 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (gdzie uregulowano również odpowiedzialność karną funkcjonariuszy). Bywa także ujęte w ciągu regulacji (taką technikę zastosowano w stosunku do ekspertów Urzędu Patentowego RP w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej, gdzie odpowiedzialność dyscyplinarną ekspertów normują art. 273 i art. 274 ustawy<sup>82</sup>, w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, gdzie kwestie te uregulowano w art. 66–89 czy w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych, w której odpowiedzialności dyscyplinarnej jej pracowników poświęcono art. 51–62 ustawy. Generalnie jednak cechą regulacji dyscyplinarnych jest ich lakoniczność przejawiająca się jedynie w określeniu podstaw tejże odpowiedzialności, katalogu kar i terminów przedawnienia.

Nawet na tle tej ogólnej tendencji jako niezwykle skrótowy należy ocenić sposób uregulowania odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Kwestia ta została ujęta w trzech artykułach (8–10) ustawy o TK<sup>83</sup>, w których wskazano: podstawy materialnoprawne odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 8), składy orzekające w ramach postępowania dyscyplinarnego, sposób wyboru rzecznika dyscyplinarnego oraz wyłączenie możliwości kasacji orzeczeń dyscyplinarnych (art. 9), trójelementowy katalog kar dyscyplinarnych (art. 10), a dodatkowo konsekwencje skazania sędziego Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy). W pozostałych, nieuregulowanych kwestiach art. 6 ust. 8

<sup>80</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 41, poz. 178 ze zm.

<sup>81</sup> Dz. U. z 2002 r. Nr 194, poz. 1635 ze zm.

<sup>82</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117 ze zm.

<sup>83</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 102, poz. 634 ze zm.

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym odsyła wprost do regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów Sądu Najwyższego, a ta z kolei do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Na niejako drugim biegunie pozostaje regulacja dyscypliny wojskowej, którą poza ustawą z dnia 9 października 2009 r. normuje pięć rozporządzeń Ministra Obrony Narodowej<sup>84</sup>.

### 3.3. Relacje między prawem dyscyplinarnym a innymi gałęziami prawa

Analiza materialnoprawnych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej zawartych w poszczególnych ustawach wskazuje, że prawodawca określa je bardzo niejednolicie. Mimo że przesłankami odpowiedzialności dyscyplinarnej są wina i bezprawność, to w żadnej ustawie poza ustawą z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich nie zawarto przepisów stwarzających możliwość odpowiedniego stosowania Kodeksu karnego. Mimo to, w ramach wszystkich regulacji, choć w różnym stopniu, korzysta się z pojęć charakterystycznych dla represyjnych gałęzi prawa, takich jak: wina, zawinienie, kara, obwiniony, obrońca, ukarany, pokrzywdzony itp. Określone w poszczególnych regulacjach zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej zazwyczaj nie uzależniają ani nie różnicują tej odpowiedzialności ze względu na umyślne lub nieumyślne popełnienie przewinienia dyscyplinarnego, z tytułu usiłowania, podżegania czy pomocnictwa<sup>85</sup>.

Ustawodawca nie kryje „karnego” charakteru postępowań dyscyplinarnych. W postępowaniach dyscyplinarnych procedura karna stosowana jest więc albo wprost, albo odpowiednio, zawsze jednak postępowanie takie ukształtowane jest na wzór postępowania karnego. Niezależnie od stopnia uszczegółowienia wszystkich regulacji – które zasadniczo stwarzają jedynie pewien szkielet działania, w niemal każdej ustawie występuje odesłanie wprost lub odpowiednio do kodeksu postępowania karnego – tak stanowi art. 128 usp, art. 66 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, art. 16d ust. 8 i art. 16e ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwo-

<sup>84</sup> Por. rozporządzenie MON z dnia 23 czerwca 2010 r. w sprawie wyróżniania żołnierzy, byłych żołnierzy oraz pododdziałów, oddziałów i instytucji wojskowych (Dz. U. z 2010 r. Nr 124, poz. 841), rozporządzenie MON z dnia 8 lutego 2010 r. w sprawie regulaminu postępowania dyscyplinarnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 24, poz. 121), rozporządzenie MON z dnia 2 kwietnia 2010 r. w sprawie dyscyplinarnych środków zapobiegawczych (Dz. U. z 2010 r. Nr 65, poz. 415), rozporządzenie MON z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie dokumentacji i ewidencji dyscyplinarnej (Dz. U. z 2010 r. Nr 60, poz. 375), rozporządzenie MON z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie wykonywania kar i środków dyscyplinarnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 223, poz. 1782 ze zm.).

<sup>85</sup> M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie*, [w:] A. J. Szwarz (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna w sporcie*, Poznań 2001, s. 84.

ławczych art. 223 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, art. 66 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, art. 74<sup>a</sup> ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Rzadziej występuje odwołanie do kodeksu postępowania cywilnego, zazwyczaj w zakresie rozpoznawania środków odwoławczych, kiedy to mowa o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących apelacji (ewentualnie do obu tych kodeksów) – por. art. 16 d ust. 8 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. W jednym przypadku – w art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne – ustawodawca odsyła do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W niektórych ustawach, np. w ustawie o Polskiej Akademii Nauk, występuje odwołanie pośrednie – do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, a w tej – odesłanie do Kodeksu postępowania karnego. Podobna sytuacja dotyczy ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, która zawiera odwołanie do ustawy o ustroju sądów powszechnych.

### 3.4. Sposoby określenia przewinienia dyscyplinarnego

W analizowanych ustawach nie ma jednej, nawet najbardziej ogólnej syntetycznej definicji przewinienia dyscyplinarnego. Nie stworzono również katalogu przewinień dyscyplinarnych. Poszczególne przewinienia dyscyplinarne mają indywidualną naturę – dotyczą ściśle określonego, wąskiego kręgu adresatów.

Podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej z punktu widzenia opisu deliktu dyscyplinarnego związane są z co najmniej dwoma aspektami funkcjonowania wspólnot. Kategoria pierwsza to delikty związane z naruszeniem pewnych różnej rangi, wyraźnie określonych, procedur, obowiązków zawodowych lub służbowych czy innych „technicznych” umiejętności związanych z wykonywaniem danej profesji – w tym przypadku nie ma zazwyczaj problemu ze wskazaniem przepisu prawnego, któremu uchybiono przez naruszenie nakazu lub zakazu.

Druga kategoria to delikty związane z naruszeniem niepisanych, a nawet pisanych norm etyczno-moralnych związanych z funkcjonowaniem tej wspólnoty i tworzących jej etos, często uzewnętrzniionych w składanym ślubowaniu. Te pojęcia odwołują się do zespołów zasad, idei oraz celów istotnych z punktu widzenia każdej wspólnoty, ale także interesu społecznego, stanowiących równocześnie wewnętrzną wskazówkę dla członków grupy, co do właściwego sposobu postępowania w danej sytuacji, służących jej identyfikacji i integracji<sup>86</sup>. Ustawa posługuje się tu klauzulami generalnymi typu: „uchybiecie godności

---

<sup>86</sup> A. J. Szwarz, *Znaczenie i problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej w sporcie...*, s. 22 i nast., Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 12 i nast.

urzędu”<sup>87</sup>, „nieetyczne zachowanie”<sup>88</sup>, „uchybiecie godności stanowiska”<sup>89</sup>, „czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej”<sup>90</sup>. Zazwyczaj ustawy przewidują w przypadku każdej ze wspólnot oba typy deliktów, przy czym również w przypadku odpowiedzialności za naruszenie godności zawodowej jej przedmiotem nie jest odpowiedzialność za naruszenie norm moralnych, etycznych, a też norm prawnych, które odsyłają do norm etycznych<sup>91</sup>, chociaż zdarza się również, że przewinienie może obejmować także naruszenie obowiązków wynikających ze złożonego ślubowania<sup>92</sup>.

Określając znamiona przewinień dyscyplinarnych, ustawodawca czyni to w niejednolity i często niedookreślony sposób, posługując się różnymi sformułowaniami, także ocennymi, ewentualnie nawiązującymi do zakresu wykonywanych obowiązków. W przypadku niektórych rodzajów odpowiedzialności ustawa wskazuje, że obejmuje ona: „nienależyte wykonywanie zawodu i innych obowiązków określonych w ustawie”<sup>93</sup>, „zawinione, nienależyte wykonywanie czynności oraz czyny sprzeczne z zasadami etyki zawodowej lub przepisami dotyczącymi wykonywania czynności”<sup>94</sup>, „postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź naruszenie obowiązków zawodowych, również niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia”<sup>95</sup>, „zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu oraz czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub zasadami etyki”<sup>96</sup>, „postępowanie sprzeczne z przepisami prawa, standardami rewizji finansowej, zasadami niezależności oraz zasadami etyki zawodowej”<sup>97</sup>, „naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych

<sup>87</sup> Por. art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, art. 8 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

<sup>88</sup> Art. 8 ustawy o TK.

<sup>89</sup> Por. art. 97a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK.

<sup>90</sup> Por. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze.

<sup>91</sup> Tak: E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza...*, s. 133, T. Kuczyński, *O odpowiedzialności zawodowej...*, s. 61.

<sup>92</sup> Por. art. 152 § 1 usz w odniesieniu do odpowiedzialności referendarzy sądowych czy art. 166 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia o Służbie Celnej.

<sup>93</sup> Por. art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych.

<sup>94</sup> Por. art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej.

<sup>95</sup> Por. art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze.

