

Odpowiedzialność mianowanych kontrolerów NIK

Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym

Instytucja posiedzenia wstępnego w postępowaniu dyscyplinarnym w Najwyższej Izbie Kontroli nie była dotąd przedmiotem odrębnego opracowania. Jego przebieg nie został unormowany w ustawie o NIK. Ustawodawca zastosował technikę legislacyjną polegającą na odesłaniu do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego. W artykule omówiono przebieg posiedzenia wstępnego, zarysowano też możliwe problemy związane z jego organizacją. Autor posiłkuje się literaturą prawniczą z zakresu postępowania karnego.

RAFAŁ PADRAK

Wprowadzenie

W rozdziale 4a ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ „Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów” postępowanie przed Komisją Dyscyplinarną i Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną zostało uregulowane w sposób bardzo ogólny. Ustawa o NIK nie zawiera przepisów, które normowałyby przygotowanie do rozprawy głównej. Wobec tego, że postępowanie dyscyplinarne nie zostało w sposób kompleksowy uregulowane, art. 97p ustawy o NIK odsyła

do odpowiedniego stosowania w toku postępowania dyscyplinarnego przepisów Kodeksu postępowania karnego².

Ważnym elementem przygotowania do rozprawy głównej w postępowaniu karnym (rozdział 41 działu VIII Postępowanie przed sądem pierwszej instancji) jest wskazane w art. 349 k.p.k. posiedzenie wstępne. Pełni ono kluczową rolę w sprawnym przeprowadzaniu rozprawy, gdyż zorganizowanie procesu rozpoznawczego na rozprawie wykracza poza jej ramy, a punkt ciężkości przypada na przygotowanie do rozprawy, a zatem poprzedzający ją etap, co wiąże się z funkcją porządkującą postępowania

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623, dalej ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm. W dalszej części artykułu pominięto art. 97p ustawy o NIK przy przywoływaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego stosowanych w postępowaniu dyscyplinarnym NIK.

karnego³. Posiedzenie wstępne ma służyć realizacji postulatów zwiększenia sprawności postępowania, dążenia do rozstrzygnięcia sprawy bez zbędnej zwłoki oraz zapewnienia realnej możliwości dokonania czynności usprawniających przyszłą rozprawę. Pozwala też należycie zaplanować i skoncentrować czynności procesowe, a jednocześnie ogranicza czynniki sprzyjające przedłużaniu się postępowania, przerywaniu rozprawy lub jej odraczaniu z uwagi na faktyczną niemożność przeprowadzenia czynności. Dotyczy przede wszystkim spraw o obszernym materiale dowodowym, związanym w wielu wypadkach z sytuacją łączności podmiotowej (wielość osób oskarżonych) lub łączności przedmiotowej (wielość zarzucanych czynów)⁴. W posiedzeniu wstępnym aktywny udział powinni wziąć prokurator i obrońca oskarżonego, co pozwala poznać stanowiska stron procesowych i ich pełnomocników co do terminów rozpraw, zakresu postępowania dowodowego, w tym rodzaju dowodów i kolejności ich przeprowadzenia.

Nie sposób podważyć, że również w postępowaniu dyscyplinarnym NIK chodzi o takie zorganizowanie przebiegu rozprawy, aby toczyło się ono bez zbędnych przerw, te zaś powinny być należycie wykorzystane do zapewnienia koncentracji materiału dowodowego na rozprawie

głównej, sprowadzenia dowodów i sprawnego ich przeprowadzenia w celu wydania sprawiedliwego orzeczenia w rozsądnym terminie.

Posiedzenie wstępne realizuje więc zasady koncentracji materiału dowodowego⁵, kontrydiktoryjności, prawdy materialnej (art. 2 § 2 k.p.k.) i prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, uregulowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 2 § 1 pkt 4 k.p.k.

Poniżej omówiono charakter i zakres posiedzenia wstępnego w ramach przygotowania do rozprawy głównej w postępowaniu dyscyplinarnym NIK, prowadzonym przed zespołem orzekającym Komisji Dyscyplinarnej (KD). Przedstawiono rozstrzygnięcia, które powinny lub mogą być podejmowane na tym posiedzeniu.

Skład Komisji Dyscyplinarnej na posiedzeniu wstępnym

Po stwierdzeniu przesłanki do odbycia posiedzenia wstępnego, zgodnie z art. 349 § 1 k.p.k., prezes sądu niezwłocznie wyznacza sędziego albo członków składu orzekającego, a przewodniczący składu orzekającego kieruje sprawę na posiedzenie wstępne. Stosowanie tej regulacji wprost w postępowaniu dyscyplinarnym NIK nakazywałoby przyjęcie,

³ Zob. J. Skorupka [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, *Zagadnienia ogólne*, cz. 1, P. Hofmański (red.), Warszawa 2013, s. 197.