<sup>96</sup> Por. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

<sup>97</sup> Por. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym.



w ustawie<sup>98</sup>, czy po prostu „przewinienie dyscyplinarne”<sup>99</sup>. Naruszenie obowiązków służbowych może polegać zatem na: niewykonaniu ich w ogóle, na nie-należytych (niewłaściwym) wykonaniu czy też ich przekroczeniu; na uchybieniu obowiązkowi ogólnym wynikającym z Kodeksu pracy<sup>100</sup>, uchybieniu obowiązkowi szczególnym wynikającym z pragmatyk służbowych<sup>101</sup> czy indywidualnym, np. w zakresie nadzoru, związanych bezpośrednio z zajmowanym stanowiskiem (np. prezesa sądu czy przewodniczącego wydziału).

Zdaniem A. Kijowskiego za nieprawidłowe należy uznać stosowane w części ustaw określenie typu deliktu dyscyplinarnego jedynie „jako przewinienia służbowego” czy „przewinienia zawodowego”, bez doprecyzowania, na czym ono polega, lub przez wskazanie, co w szczególności je stanowi, bowiem taki kształt regulacji wprowadza stan niepewności<sup>102</sup>. Taki sposób unormowania ma zastosowanie wobec sędziów sądów powszechnych – por. art. 107 § 1 usp, prokuratorów – por. art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, czy notariuszy – art. 50 ustawy Prawo o notariacie. Jak się wydaje, pogląd ten nie jest trafny bowiem w odniesieniu do takich regulacji, zakres przewinienia można wyinterpretować z treści wszystkich łącznie ujmowanych obowiązków służbowych i zawodowych związanych z wykonywaniem określonego zawodu lub pełnienia służby. Odosobniony pogląd, na tle dość jednolitego stanowiska doktryny co do sposobu rozgraniczenia przewinień służbowych i dyscyplinarnych<sup>103</sup>, prezentuje R. Giętkowski, wywodząc (niestety, bez szerszego uzasadnienia zajmowanego stanowiska), że przy ogólnej formule odpowiedzialności dyscyplinarnej, przez przewinienie służbowe (zawodowe) należy rozumieć naruszenie wszelkich obowiązków ciężących na danej osobie z racji członkostwa we właściwej organizacji służbowej lub zawodowej, i to zarówno tych ściśle regulowanych prawem,

<sup>98</sup> Por. art. 117 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, art. 133 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>99</sup> Por. art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, ale w art. 18 ust. 1 określono inne czyny niestanowiące naruszenia dyscypliny wojskowej, za które żołnierz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną.

<sup>100</sup> W zakresie przestrzegania dyscypliny pracy czy zasad współżycia społecznego.

<sup>101</sup> W przypadku sędziów szczegółowe obowiązki statuuje usp w zakresie zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia, zachowania tajemnicy służbowej czy drogi służbowej.

<sup>102</sup> A. Kijowski, *Uprawnienia administracyjne*, [w:] D. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne – System prawa administracyjnego*, t. VII, Warszawa 2012, s. 291.

<sup>103</sup> W. Koziół, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, Rejent 2006, Nr 9, s. 33, J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 13, J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne...*, s. 289.

w szczególności w postaci oczywistej i rażącej obrazę przepisów prawa, jak i obowiązku dochowania powagi lub godności urzędu<sup>104</sup>. Z poglądem takim nie można się zgodzić, skoro bowiem ustawodawca, np. w art. 107 § 1 usp wyróżnia przewinienia służbowe, w tym oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, oraz uchybienia godności urzędu, określając odpowiedzialność za oba typy czynów jako dyscyplinarną, oznacza to, że rozróżnienie takie nie jest przypadkowe, a przewinienia służbowe nie obejmują swoim zakresem uchybień godności urzędu.

W części ustaw, w przepisie wskazującym materialne podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej następuje wprost odwołanie do przepisu określającego kryteria starannego wykonywania zadań lub katalog powinności, albowiem podstawę odpowiedzialności zawodowej sformułowano następująco: „osobom, o których mowa w art. 42, które ze swojej winy naruszyły przepisy art. 42 ust. 3”<sup>105</sup>, „pośrednik w obrocie nieruchomościami niewypełniający obowiązków, o których mowa w art. 180”<sup>106</sup>, „zawinione naruszenie obowiązków, o których mowa w art. 41”<sup>107</sup>, „nauczyciele podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za uchybienia godności zawodu nauczyciela lub obowiązkom, o których mowa w art. 6” – art. 75 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela<sup>108</sup>. Powyższe wyliczenia są jedynie przykładowe, wskazują jednak, że niejednoznaczny sposób opisania znamion zachowań będących przedmiotem odpowiedzialności dyscyplinarnej, odnoszący się nie tylko do określonych reguł wykonywania danych czynności i katalogów powinności, ale też do zasad etyki i aksjologii, powoduje, że często ich wyinterpretowanie wymaga odwołania się do orzecznictwa sądów, komisji czy innych organów dyscyplinarnych.

Przywołane przykłady wskazują, że ustawodawca nie określa w poszczególnych ustawach wszystkich znamion przewinień podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przepisy dyscyplinarne nie opisują, jak to ma miejsce w przypadku prawa karnego, poszczególnych typów przewinień, czyli typów stanów faktycznych wraz z przewidzianym przez ustawodawcę zagrożeniem karą. Jako wystarczające uznaje się sformułowanie w ustawie jego istotnych cech. Po-

<sup>104</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 185.

Kolejne typy przewinień ustawodawca normuje, wprowadzając odpowiedzialność osób jej poddanych za przestępstwo, wykroczenie czy np. zachowanie przed objęciem urzędu.

<sup>105</sup> Por. art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne.

<sup>106</sup> Por. art. 183 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1991 r. o gospodarce nieruchomościami.

<sup>107</sup> Por. art. 45 ust. 1 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

<sup>108</sup> Por. art. 75 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.

jęcia używane w prawie dyscyplinarnym, a dotyczące istoty przewinienia, mają charakter nieostry, odwołują się do etyki zawodowej lub zawierają kryteria ocenne wymagające doprecyzowania w orzecznictwie<sup>109</sup>. Jakkolwiek taki charakter unormowań stwarza niebezpieczeństwo naruszenia zasady *nullum crimen sine lege* oraz zasady określoności karalnych zachowań, to np. P. Przybysz uznaje, że do naruszenia obydwu zasad nie dochodzi. Jak słusznie podkreśla, opisane wyżej sposoby definiowania deliktów dyscyplinarnych decydują jedynie o ograniczeniu zasady ustawowej określoności charakterystycznej dla prawa karnego. Ograniczenie to nie ma jednak istotnego znaczenia w odniesieniu do prawa dyscyplinarnego, bowiem w żadnej ustawie nie istnieje katalog przewinień dyscyplinarnych, a podstawą odpowiedzialności są czyny godzące w dobro danej służby albo godność związaną z zawodem. Postępowanie dyscyplinarne zaś co do zasady toczy się niezależnie od postępowania karnego<sup>110</sup>. Pogląd ten aprobuje także M. Bojarski, zwracając uwagę, że również w prawie wykroczeń istnieje podobny problem na tle niedookreślonego sposobu definiowania niektórych wykroczeń, np. nieobyczajnego wybryku czy wywołania zgorzenia. Autor ten nie dostrzega jednak w związku z tym jakiegoś szczególnego zagrożenia, podkreślając, że delikty dyscyplinarne nie prowadzą do tak poważnych konsekwencji, jak ma to miejsce w wypadku prawa karnego<sup>111</sup>.

### 3.5. Odpowiedzialność za przewinienia mniejszej wagi i odpowiedzialność porządkowa

W ramach części analizowanych regulacji, poza podstawowym typem przewinień, których konsekwencją jest odpowiedzialność dyscyplinarna, można wyodrębnić dodatkowe dwa modele odpowiedzialności. W niektórych ustawach (np. w ustawie Karta Nauczyciela, w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych) odpowiedzialność za lżejsze przewinienia nosi nazwę odpowiedzialności porządkowej<sup>112</sup>, w innych (np. w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, w ustawie z dnia 24 sierpnia 1994 r. o Pań-

<sup>109</sup> Z. Leoński, *Charakter prawny...*, s. 49 i nast.

<sup>110</sup> P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach...*, s. 68.

<sup>111</sup> M. Bojarski, *Zasady odpowiedzialności...*, s. 84. Argument ten nie wydaje się do końca trafny, bowiem ukaranie dyscyplinarne związane np. z wydaleniem ze służby, czy zakazem wykonywania zawodu ma konsekwencje daleko poważniejsze niż konieczność uiszczenia kary grzywny lub wykonania kary ograniczenia wolności.

<sup>112</sup> Mimo tak określonej nazwy przewinienia porządkowe zasadniczo (poza regulacją wynikającą z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela), nie są związane z uchybieniami w zakresie czasu, porządku i organizacji pracy – mogą dotyczyć każdego rodzaju uchybienia regułom wykonywania zawodu.

stwowej Straży Pożarnej, w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej czy w ustawie z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN) określa się ją jako odpowiedzialność za przewinienia mniejszej wagi. Chociaż J. Grochowalska słusznie zauważa, że istotą zarówno odpowiedzialności dyscyplinarnej (do której zalicza się również odpowiedzialność za przewinienia mniejszej wagi), jak i odpowiedzialności porządkowej jest ponoszenie przez pracownika wobec pracodawcy konsekwencji materialnych lub osobistych w sytuacji naruszenia obowiązków<sup>113</sup>, to obie formy odpowiedzialności różni charakter, waga i przedmiot przewinień, rodzaj kar, którymi są zagrożone, i tryb ich wymierzania oraz brak jednolitego stanowiska co do ich umiejscowienia w ramach konkretnej gałęzi prawa.

Regulacje dyscyplinarne nie wyjaśniają nigdzie pojęcia przewinienia mniejszej wagi, taka ocena nie jest obligatoryjna i musi wiązać się wobec istnienia luki interpretacyjnej z wykorzystaniem dorobku doktryny i orzecznictwa sądów w sprawach karnych. Decydujące dla takiego określenia przewinień pozostają zatem okoliczności dotyczące strony przedmiotowej czynu odnoszące się do rodzaju dobra, w które godzi czyn sprawcy, zachowania i sposobu działania sprawcy, charakteru i rodzaju wyrządzonej szkody lub grożącej chronionemu dobru, czasu i miejsca czynu<sup>114</sup>. Równocześnie dla określenia stopnia mniejszej wagi istotne są elementy strony podmiotowej: stopień zawinienia, motywacja i cel działania sprawcy<sup>115</sup>. Zasadą jest, że wypełnienie znamion przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi lub przewinienia porządkowego skutkuje złagodzoną odpowiedzialnością niż w przypadku przewinień o typie podstawowym. Większość regulacji przewiduje możliwość zastosowania najłagodniejszej kary dyscyplinarnej: upomnienia lub ostrzeżenia (np. art. 141 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, art. 115 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, art. 109 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN czy art. 55a ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa). Istotą tych regulacji jest uznanie, że ze względu na charakter czynu, stopień i rodzaj naruszenia, wszczęcie „normalnego” postępowania dyscyplinarnego nie jest celowe. Część regulacji przewiduje możliwość odstąpienia od wszczęcia

---

<sup>113</sup> I. Grochowalska, [w:] J. Borkowska (red.), *Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2012, s. 55.

<sup>114</sup> Tak też: R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 215.

<sup>115</sup> Por. J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów...*, s. 502, J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne...*, s. 232, 375, R. Borek-Buchajczuk, [w:] T. Liszcz (red.), *Prawo urzędnicze*, Lublin 2005, s. 152, Z. Czeszejko, [w:] Z. Czeszejko, Z. Krzemiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów...*, s. 41, T. Kuczyński, [w:] T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy, System prawa administracyjnego...*, s. 440, Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 368.

postępowania, zwykle po przeprowadzeniu rozmowy dyscyplinującej z obwinionym przez przełożonego dyscyplinarnego – np. art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, art. 132 ust. 4a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 230 ust. 5 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, część – możliwość odstąpienia od wymierzenia kary, np. art. 109 § 5 usp – jednak już jako efekt postępowania przeprowadzonego przez sąd dyscyplinarny czy nawet umorzenia postępowania – por. art. 95d ustawy o adwokaturze czy art. 82 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich.

Regulacje dotyczące odpowiedzialności porządkowej mają charakter szczałkowy i nie zawsze określają szczegółowy tryb postępowania oraz formę podejmowanych czynności. Część ustaw normuje jednoosobowy tryb nakładania kar realizowany przez przełożonego, którym jest zazwyczaj kierownik jednostki zatrudniającej pracownika, przewidując wymóg zachowania formy pisemnej wprost (art. 72 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o PIP, art. 97b ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK) lub pośrednio (art. 109 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN, art. 35 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, art. 115 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) przewiduje prawo do wniesienia sprzeciwu w terminie liczonym od dnia doręczenia upomnienia ukaranemu. Zasadniczo procedowanie w przedmiocie deliktu dyscyplinarnego o charakterze uprzywilejowanym łączy się z trybem uproszczonym i nie jest obligatoryjne.

### 3.6. Kary dyscyplinarne

Prawo dyscyplinarne jako prawo represyjne posługuje się sankcją, której zadanie polega na ukaraniu winnego naruszenia przez wymierzenie dolegliwości w zakresie wolności wykonywania zawodu w ogóle lub w danym miejscu, honoru (kary upomnienia i nagany oraz ich modyfikacje, a także kary degradacji), niemożności awansowania lub majątku (kary finansowe). Postępowanie dyscyplinarne ma charakter przymusowy. Stopień jego dolegliwości jest znaczny. Orzekane kary mają nie tylko charakter wychowawczy czy symboliczny, ale mogą nawet uniemożliwić wykonywanie zawodu wbrew woli zainteresowanego. Wszystkie analizowane ustawy zawierają własne katalogi kar dyscyplinarnych, co jest oczywistą konsekwencją zróżnicowania zadań wspólnot, których ta odpowiedzialność dotyczy, i statusu ich członków, z drugiej jednak strony nawet kary o identycznych nazwach (a prawie każda ustawa przewiduje np. karę upomnienia lub nagany) nie zawsze mają tę samą treść.

R. Giętkowski, analizując poszczególne ustawy pod kątem sankcji dyscyplinarnych, w ramach całego spektrum kar wyróżnia kilka katalogów kar dyscyplinarnych mających zastosowanie wobec: pracowników administracji publicznej,

sędziów, funkcjonariuszy służb mundurowych czy członków samorządów zawodowych<sup>116</sup>. Podział ten wydaje się nie odzwierciedlać całego systemu, jeśli się zważy, że pozostają poza nim kary mające zastosowanie np. wobec studentów czy więźniów<sup>117</sup>. Niewątpliwie jednak katalogi kar dyscyplinarnych w poszczególnych wspólnotach zasadniczo uwzględniają ich specyficzne warunki funkcjonowania: jest to szczególnie wyraźne w przypadku porównania kar mających zastosowanie w służbie publicznej i samorządach zawodowych.

W części regulacji wskazano kilkustopniowy katalog kar i ew. granice (górną i dolną), pozwalające na ich stopniowanie, bądź też tylko górne granice kar danego rodzaju. W tym drugim przypadku – sztywno określona kara rodzajowa za dany rodzaj naruszenia nie pozwala na jej stopniowanie. O ile w tym pierwszym przypadku problemem jest brak sformułowania jasnych i jednolitych kryteriów, w oparciu o które organ uprawniony do ich stosowania je wymierza i jakie okoliczności uwzględnia, to w tym drugim przypadku w ogóle trudno mówić o miarkowaniu kar. Katalogi kar dyscyplinarnych ułożone są według stopnia dolegliwości – od najłagodniejszej do najsurowszej i mają charakter zamknięty. W większości katalogów kar umieszczono kary upomnienia (nie przewiduje jej tylko Karta Nauczyciela). Wszystkie ustawy przewidują karę nagany, także w formach zaostrzonych – jako surową naganą, naganą z ostrzeżeniem (art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, art. 118 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o BOR), naganą z czasowym pozbawieniem możliwości awansowania (odpowiednio – art. 37 ust. 1a pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, art. 52 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o kuratorach), naganą z wpisaniem do akt lub naganą z pozbawieniem prawa do pełnienia funkcji kierowniczych, ew. naganą z wpisem do rejestru osób posiadających uprawnienia zawodowe – art. 46 ust. 1 pkt ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Wszystkie regulacje przewidują również kary uniemożliwiające dalsze wykonywanie zawodu, pracy czy stanowiska – zarówno dożywotnio: por. art. 109 pkt 5 usp, ale także okresowo: por. art. 64 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, czy art. 21 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. Część ustaw zawiera kary o charakterze finansowym (np. art. ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, art. ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych czy art. ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach), wśród kar stosowanych wobec żołnierzy prze-

<sup>116</sup> R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 266.

<sup>117</sup> Dostrzegając tę swoistą lukę, nie można jednak pominąć specjalnego statusu więźniów.

widziano karę przeniesienia na niższe stanowisko służbowe czy kary w formie ostrzeżenia o niepełnej przydatności na danym stanowisku lub do danej służby. Skutkiem wymierzenia części kar dyscyplinarnych jest ograniczenie udziału w samorządzie zawodowym, zablokowanie awansu zawodowego, czasowe obniżenie wynagrodzenia albo czasowe pozbawienie możliwości jego podwyższenia, np. w przypadku kontrolerów NIK. W większości ustaw przewidziano również możliwość zawieszenia wykonywania czynności służbowych będącą quasi-środkiem zapobiegawczym, ale w niektórych procedurach mającą również charakter kary dyscyplinarnej – por. art. 65 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, art. 21 pkt 3 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów. W związku z wymierzeniem części kar najsurowszych – złożenia z urzędu, wydalenia ze służby lub zwolnienia z pracy – stosunek służbowy ukaranego wygasa (taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do sędziów, prokuratorów, nauczycieli akademickich czy funkcjonariuszy Służby Więziennej), rozwiązuje się bez wypowiedzenia z winy pracownika (radcowie Prokuraturii Generalnej) lub też następuje zwolnienie ukaranego ze służby (w przypadku funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, funkcjonariuszy CBA czy funkcjonariuszy Policji).

Przedstawiona wyżej systematyka pozwala na ocenę, że kary dyscyplinarne określone w analizowanych ustawach mają niejednolity charakter i skutki. Obok sankcji o wyraźnie prawnokarnym rodowodzie, w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej ustawodawca przewidział kary zbliżające się do unormowań administracyjnych<sup>118</sup> czy cywilistycznych. Kary dyscyplinarne wykazują znaczną dysproporcję dolegliwości. Analizując kary najłagodniejszego rodzaju – tzw. ostrzegawcze, wyrażające dezaprobatę dla sprawcy przewinienia, należy zwrócić uwagę, że wyraźnie odbiegają one od sankcji karnych. W literaturze prawa pracy od wielu lat podnosi się, że katalog kar dyscyplinarnych w ramach poszczególnych odpowiedzialności dyscyplinarnych jest zbyt zróżnicowany, ponad granice wyznaczone potrzebami i powinien zostać zredukowany tylko do niektórych<sup>119</sup>. Większość regulacji określa kategorię uprzywilejowaną przewinienia dyscyplinarnego – tzw. przewinienia mniejszej wagi, karanego według art. 52 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych wyłącznie

<sup>118</sup> Za takie mogą być uznane w szczególności kary o charakterze finansowym.