⁴ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, VII kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 870, s. 79.

⁵ Zgodnie z tą zasadą proces powinien stanowić zwarty, konsekwentny ciąg czynności i zdarzeń, bez przerw i przestojów. Jest to dyrektywa skierowana pod adresem organów procesowych, by w ramach obowiązujących przepisów starały się o to, aby proces przebiegał jako zwarty, konsekwentny tok czynności – por. P. Rogoziński [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, S. Steinborn (red.), LEX/el. 2016, art. 349.

że przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej wyznacza członka zespołu orzekającego Komisji Dyscyplinarnej albo zespół orzekający⁶ do przeprowadzenia posiedzenia wstępnego, a następnie przewodniczący zespołu orzekającego KD kieruje sprawą na posiedzenie wstępne. Literalne odczytanie art. 349 § 1 k.p.k. budzi jednak wątpliwości, ponieważ może sugerować, że decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego miałby podejmować wyłącznie przewodniczący KD, a przewodniczący zespołu orzekającego KD jedynie wykonuje jego dyspozycję, kierując sprawą na posiedzenie wstępne. Wydaje się jednak, że przewodniczący Komisji Dyscyplinarnej ma prawo, a nie obowiązek wyznaczenia terminu posiedzenia wstępnego, jak mogłoby sugerować sformułowanie zawarte w art. 349 § 1 k.p.k. Przewodniczący zespołu orzekającego nie może być pozbawiony możliwości zaplanowania i prawidłowego zorganizowania rozprawy. To zespół orzekający KD jest odpowiedzialny za realizację zasad procesowych w prowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym. Należałoby zatem przyjąć, że przewodniczący KD może ograniczyć się do wyznaczenia składu zespołu orzekającego do rozpoznania sprawy, stosownie do art. 350 § 1 k.p.k.⁷ W takiej sytuacji

decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego może po analizie akt sprawy podjąć również przewodniczący zespołu orzekającego KD, który następnie skieruje ją na posiedzenie wstępne, wydając stosowne zarządzenie określające w szczególności jego termin⁸.

Niezależnie od tego, czy decyzję w sprawie przeprowadzenia posiedzenia wstępnego podejmuje przewodniczący KD, czy przewodniczący zespołu orzekającego KD, pojawia się problem, w jakim składzie Komisja powinna prowadzić to posiedzenie. Według art. 97g ust. 1 ustawy o NIK Komisja Dyscyplinarna rozpoznaje sprawy w trzysobowych zespołach orzekających. Przepis ten dotyczy jednak rozpoznawania spraw dyscyplinarnych, a więc etapu przeprowadzania rozprawy. Z literalnego brzmienia art. 349 § 1 k.p.k. wynikałoby, że przewodniczący KD może wyznaczyć członka zespołu orzekającego KD albo zespół orzekający KD do przeprowadzenia posiedzenia wstępnego. Podobne wnioski wynikają z art. 30 § 1 k.p.k.⁹

Należy jednak zauważyć, że na posiedzeniu wstępnym rozstrzyga się m.in. wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego (art. 349 § 6 k.p.k.). Strony powinny zatem wcześniej wiedzieć, kto będzie sprawę rozpoznawał. Nie bez znaczenia jest też konieczność zsynchronizowania

⁶ Dalej odpowiednio: przewodniczący KD, członek zespołu orzekającego KD, przewodniczący zespołu orzekającego KD.

⁷ Zgodnie z tym przepisem w zw. z art. 97p i art. 97g ust. 1 ustawy o NIK, w sprawach, w których nie wyznaczono posiedzenia, o którym mowa w art. 349 k.p.k., przewodniczący KD wydaje pisemne zarządzenie wskazujące członków zespołu orzekającego KD.

⁸ Por. K. Dąbkiewicz: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, LEX 2015.

⁹ Według tego przepisu na posiedzeniu sąd orzeka jednoosobowo, chyba że ustawa stanowi inaczej albo ze względu na szczególną zawilgość sprawy lub jej wagę prezes sądu zarządzi jej rozpoznanie w składzie trzech sędziów.

terminów rozprawy z terminarzem wszystkich członków zespołu orzekającego¹⁰. Z uwagi na znaczenie decyzji podejmowanych w trakcie posiedzenia wstępnego wydaje się więc, że w pełni uprawnione jest założenie, iż skład KD wyznaczony w trybie art. 349 § 1 k.p.k. przez przewodniczącego KD albo później, przed rozpoczęciem przewodu dyscyplinarnego, przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD wyznaczonego na podstawie art. 350 § 1 k.p.k., powinien odpowiadać (personalnie) składowi, który będzie rozpoznawał sprawę na rozprawie¹¹. Jak wiadomo NIK działa na zasadach kolegalności (art. 1 ust. 3 ustawy o NIK). Nie ma podstaw, aby przyjąć, że nie dotyczy ona postępowania dyscyplinarnego NIK.