<sup>119</sup> Cz. Jackowiak, W. Jaśkiewicz, W. Piotrowski, *Prawo pracy w zarysie*, Warszawa 1980, s. 256.

Jak wskazuje, J. Piątkowski trudno zrozumieć intencję ustawodawcy, który w odniesieniu do pewnych grup pracowników, np. służby cywilnej, przewidział karę nagany (która jest swoistym ostrzeżeniem) i karę nagany z ostrzeżeniem, czyli karę podwójnego ostrzeżenia, por. J. Piątkowski, *Prawo stosunku pracy w teorii i praktyce*, Toruń 2006, s. 53.

karą upomnienia<sup>120</sup>, skutkującego ostrzeżeniem dziekana rady okręgowej izby radców prawnych według ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych czy skutkującego możliwością odstąpienia od wymierzenia kary – art. 109 § 5 *usp* Kary najsurowsze, wykluczające możliwość dalszego wykonywania zawodu, działalności, czy stanowiska, z uwagi na swoją bezterminowość niekiedy są bardziej dolegliwe niż przewidziany w art. 41 § 1 *kk* odpowiednik (zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem) orzekany na okres od 1 roku do 10 lat<sup>121</sup>. Nie do końca jasne są zasady wymierzania określonych kar dyscyplinarnych, bowiem praktycznie w związku z popełnieniem każdego przewinienia dyscyplinarnego łączyć się może zastosowanie każdej z sankcji przewidzianej w katalogu kar. To, że ustawodawca nie formułuje kryteriów, jakimi powinien kierować się organ uprawniony do wymierzania kar, może wywoływać wątpliwości nie tylko w zakresie poprawności legislacyjnej regulacji, ale i ich funkcji gwarancyjnej.

Przekonanie, że sankcje stosowane w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej teoretycznie dotyczą przede wszystkim statusu ukaranego w ramach tej społeczności, a ich zadanie polega na ukaraniu winnego naruszenia prawa przez wymierzenie dolegliwości w zakresie wolności, honoru lub majątku, stanowi nadmierne uproszczenie. Ten rodzaj represji przewidzianej przez ustawodawcę, mimo jej wąskiego zakresu działania, niejednokrotnie jest bowiem bardziej dolegliwy dla adresata niż w przypadku prawa karnego. Wiąże się bowiem np. z dożywotnim zakazem wykonywania zawodu lub działalności, której uprawianie było możliwe dzięki długoletniej i wieloetapowej edukacji oraz po spełnieniu wielu przesłanek formalnych. Ukazanie karą dyscyplinarną może wiązać się też z koniecznością zmiany miejsca zamieszkania czy dalekich dojazdów do pracy. Te aspekty kary w oczywisty sposób dotyczą sfery życia pozazawodowego ukaranego: jego sytuacji osobistej, finansowej czy nawet rodzinnej; mogą decydować o podstawach egzystencji ukaranego i jego bliskich.

### 3.7. Inne materialnoprawne aspekty odpowiedzialności dyscyplinarnej

Analiza powołanych wyżej regulacji pozwala przede wszystkim zauważyć, że poza określeniem podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej, sankcji oraz przedawnienia, zasadniczo nie zawierają one innych przepisów odnoszących się

<sup>120</sup> Nieprzewidzianą za przewinienia „zwykłe”.

<sup>121</sup> Zwłaszcza, że dolegliwość kary dodatkowo może być zwiększona z powodu jawności rozprawy dyscyplinarnej lub podania orzeczenia do publicznej wiadomości.



do kwestii materialnoprawnych. Taki kształt regulacji jest tym bardziej problematyczny, że nie wiąże się również z odwołaniem do Kodeksu karnego<sup>122</sup>.

Dopuszczalność zainicjowania odpowiedzialności dyscyplinarnej związana jest z zachowaniem dwóch terminów: przedawnienia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przedawnienia karalności. Co do zasady, postępowania dyscyplinarne nie mogą być wszczynane po upływie pewnego okresu od uzyskania przez rzecznika dyscyplinarnego lub konkretnego przełożonego wiedzy o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego (bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od daty powzięcia takiej wiadomości)<sup>123</sup> oraz po upływie określonego terminu liczonego od dnia popełnienia przewinienia (terminu karalności), oznaczającego, że po jego upływie nie może dojść do ukarania, co nie wyklucza możliwości uznania sprawcy za winnego popełnienia przewinienia i umorzenia postępowania w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej. W poszczególnych regulacjach wskazano różne terminy przedawnienia przewinień dyscyplinarnych: 3 lata, co do możliwości wszczęcia i wymiaru kary oraz 5 lat od chwili popełnienia (por. art. 35 ust. 2 i 5 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach), 90 dni od uzyskania przez przełożonego wiadomości o popełnionym przewinieniu i 1 rok w zakresie wymierzenia kary dyscyplinarnej (por. art. 147 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW), 6 miesięcy od powzięcia wiadomości o przewinieniu przez rektora lub ministra właściwego do spraw szkolnictwa, a nie później niż po upływie 5 lat od chwili czynu oraz 2 lat od chwili wszczęcia postępowania (por. art. 144 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym). Terminy przedawnienia orzekania najczęściej nie są w ustawach unormowane<sup>124</sup>, do wyjątków należy ich określenie liczone od dnia popełnienia przewinienia dyscyplinarnego<sup>125</sup>. Do terminów tych, jako terminów materialnych

---

<sup>122</sup> P. Kardas, *Przewinienie dyscyplinarne o charakterze ciągłym*, [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza*, Rejent (wyd. specjalne) 2010, Nr 3, s. 93.

<sup>123</sup> Przy czym niektóre ustawy, np. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prawo o adwokaturze, ustawa o izbach aptekarskich, ustawa o komornikach sądowych i egzekucji czy ustawa o zawodzie lekarza weterynarii, takiego terminu nie przewidują.

<sup>124</sup> Por. ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych.

<sup>125</sup> Por. 5-letni termin wynikający z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, z art. 88 ust. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze i z art. 70 ust. 3a ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o radcach prawnych, 3-letni termin wynikający z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o PIP, 4-letni termin wynikający z art. 113 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej; roczny termin wynikający z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW, art. 119 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, art. 241 ust. 4 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej.

nie mają zastosowania przepisy przewidujące możliwość przywrócenia terminu procesowego. Zasadą jest wydłużony okres przedawnienia dyscyplinarnego („nie może nastąpić wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego”), jeśli przewinienie dyscyplinarne zawiera równocześnie znamiona przestępstwa (por. art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, art. 52 § 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1991 r. Prawo o notariacie). Generalnie należy uznać, że ustawodawca, przy normowaniu kwestii przedawnienia przewinień (poza czynami wyczerpującymi równocześnie znamiona przestępstwa) wykazuje się daleko idącą i niczym nieuzasadnioną niekonsekwencją zarówno w zakresie sposobu liczenia terminu przedawnienia, stosowanej terminologii, jak i okresów przedawnienia. Argumentem przemawiającym za takim zróżnicowaniem terminów nie wydaje się być specyfika poszczególnych służb i wspólnot poddanych odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Pojęcie winy dość często występuje w analizowanych ustawach, choć w różny sposób jest ona ujmowana. W części regulacji, np. w art. 115 ust. 1 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, art. 71 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji czy art. 57 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, wskazano, że odpowiedzialności dyscyplinarnej podlega zachowanie zawinione. Niekiedy ustawodawca przyjmuje, że odpowiedzialności nie podlega sprawca, któremu nie można przypisać winy (por. art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej) lub wskazuje, kiedy przewinienie dyscyplinarne jest zawinione (tak: art. 132 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji lub art. 108 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o CBA). Jakkolwiek cechą łączącą wszystkie rodzaje odpowiedzialności dyscyplinarnej jest odpowiedzialność na zasadzie winy, to analizowane ustawy nie zawierają w tym zakresie żadnych norm, w szczególności nie uzależniają i nie różnicują odpowiedzialności dyscyplinarnej w związku z umyślnym lub nieumyślnym popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego<sup>126</sup>. Okoliczności wyłączające odpo-

---

<sup>126</sup> Winę jako przesłankę odpowiedzialności dyscyplinarnej ujmuje się powszechnie przez analogię do prawa karnego – por. J. Gudowski (red.), *Prawo o ustroju sądów...*, s. 438, E. Zielińska, *Odpowiedzialność zawodowa lekarza...*, s. 141, L. Gardocki, *Prawno-karna problematyka sędziowskiej odpowiedzialności dyscyplinarnej*, [w:] J. Giezek (red.), *Przestępstwo-kara-polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70. Rocznicy urodzin Profesora Tomasza Kaczmarka*, Kraków 2006, s. 191, Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Warszawa 1959, s. 140–141, Z. Czeszejko, [w:] Z. Czeszejko, Z. Krzemiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna adwokatów...*, s. 44, J. R. Kubiak, J. Kubiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 6, R. Giętkowski, *Odpowiedzialność...*, s. 225–227, który szczegółowo analizuje różne grupy argumentów wskazujące, że wina sprawcy jest warunkiem koniecznym odpowiedzialności dyscyplinarnej.

wiedzialność za delikt dyscyplinarny oraz wyłączające winę są analogiczne do prawa karnego (w analizowanych unormowaniach brak jest takich regulacji, podobnie zresztą jak nie różnicuje się jej z punktu widzenia formy stadialnej przewinienia).

Niektóre regulacje odnoszą się do możliwości orzekania i ukarania za kilka przewinień dyscyplinarnych. Nieliczne ustawy lub nawet ew. przepisy wykonawcze przewidują w takim przypadku możliwość orzeczenia jednej kary łącznej – zazwyczaj na zasadzie pochłonięcia kary łagodniejszej przez karę surowszą lub kumulacji kar jednorodzajowych – por. art. 84 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, § 38 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 29 lipca 1993 r. w sprawie postępowania dotyczącego odpowiedzialności zawodowej lekarzy weterynarii czy § 38 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej farmaceutów. W większości ustaw przewidziano obowiązek lub możliwość wymierzenia jednej kary za wszystkie przewinienia będące przedmiotem procedowania<sup>127</sup>: por. art. 134d ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, art. 118 ust. 2 ustawy o CBA, art. 238 ust. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, art. 58 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych czy art. 97 i ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK. Niekiedy regulacja ta wynika z przepisów wykonawczych: por. § 35 ust. 3 rozporządzenia MEN z dnia 11 stycznia 1998 r. w sprawie komisji dyscyplinarnych dla nauczycieli i trybu postępowania dyscyplinarnego, § 26 ust. 2 rozporządzenia Prezesa RM z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych.

We wszystkich analizowanych ustawach, poza kilkoma wyjątkami wynikającymi z przepisów wykonawczych<sup>128</sup>, unormowano instytucję zatarcia ukarania i to pomimo tego, że ustawodawca nie posługuje się wprost tym terminem. Sama instytucja oznacza uznanie za niebyłe ukarania po upływie określonego czasu od uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego (ew. od daty doręczenia orzeczenia o ukaraniu lub wykonania kary). Zatarcie ukarania wiąże się zazwyczaj z usunięciem adnotacji o treści orzeczenia z rejestru ukaranych lub akt osobowych czy uczynieniem go nieczytelnym oraz ewentualnie zniszczeniem jego

<sup>127</sup> Przy czym często ustawodawca zaznacza, że kara ta powinna być odpowiednio surowsza, „mając na uwadze względy wychowawcze lub prewencyjne”.

<sup>128</sup> Por. § 35 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z dnia 28 czerwca 2002 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej, rozdział 5 rozporządzenia MSWiA z dnia 27 maja 2002 r. w sprawie warunków i trybu przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy BOR, rozdział 7 rozporządzenia Prezesa RM z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy ABW.

odpisu<sup>129</sup>. Tak jak w przypadku terminów przedawnienia, terminy zatarcia ukarania dyscyplinarnego w poszczególnych ustawach są zróżnicowane. Najkrótszy termin – roczny lub nawet 6-miesięczny dotyczy kar porządkowych (por. art. 86 ust. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1985 r. o prokuraturze, art. 70 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych czy art. 129 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej) lub kar upomnienia (por. art. 124i ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, art. 137a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej), choć już, np. w przypadku kar upomnienia orzekanych wobec funkcjonariuszy Służby Celnej, pracowników urzędów państwowych czy członków służby cywilnej, jest to termin 2-letni (lub nawet 3-letni – por. art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii). Zasadą jest natomiast 3- lub 5-letni termin zatarcia ukarania w przypadku kar surowszych. Zatarcie ukarania może następować z mocy prawa, jak również na wniosek ukaranego. W niektórych ustawach przewidziano możliwość skrócenia okresu wymaganego dla zatarcia ukarania na wniosek ukaranego: zarówno bez zachowania jakichś dodatkowych warunków<sup>130</sup>, jak i: „w szczególnie uzasadnionych przypadkach”<sup>131</sup>, „z uwagi na osiągnięcia w pracy i zachowanie się pracownika”<sup>132</sup>, „w przypadku wykazania się przez funkcjonariusza odwagą lub szczególnieymi osiągnięciami w wykonywaniu zadań służbowych”<sup>133</sup>, „w przypadku nienagannej opinii służbowej” czy „za wykazanie męstwa lub odwagi oraz za poważne osiągnięcia w wykonywaniu zadań służbowych”<sup>134</sup>. Najdłuższe terminy zatarcia dotyczą kar najsurowszych<sup>135</sup>, przy czym w stosunku do kar dyscyplinarnych wydalenia ze służby, złożenia z urzędu lub pozbawienia prawa wykonywania zawodu w niektórych ustawach przewidziano również brak możliwości ich zatarcia<sup>136</sup>. Zazwyczaj ustawodawca nie

---

<sup>129</sup> Co nie oznacza jednak usunięcia faktycznych skutków wykonanej już kary dyscyplinarnej: odzyskania utraconej funkcji, członkostwa we wspólnocie czy określonych korzyści finansowych, powrotu do poprzednio zajmowanego stopnia służbowego bądź miejsca wykonywania służby.

<sup>130</sup> Por. art. 183 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, art. 97o ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.

<sup>131</sup> Por. art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.

<sup>132</sup> Por. art. 37 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych czy art. 65 ust. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Skarbu Państwa.

<sup>133</sup> Por. art. 137a ust. 3 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej.

<sup>134</sup> Por. art. 135q ust. 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

<sup>135</sup> Por. art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych.

<sup>136</sup> Por. art. 60 ust. 3 ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza wetery-

unormował również zatarcia orzeczenia o odstąpieniu od ukarania (wyjątkiem są tu art. 136 ust. 7 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o CBA, art. 135q ust. 7 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji czy art. 260 ust. 7 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej).

### 3.8. Procedury dyscyplinarne

W doktrynie wyróżnia się zazwyczaj trzy modele władzy dyscyplinarnej: przełożonych dyscyplinarnych, rozdzieloną pomiędzy zwierzchników służbowych i niezależnie komisje (sądy) dyscyplinarne oraz niepodzielną władzę komisji (sądów) dyscyplinarnych<sup>137</sup>. Należy zauważyć jednak, że już samo zdefiniowanie pojęcia „postępowanie dyscyplinarne” może stwarzać trudności interpretacyjne, bo o ile część regulacji wprost wskazuje, że obejmuje ono określone elementy stanowiące np. postępowanie quasi-przygotowawcze czy wykonawcze, to już np. z art. 135e ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, z art. 216 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym, z art. 171 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, z art. 121 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o PAN czy z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, wynika, że postępowanie wyjaśniające prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego nie jest etapem postępowania dyscyplinarnego, bowiem dopiero po jego zakończeniu rzecznik (ew. sąd dyscyplinarny w sprawach kuratorów lub komisja dyscyplinarna w sprawach pracowników naukowych PAN) wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Niekiedy również postępowanie dyscyplinarne obejmuje postępowanie wyjaśniające i to mimo braku w tym zakresie wyraźnej regulacji prawnej, por. np. art. 97d ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK czy art. 74 ust. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji. Analizowane ustawy przewidują szczególne uprawnienia wskazanych w nich organów w zakresie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Uprawnienie to realizowane jest najczęściej w postaci kompetencji do żądania podjęcia czynności dyscyplinarnych (lub polecenia ich wszczęcia) – np. art. 114 § 1 usp Często tego rodzaju uprawnienie zostało przyznane dodatkowo innym podmiotom – np. Ministrowi Sprawiedliwości w stosunku do komorników czy Krajowej Radzie Sądownictwa

---

narii, art. 82 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, art. 137a ust. 2 ustawy o Straży Granicznej, art. 67 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych, art. 110 ust. 5 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, art. 71 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, art. 67 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej.

<sup>137</sup> W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe...*, s. 106.

wobec sędziów. Niekiedy ustawy obligują rzecznika dyscyplinarnego do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z urzędu w określonych przypadkach, np. w razie postawienia zarzutu plagiatu, fałszerstwa badań – czyli w przypadkach określonych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym.

Czynności wyjaśniające prowadzone przez rzecznika mają na celu wstępne wyjaśnienie okoliczności służących ustaleniu znamion przewinienia dyscyplinarnego, ustalenia sprawcy, przedstawienia mu zarzutów, zgromadzeniu materiału dowodowego, w tym odebraniu od niego wyjaśnień. Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego rzecznik przedkłada przełożonemu materiał z wnioskiem o skierowanie sprawy do postępowania dyscyplinarnego lub jego umorzenie. Decyzję o wniesieniu sprawy np. do komisji dyscyplinarnej często podejmuje przełożony służbowy, w niektórych ustawach przewidziano, że rzecznik, który kieruje sprawę bezpośrednio do sądu dyscyplinarnego, składając stosowny wniosek. Postępowanie dyscyplinarne co do zasady prowadzi rzecznik dyscyplinarny.