Niezależnie od sposobu widzenia tych zagadnień należałoby przyjąć, że nie należycie obsadzony skład KD na posiedzeniu wstępnym nie może stanowić podstawy bezwzględnej przyczyny odwoławczej, gdyż dotyczy ona tylko rozprawy (art. 439 § 1 pkt 2 k.p.k.). Natomiast zarzut obrazy przepisów postępowania odnoszący się do niewłaściwego składu mógłby być skuteczny, gdyby wpływała ona na treść orzeczenia (art. 438 pkt 2 k.p.k.). Z uwagi na sposobność zmiany na rozprawie wszelkich decyzji podejmowanych na posiedzeniu wstępnym skuteczne podniesienie tego zarzutu nie wydaje się w praktyce możliwe¹².

Charakter posiedzenia wstępnego

Zgodnie z art. 349 § 1 k.p.k., posiedzenie wstępne powinno być przeprowadzone, jeżeli przewidywany zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty na pierwszym terminie rozprawy. Obligatoryjność wyznaczenia posiedzenia wstępnego osłabia w takiej sytuacji ocenny charakter przesłanki jego przeprowadzenia. Ustawodawca zdał się na osąd przewodniczącego KD albo przewodniczącego zespołu orzekającego KD co do zakresu postępowania dowodowego i jego wpływu na liczbę koniecznych terminów rozpraw. Przypuszczenie, że przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty na pierwszym terminie rozprawy ma charakter subiektywny i zależy od uznania przewodniczącego KD albo przewodniczącego zespołu orzekającego KD. Uznanie to nie jest co prawda dowolne, lecz nie ma również precyzyjnych kryteriów dokonania tej oceny, bo zależy ona od apriorycznej analizy materiału dowodowego (z uwzględnieniem, że nie wszystkie dowody, które potencjalnie miałyby być przeprowadzone na rozprawie są znane, ponieważ strony nie musiały przedstawić wszystkich wniosków dowodowych) oraz sprawności działania w toku rozprawy¹³.

Określony w art. 349 § 1 k.p.k. okres przeznaczony na ocenę powinien obejmować czas, w którym jest prowadzone postępowanie

¹⁰ Por. P. Rogoziński, op.cit.

¹¹ Por. K. Dąbkiewicz, op.cit.

¹² Por. D. Drajewicz [w:] *Kodeks postępowania karnego*. Tom I. *Komentarz. Art. 1-424*, D. Drajewicz (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 kpk, Legalis.

¹³ P. Rogoziński, op.cit.

dowodowe od rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego, czyli od zwięzłego przedstawienia przez rzecznika dyscyplinarnego zarzutów zawartych we wniosku o ukaranie (art. 385 k.p.k.) do jego zamknięcia przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD po przeprowadzeniu postępowania dowodowego (art. 405 k.p.k.). Sformułowanie „postępowanie dowodowe”, wskazane w art. 349 § 1 k.p.k., należy rozumieć szeroko, a zatem obejmie ono nie tylko czas przesłuchania obwinionego i świadków w sali rozpraw, ale także czas na przeprowadzenie innych dowodów (np. opinii biegłych, eksperymentów procesowych). Każda obiektywna trudność związana z przeprowadzeniem dowodu musi zostać wzięta pod uwagę przy ocenie, czy przewód dyscyplinarny nie zostanie zamknięty w pierwszym terminie rozprawy. Oceniając konieczność wyznaczenia posiedzenia wstępnego, należy kierować się w szczególności liczbą obwinionych, świadków, koniecznością uzyskania opinii biegłych, a następnie ich przesłuchania¹⁴. Nie może budzić wątpliwości, że szacując przewidywany zakres postępowania dowodowego, przewodniczący KD (przewodniczący zespołu orzekającego KD) nie powinien ograniczać się jedynie do wniosków dowodowych zawartych we wniosku o ukaranie, ale uwzględnić również stanowisko zajęte przez strony postępowania, w tym w odpowiedzi na wnioski o ukaranie oraz w zgłoszonych

do tego momentu wnioskach dowodowych¹⁵. Co do zasady możliwość zakończenia przewodu dyscyplinarnego na pierwszej rozprawie, a zatem bez konieczności poprzedzania jej posiedzeniem wstępnym, odnosi się do spraw o nieskomplikowanych pod względem stanu faktycznego oraz niewielkiej ilości materiału dowodowego, zwłaszcza o charakterze osobowym¹⁶.