Odpowiedzialność dyscyplinarna jest egzekwowana przez instancyjnie zorganizowane sądownictwo dyscyplinarne, na które składają się organy kolegalne w postaci komisji lub sądów dyscyplinarnych, zazwyczaj orzekających w I instancji w składach 3-osobowych<sup>138</sup>. Jedynie co do funkcjonariuszy BOR nie przewidziano możliwości odwołania i postępowanie jest jednoinstancyjne. W skład organów kolegalnych wchodzi wyłącznie przedstawiciele tego zawodu czy wspólnoty; często są to organy samorządu zawodowego (choć np. w odniesieniu do psychologów postępowanie prowadzi np. Polskie Towarzystwo Psychologiczne, a wobec maklerów – Związek Maklerów i Doradców) lub organizacje kształtujące równoległe zasady etyki tych zawodów. Organy te złożone są zatem z osób posiadających te same kwalifikacje i kompetencje co osoba obwiniona i wywodzących się z tej samej grupy zawodowej. Wyjątkowo sprawy dyscyplinarne są rozpoznawane przez organ administracji, którym jest np. Główny Geodeta Kraju, w drodze decyzji na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru geodezyjnego i kartograficznego (por. art. 46 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne) lub przełożonych (np. przełożonych dyscyplinarnych wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt. 1 – 6 ustawy z dnia 9 października 2009 r. o dyscyplinie wojskowej, szefów komórek organizacyjnych BOR, Szefa BOR lub Ministra właściwego do spraw wewnętrznych stosownie do art. 123 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, dyrektora właściwej kontrolnej jednostki organizacyjnej NIK, a w stosunku do jej dyrektora – Prezes NIK (w odniesieniu do naruszenia obo-

---

<sup>138</sup> W służbie cywilnej skład 5-osobowy jest przewidziany w sprawach, w których wniesiono o wydalenie ze służby, podobnie w sprawach nauczycieli akademickich.

wiązków pracownika NIK lub uchybienia godności stanowiska, gdy wymierza on upomnienie na piśmie)<sup>139</sup>, dziekana rady adwokackiej (art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze czy rektora wyższej uczelni – stosownie do ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Zasadą wobec funkcjonariuszy służb mundurowych jest rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych przez przełożonego dyscyplinarnego – przełożonego służbowego uprawnionego do mianowania lub powołania funkcjonariuszy.

Mimo że jedynie w części regulacji wskazano, że członkowie sądów dyscyplinarnych lub komisji dyscyplinarnych są niezawiśli<sup>140</sup>, ewentualnie, że podlegają tylko przepisom prawa – por. art. 53 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, art. 73 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, art. 16c ust. 4 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych komisjach odwoławczych, art. 78 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela, art. 34 ust. 3 ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym, art. 80 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, art. 122 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – należy przyjąć, że zasada ta ma zastosowanie do wszystkich rodzajów odpowiedzialności. Członkowie organów orzekających są nie tylko niezawiśli, ale także niezwiązani orzeczeniami innych organów, z wyjątkiem prawomocnych wyroków sądów. Większość ustaw wskazuje, że postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania karnego (art. 86 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, art. 51 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów. Część regulacji przewiduje, że w razie śmierci obwinionego przed zakończeniem postępowania dyscyplinarnego w określonym terminie jego małżonek, krewni w linii prostej i rodzeństwo mogą zażądać, aby toczyło się nadal (por. art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach, art. 69 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, art. 50 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów). W niektórych ustawach nie zawarto przepisów o kosztach postępowania dyscyplinarnego<sup>141</sup>. O ile, w razie unor-

---

<sup>139</sup> Zbliżony tryb przewidują przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – art. 115 ust. 1 przewiduje, że za mniejszej wagi naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej dyrektor generalny urzędu może ukarać członka korpusu upomnieniem na piśmie – złożenie sprzeciwu powoduje przekazanie sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu i wszczęcie postępowania wyjaśniającego.

<sup>140</sup> Art. 60 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej wprost stanowi, że członkowie Sądu Dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego orzekają na podstawie swojego przekonania opartego na swobodnej ocenie całokształtu dowodów z uwzględnieniem okoliczności przemawiających zarówno na korzyść, jak i niekorzyść obwinionego.

<sup>141</sup> Por. ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, ustawa z dnia 27 lipca 2001 r.

mowania tej kwestii, regułą w przypadku wyroku skazującego jest obciążenie nimi ukaranego<sup>142</sup> (ewentualnie przepis stanowi, że do zasad ustalenia kosztów postępowania dyscyplinarnego stosuje się przepisy o kosztach sądowych w sprawach karnych<sup>143</sup>), to część ustaw stanowi zasadę ponoszenia kosztów postępowania przez Skarb Państwa lub inny podmiot bez względu na wynik postępowania (por. art. 69 ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, art. 133 usp, art. 84 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, art. 97a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK, art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o PIP).

Analiza regulacji dyscyplinarnych wskazuje na coraz wyraźniejszą tendencję w zakresie jawności postępowań. Zasada ta ma zastosowanie już wobec służby cywilnej, funkcjonariuszy PIP, nauczycieli akademickich czy kuratorów sądowych. Niektóre regulacje przewidują możliwość wyłączenia jawności ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny albo ze względu na ochronę życia prywatnego, albo ważny interes prywatny, albo jeśli jawność obrażałaby dobre obyczaje, albo jeśli wymaga tego interes obwinionego, uczelni lub osób trzecich w przypadku nauczycieli akademickich. Ograniczenia jawności postępowania sprowadzają się do tego, że postępowanie jest jawne i dostępne tylko dla pracowników danej instytucji lub członków określonej korporacji. Rozprawa może być zamknięta tylko dla publiczności z zewnątrz albo również dla pracowników służby nienależących do korporacji zawodowej (por. ustawa o NIK, ustawa o prokuraturze, o pracownikach urzędów państwowych). Jawności rozprawy dyscyplinarnej nie ma w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb, poza strażakami Państwowej Straży Pożarnej. Ma to związek z jednoosobowym rozpoznawaniem spraw przez przełożonych służbowych.

Postępowanie dyscyplinarne zasadniczo ma charakter kontradiktoryjny, a obwiniony i oskarżyciel mają w nim równoprawną pozycję w zakresie przedstawiania swych twierdzeń, składania wniosków i oświadczeń, przedstawiania dowodów i zaskarżania orzeczeń itp. Obwiniony, jako strona słabsza, w ramach

---

o diagnostyce laboratoryjnej, ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW, ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela czy ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym.

<sup>142</sup> Por. art. 77 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych, art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o radcach prawnych, art. 95l ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach, art. 259 ust. 8 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich.

<sup>143</sup> Por. art. 124g ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1994 r. o PSP.



realizacji prawa do obrony ma prawo do złożenia wyjaśnień i ustanowienia obrońcy. Zasady te nie obowiązują w postępowaniu przed przełożonym dyscyplinarnym.

### 3.9. Pozycja oskarżyciela w postępowaniu dyscyplinarnym

Większość procedur dyscyplinarnych jako strony postępowania wskazuje oskarżyciela, obwinionego i jego obrońcę, w niektórych jednak stroną jest również pokrzywdzony – jako osoba, której dobro prawne zostało naruszone bezpośrednio postępowaniem obwinionego (tak: art. 32 ust. 4 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach, art. 48 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze), lub poszkodowany (art. 61a ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych). Niekiedy ustawa wskazuje, że na prawach strony do postępowania dyscyplinarnego mogą przystąpić inne organy lub osoby, np. Komisja Nadzoru Audytowego<sup>144</sup> (art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach) lub Minister Sprawiedliwości (art. 90 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze). Z kolei ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji w art. 75f stanowi, że stronami postępowania dyscyplinarnego są wnioskodawca, który złożył wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (Minister Sprawiedliwości, prezesi sądów, sędziowie-wizytatorzy, organy samorządu komorniczego oraz komornicy-wizytatorzy), oraz obwiniony.

Funkcję oskarżyciela w postępowaniach dyscyplinarnych co do zasady pełni rzecznik dyscyplinarny lub zastępca rzecznika dyscyplinarnego, których status i czynności mają różny zakres. Udziału takiej strony w postępowaniu nie przewidują przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej komorników sądowych czy niektóre<sup>145</sup> regulacje odnoszące się do służb

---

<sup>144</sup> Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach w szczególnie uzasadnionym przypadku, w tym jeżeli przewinienie dyscyplinarne godzi w interes publiczny, zadania przewidziane dla Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego może wykonywać KNA.

<sup>145</sup> Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji z kolei kompetencje i status rzecznika dyscyplinarnego normuje szczegółowo, stanowiąc w art. 135a, że prowadzi on czynności wyjaśniające i postępowanie dyscyplinarne. Rzecznicy wyznaczani są przez przełożonego dyscyplinarnego na okres 4 lat spośród policjantów pozostających w służbie czynnej, z tym, że do konkretnego postępowania są wyznaczani rzecznicy w odpowiednim stopniu, w zależności od stopnia osoby, której ma dotyczyć postępowanie (art. 135a § 2 i 3). Ustawa określa również przypadki odwołania rzecznika dyscyplinarnego, wyłączenia go od udziału w postępowaniu, korzystania z pomocy innego rzecznika przy prowadzeniu czynności dowodowych, zasady przeprowadzania przez niego czynności dowodowych, udostępniania akt, wydawania postanowień i relacji z przełożonym dyscyplinarnym, któ-

mundurowych (ustawa z dnia 16 marca 2001 r. o BOR, ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o ABW i AW).

Zazwyczaj rola tego organu, poza zadaniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i oskarżenia (udziału w rozprawie) przed sądem dyscyplinarnym czy komisją dyscyplinarną oraz wnoszenia i popierania odwołań, łączy się z obowiązkiem przeprowadzenia czynności wyjaśniających lub postępowania wyjaśniającego, będącego odpowiednikiem postępowania przygotowawczego. Ustawodawca określa, na czyj wniosek takie postępowanie wyjaśniające jest wszczynane, oraz wskazuje, że oskarżycielem przed sądem dyscyplinarnym jest rzecznik dyscyplinarny określonego szczebla (art. 47 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów). Niekiedy ustawa reguluje, że postępowanie dyscyplinarne wszczyna inny niż rzecznik (lub jego zastępca) organ<sup>146</sup>. Rzecznicy są powoływani lub wybierani w ramach różnych procedur, np. rzecznicy dyscyplinarni prowadzący postępowania dyscyplinarne wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego są powoływani spośród etatowych członków kolegiów na wniosek Prezesa kolegium oraz Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, w których imieniu działają<sup>147</sup>; rzecznika dyscyplinarnego Prokuratorii Generalnej powołuje na okres kadencji komisji dyscyplinarnej Prezes Prokuratorii Generalnej, na którego polecenie rzecznik podejmuje czynności wyjaśniające, a następnie, również na jego polecenie, przekazuje komisji wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego (art. 60 ust. 1–3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa).

---

remu rzecznik przedstawia np. wnioski dot. niewinnienia czy wymierzenia kary). Podobny status ma rzecznik dyscyplinarny w postępowaniu przeciwko strażakom Państwowej Straży Pożarnej – wyznaczany jest jednak przez komendanta lub ministra do spraw wewnętrznych do konkretnej sprawy (art. 123 ustawy o PSP) – jest związany poleceniami organu, który go powołał, w tym w zakresie złożenia wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Z kolei na podstawie ustawy o Służbie Celnej rzecznik dyscyplinarny powoływany jest przez organ dyscyplinarny – naczelnika urzędu celnego, dyrektora izby celnej lub Szefa Służby Celnej do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego na 3 lata, jednak samo postępowanie dyscyplinarne wszczyna tenże organ dyscyplinarny, który także orzeka w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej (art. 171 ust. 1, art. 169 i art. 174 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej).

<sup>146</sup> Por. art. 16d ust. 1 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych stanowi, że postępowanie dyscyplinarne wszczyna komisja dyscyplinarna pierwszej instancji na wniosek kolegium odwoławczego.

<sup>147</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego wobec członków samorządowego kolegium odwoławczego oraz wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 125) w § 3 ust. 3 stanowi wprost, że rzecznik dyscyplinarny jest związany poleceniami organu, który go powołał.

Przepisy ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie nie uprawniają rzecznika sądu dyscyplinarnego izby notarialnej ani rzecznika Wyższego Sądu Dyscyplinarnego do podejmowania jakichkolwiek czynności związanych z prowadzeniem postępowania przygotowawczego. Stosownie do art. 58 ustawy wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może zgłosić Minister Sprawiedliwości lub rada właściwej izby notarialnej po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia zarzuczonego obwinionemu i odebraniu od niego wyjaśnień. Z kolei art. 77 ustawy o prokuraturze stanowi, że rzecznik dyscyplinarny składa wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion przewinienia oraz złożeniu wyjaśnień przez obwinionego. Zgodnie ze zbliżonymi uregulowaniami ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych (odpowiednio – art. 93a i art. 68<sup>2</sup>.) rzecznik dyscyplinarny wnosi do sądu dyscyplinarnego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. W ramach służby cywilnej rzecznik dyscyplinarny urzędu powoływany jest przez dyrektora generalnego spośród podległych mu członków korpusu<sup>148</sup>. Rzecznik Dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające na polecenie osób, które go powołały, a w razie przekazania komisji dyscyplinarnej wniosku o umorzenie postępowania dyscyplinarnego, musi dysponować zgodą tych osób (nie dotyczy to wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego). Podobną pozycję ma rzecznik dyscyplinarny stosownie do regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK. Jest wyznaczany do konkretnej sprawy przez Prezesa NIK<sup>149</sup>, który poleca mu wszczęcie i przeprowadzenie postępowania dyscyplinarnego, może też w każdym czasie wydać polecenie umorzenia postępowania dyscyplinarnego, cofnięcia wniosku o ukaranie lub wyznaczyć nowego rzecznika w miejsce dotychczasowego. Po wykonaniu czynności wyjaśniających i ew. przedstawieniu zarzutów obwinionemu, przed skierowaniem sprawy do Komisji Dyscyplinarnej, rzecznik dyscyplinarny ma obowiązek przedłożyć Prezesowi NIK materiały postępowania dyscyplinarnego wraz z wnioskiem o ukaranie lub postanowieniem o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego celem zatwierdzenia (art. 97c – 97e).

Stosownie do art. 215 i art. 216 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym postępowanie wyjaśniające w sprawach studentów przeprowadza rzecznik dyscyplinarny do spraw studentów, powołany przez rektora na okres kadencji organów uczelni spośród nauczycieli akademickich

---

<sup>148</sup> W sprawach osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędów rzecznika dyscyplinarnego powołuje Szef Służby Cywilnej.

<sup>149</sup> Spośród mianowanych kontrolerów mających wykształcenie prawnicze.

uczelnii<sup>150</sup>. Rzecznik dyscyplinarny do spraw studentów pełni funkcję oskarżyciela przed komisją dyscyplinarną i jest związany poleceniami rektora<sup>151</sup>.

W postępowaniu przeciwko nauczycielom akademickim pozycja rzecznika uregulowana jest na podobnych zasadach. Art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym stanowi, że komisja dyscyplinarna wszczyna postępowanie dyscyplinarne na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, który z kolei rozpoczyna postępowanie wyjaśniające z urzędu w przypadkach wymienionych w ust. 3 lub na wniosek organu, który go powołał – rektora lub ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego. Organ ten w przypadku powzięcia wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną, niezwłocznie poleca rzecznikowi dyscyplinarnemu wszczęcie postępowania.

Rzecznika Dyscyplinarnego Sądu Najwyższego oraz jego zastępcę wybiera Kolegium Sądu Najwyższego na okres 4 lat (art. 54 ustawy o SN). Rzecznik Dyscyplinarny Sądu Najwyższego (podobnie jak rzecznik dyscyplinarny wymieniony w art. 114 § 1 usp) podejmuje czynności dyscyplinarne na żądanie Pierwszego Prezesa SN, Kolegium SN lub z własnej inicjatywy (art. 56 § 1 ustawy o SN). W przypadku gdy Rzecznik nie znajduje podstaw do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego na żądanie uprawnionego organu, wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Na powyższą decyzję wnioskodawcy służy zażalenie składane do sądu dyscyplinarnego i instancji (art. 56 § 4 ustawy o SN).

Z kolei ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych stanowi, że rzecznik dyscyplinarny prowadzący postępowanie wyjaśniające i składający wnioski o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej jest organem samorządu rzeczników patentowych (art. 44 ust. 1 pkt 7) wybieranym na okres 4 lat przez Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych, któremu składa roczne sprawozdania z działalności<sup>152</sup>. Rzecznik Dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające

---

<sup>150</sup> Rektor może powołać kilku rzeczników dyscyplinarnych do spraw studentów.

<sup>151</sup> Rzecznik dyscyplinarny wszczyna postępowanie wyjaśniające na polecenie rektora, informuje go o dokonanych ustaleniach, a po zakończeniu postępowania wyjaśniającego – umarza postępowanie lub kieruje do komisji dyscyplinarnej wniosek o ukaranie. Rzecznik dyscyplinarny może również złożyć rektorowi wniosek o wymierzenie kary upomnienia lub o przekazanie sprawy do sądu koleżeńkiego. Postanowienie o umorzeniu postępowania wyjaśniającego wydane przez rzecznika wymaga zatwierdzenia przez rektora. W przypadku odmowy zatwierdzenia postanowienia – rektor może polecić innemu rzecznikowi dyscyplinarnemu do spraw studentów wniesienie wniosku o ukaranie. Powtórne postanowienie rzecznika dyscyplinarnego do spraw studentów o umorzeniu postępowania wyjaśniającego jest jednak ostateczne.

<sup>152</sup> Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego działają w granicach jego upoważnienia.

z własnej inicjatywy lub na wniosek Prezesa Polskiej Izby Rzeczników Patentowych lub Prezesa Urzędu Patentowego. Organy te mają specjalne uprawnienie w zakresie postanowienia Rzecznika o umorzeniu postępowania wyjaśniającego, które traci moc, jeśli umorzeniu w terminie 3 miesięcy sprzeciwi się wnioskodawca wszczęcia postępowania wyjaśniającego (art. 61 ust. 6 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych).

Art. 61 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej stanowi tylko, że postępowanie dyscyplinarne wszczyna się na wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego, który jest oskarżycielem w tym postępowaniu przed Sądem Dyscyplinarnym i Wyższym Sądem Dyscyplinarnym. Rzecznik wnosi ponadto sprawy dyscyplinarne do Sądu Dyscyplinarnego (art. 49 ust. 1) oraz przygotowuje postępowanie dyscyplinarne (art. 51). Z powołanej ustawy nie wynika, na czyj wniosek inicjuje on czynności i czy jest związany poleceniami jakichś organów.

Zakres działania i status Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego dość szczegółowo wynikają z ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach. Krajowy Rzecznik Dyscyplinarny również jest organem samorządu zawodowego – Krajowej Izby Biegłych Rewidentów (art. 17 ust. 1 pkt 5) wybieranym na 4-letnią kadencję. Wszczyna postępowanie wyjaśniające z własnej inicjatywy na wniosek Komisji Nadzoru Audytowego, Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, Krajowej Komisji Nadzoru lub Ministra Sprawiedliwości. Ustawa stanowi, że Krajowy Rzecznik i jego zastępcy są niezawiśli w zakresie prowadzenia postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej i podlegają tylko przepisom prawa (art. 45 ust. 2 ustawy).

Analiza przedstawionych przepisów ustawowych pozwala ocenić, że pozycja rzecznika dyscyplinarnego (oskarżyciela), stopień jego niezależności i niezawisłości jest ściśle związana ze sposobem jego wyłaniania czy wyznaczania. Istotne jest, czy stanowi on organ samorządu zawodowego, czy jest wskazywany przez określony organ, czy powoływany jest do konkretnej sprawy czy też na określoną kadencję (ale też czy może być w każdej chwili w jej toku odwołany). Zależność od określonych podmiotów może być związana nie tylko z ustawową regulacją zasady związania określonymi poleceniami, np. w zakresie podjęcia postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego<sup>153</sup> złożenia określonego wniosku, czy środka odwoławczego, ale np. obowiązkiem składania informacji o przebiegu podejmowanych czynności.

---

<sup>153</sup> Por. art. 58 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych – rzecznik dyscyplinarny jest wybierany przez okręgowe zgromadzenie kuratorów na 6-letnią kadencję, a na żądanie prezesa sądu okręgowego przeprowadza postępowanie wyjaśniające.

### 3.10. Podsumowanie

Analiza przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej różnych grup, poza elementami wspólnymi, pozwala uchwycić pewne wyraźne różnice dotyczące odmiennego ukształtowania treści obowiązków będących podstawą odpowiedzialności wynikających ze stosunku służbowego, umowy zlecenia czy innych form.

Realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej następuje nie tylko przez normy administracyjnoprawne, ale i deontologiczne. W poszczególnych ustawach w różny sposób uregulowano kwestie materialnoprawne dotyczące przewinień, typizacji zachowań, rodzaju kar, przedawnienia, a nawet procedur wykonania tych kar. Poważne konsekwencje związane z postępowaniem dyscyplinarnym oznaczają, że procedowanie w jego ramach musi być oceniane przez pryzmat reguł obowiązujących również w prawie karnym, a określonych w Kodeksie karnym i Kodeksie postępowania karnego. W większości ustaw dochodzi do kumulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej, nie obowiązuje zakaz *ne bis in idem*. W ramach tzw. prawa dyscyplinarnego mają zastosowanie podstawowe zasady rzetelnego procesu karnego. Widoczna jest tendencja do umacniania gwarancji procesowych i praw obwinionego. Chodzi o zabezpieczenie podstawowych praw człowieka – wartości w postaci: godności i równości wobec prawa, niezależnie od zajmowanego stanowiska służbowego, możliwości nieskrępowanej obrony; określenia, kiedy i za jakie czyny dana osoba odpowiada dyscyplinarnie; czyli przestrzegania zasady ustawowego opisu czynu zabronionego, praktycznego stosowania domniemania niewinności; jasnych zasad wymiaru kary, polegających na tym, że sąd dyscyplinarny orzeka według swojego uznania, jednakże w granicach określonych ustawą z uwzględnieniem m.in. stopnia zawinienia, szkodliwości czynu oraz celów wychowawczych, jakim kara ma służyć; w sytuacji wystąpienia niedających się usunąć wątpliwości – rozstrzygania ich na korzyść obwinionego; zasady dwuinstancyjności postępowania i rozpatrywania spraw dyscyplinarnych bez zbędnej zwłoki. Konieczność precyzyjnego określenia zasad odpowiedzialności za przewinienia dyscyplinarne jest zdeterminowana koniecznością jej odpowiedniego miarkowania z uwzględnieniem wagi poszczególnych przewinień, kar przewidzianych przez ustawodawcę oraz porównania zróżnicowania rodzajów odpowiedzialności w innych zawodach.

O ile zauważalne różnice w sposobie procedowania i pozycji organów dyscyplinarnych zasadniczo należy uznać za wynik odmienności w sposobie funkcjonowania poszczególnych wspólnot, to odmienności w przepisach materialnych<sup>154</sup> występujące w poszczególnych ustawach regulujących odpowiedzial-

---

<sup>154</sup> Dostrzegalne nawet w warstwie językowej poszczególnych sformułowań.

ność dyscyplinarną, nawet we wspólnotach o podobnym charakterze wydają się być nie tyle następstwem jakiejś głębszej refleksji i uzasadnienia merytorycznego koncepcji różnego ukształtowania modeli tej odpowiedzialności, a przede wszystkim tworzenia tych regulacji w różnym czasie, uwzględniania w toku procesu legislacyjnego doraźnych poglądów czy interesów, a nawet projektowania poszczególnych zapisów ustaw przez różnych autorów.

Ponieważ niezależnie od źródła regulacji w odniesieniu do przebiegu poszczególnych postępowań dyscyplinarnych faktycznie można dostrzec wiele podobieństw, okresowo pojawiają się koncepcje wprowadzenia jednego, wspólnego modelu, czy to jako jednego kodeksu odpowiedzialności dyscyplinarnej (zwolennikiem tej koncepcji jest SSN A. Siuchniński<sup>155</sup>) bądź regulacji łączącej odpowiedzialność dyscyplinarną określonych grup zawodów: np. prawniczych<sup>156</sup> czy medycznych. Idea ta jakkolwiek wydaje się sprzeczna z tradycją polską, zgodnie z którą regulowanie kwestii związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną odbywa się w sposób autonomiczny, jednak takie tendencje systematycznie się odradzają zwłaszcza w odniesieniu do zawodów prawniczych<sup>157</sup>.

Zwolennicy tych konstrukcji podkreślają, że konsekwencją rozproszenia przepisów dyscyplinarnych jest istnienie wielu różnic niemających żadnego uzasadnienia logicznego, prawnego i historycznego. Ich zdaniem taki zamęt normatywny jest wynikiem przypadkowości prac legislacyjnych prowadzonych nad poszczególnymi ustawami odrębnie oraz nietraktowania ich w sposób kompleksowy<sup>158</sup>. Mimo podejmowanych wysiłków legislacyjnych i dyskusji, jaka, co do potrzeby ujednoczenia przepisów dyscyplinarnych, od kilku lat toczy się w środkach masowego przekazu, ostatecznie do uchwalenia kodeksu

---

<sup>155</sup> A. Siuchniński, Sz. Krajnik, *Analiza porównawcza węzłowych zagadnień prawa i postępowania dyscyplinarnego w sprawach należących do kognicji Sądu Najwyższego*. OSNSD 2012, s. 319 i nast.

<sup>156</sup> P. Czarnecki, *Postępowania dyscyplinarne wobec osób...*, s. 7, tego autora, *Koncepcja kodeksu odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych – założenia modelowe*, [w:] P. Hofmański (red.), *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2009, s. 381.

<sup>157</sup> A. Bojańczyk, *W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych*, *Palestra* 2007, Nr 9–10, s. 97. Z uwagi na proces ujednoczania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej zwłaszcza na poziomie grup zawodowych o zbliżonym rodzajowo zakresie działania oraz wpływ prawa wspólnotowego pojawiają się poglądy o możliwości pojawienia się nie tylko jednego modelu postępowania dyscyplinarnego, ale też o wykształceniu odrębnego działu prawa dyscyplinarnego (por. W. Morański, *Charakter prawny odpowiedzialności dyscyplinarnej członka korpusu służby cywilnej*, *Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka*, 2013, s. 250).

<sup>158</sup> K. K. Świeczkowski, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących zawody prawnicze*, *Prokurator* 2006, Nr 3, s. 28.

odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych nie doszło. O ile jednak zarówno idea pozostawienia zróżnicowania rozwiązań prawnych zastosowanych w poszczególnych ustawach dyscyplinarnych, jak i koncepcja unifikacji postępowań dyscyplinarnych<sup>159</sup> mają swoich zwolenników i przeciwników, to niezależnie od ustawodawczego efektu tej dyskusji konieczne jest zwrócenie uwagi na potrzebę stworzenia i przestrzegania jednolitych standardów procedowania dyscyplinarnego zapewniających zachowanie podstawowych gwarancji ochrony praw i wolności obwinionego. Konieczność stworzenia katalogu takich gwarancji podkreśla w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny.

---

<sup>159</sup> W obrębie określonych grup zawodowych, np. zawodów prawniczych czy medycznych.



## TERM AND CHARACTERISTICS OF DISCIPLINARY LIABILITY IN POLISH LAW

However for last 40 years disciplinary liability was generally out of scope of doctrine, recently it is noted constant increase of interest of that part of law. There are many reasons for that, including involving new professional groups and respective strictness and inconsistency of disciplinary provisions. The latter is aggravated by heterogeneity in various corporations and governing by sub-statutory regulations. Unfortunately, an unification of criminal law, being applied *mutatis mutandi*, is only partial remedy.

In that elaboration author analyzed regulations between various corporations to extract basic and common rules and to denominate differences. The complexity augments fact that not only acts have binding effect, but also delegated regulations. That creates sophisticated network of law and professional knowledge, with additional problem of overlapping *lex generalis* and *lex specialis* in uncommon proportion. Above mentioned differences concern not only substantive law but also, if not even wider, procedural one. Interestingly, what author depicts, there is even not identical wording used in description of analogical names or definitions.

Disciplinary liability, as cumulative to the criminal one, tends to protecting rights of accused person, as generally rule *ne bis in idem* is not in force. It concerns basic rights, like dignity and equality under the law.

It is necessary strict cooperation and open discussion between professionals and legislator, as proper disciplinary liability rules need both protect society and allow to realize freely duties of practitioners.