W art. 349 § 1 k.p.k. przewidziano jeden wyjątek uzasadniający odstąpienie od wyznaczenia posiedzenia wstępnego, tj. w razie złożenia wniosku o dobrowolne poddanie się karze bez przeprowadzania postępowania dowodowego przez oskarżonego, któremu zarzucono przestępstwo zagrożone karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności (art. 387 § 1 k.p.k.). Nie wydaje się możliwe odpowiednie zastosowanie tego wyjątku w sprawach dyscyplinarnych. W ustawie o NIK nie przewidziano instytucji dobrowolnego poddania się karze. Wprowadzenie tego rodzaju porozumień procesowych wymagałoby określenia przez ustawodawcę przesłanek umożliwiających ich zawarcie, w tym w odniesieniu do katalogu kar. Zapewniłoby to jednakowe podejście w stosunku do wszystkich obwinionych i pozwoliło uniknąć zarzutów wobec Komisji Dyscyplinarnej i rzeczników dyscyplinarnych o dowolność postępowania¹⁷.

¹⁴ Por. D. Drajewicz, op.cit.

¹⁵ A. Ważny [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, A. Sakowicz (red.), wyd. 10, Warszawa 2023, komentarz do art. 349, Legalis.

¹⁶ Por. W. Jasiński, K. Leżak [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021, J. Skorupka (red.), komentarz do art. 349, Legalis.

¹⁷ Możliwość zawierania takich porozumień procesowych, jak dobrowolne poddanie się karze na rozprawie w procesie karnym nie budzi wątpliwości w świetle aktualnego orzecznictwa TSUE (zob. wyrok TSUE z 13.6.2019 r., C-646/17, LEX nr 2680398). Nie ma więc przeszkód, aby w postępowaniach dyscyplinarnych ustawodawca wprowadził analogiczne rozwiązania, służące przyspieszeniu i uproszczeniu postępowania.

Zgodnie z art. 349 § 2 k.p.k. w wypadku zaistnienia okoliczności określonych w § 1 tego artykułu, uzasadniających odstąpienie od skierowania sprawy na posiedzenie wstępne, przewodniczący wydaje w tym przedmiocie zarządzenie. Wymaga ono uzasadnienia. Okoliczności uzasadniające odstąpienie od posiedzenia wstępnego określono w art. 349 § 1 zd. 3 k.p.k. Biorąc pod uwagę, że nie mogą one znaleźć zastosowania w postępowaniu dyscyplinarnym, a ustawodawca nie przewidział innych wyjątków od obowiązku wyznaczenia posiedzenia wstępnego, nie istnieje również wymóg wydania zarządzenia w sprawie odstąpienia od wyznaczenia sprawy na posiedzenie wstępne. Nie ma racjonalnych powodów do wydawania zarządzenia o odstąpieniu od wyznaczenia posiedzenia wstępnego (i jego uzasadnienia) w razie uznania przez przewodniczącego KD, że przewód dyscyplinarny może zostać zakończony na pierwszej rozprawie. Byłoby to przejawem nieuzasadnionego tłumaczenia się z określonego sposobu postępowania. Ponadto trudno wskazać, do kogo byłoby kierowane uzasadnienie zarządzenia o odstąpieniu od posiedzenia wstępnego¹⁸.

Stosownie do art. 349 § 11 k.p.k., na wniosek strony lub z urzędu można wyznaczyć posiedzenie w przedmiocie planowania

i organizacji rozprawy głównej również po rozpoczęciu przewodu dyscyplinarnego, jeżeli przyczyni się to do usprawnienia dalszego biegu postępowania. Przepisy § 3-10 tego artykułu stosuje się wówczas odpowiednio¹⁹. Brzmienie przepisu wskazuje, że przeprowadzenie tego posiedzenia ma charakter fakultatywny i jest uzależnione od uznania przewodniczącego zespołu orzekającego KD²⁰, który powinien wydać stosowne zarządzenie (art. 93 § 2 k.p.k.). Biorąc pod uwagę użyte w art. 349 § 11 k.p.k. wyrażenie, że posiedzenie w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy można „również” wyznaczyć po rozpoczęciu przewodu sądowego (dyscyplinarnego), należałoby opowiedzieć się za interpretacją, że przepis ten umożliwia wyznaczenie dodatkowego posiedzenia mającego na celu zaplanowanie i organizację rozprawy z uwagi na wystąpienie nowych lub uprzednio nieznanymi okoliczności (faktycznych, procesowych) w sprawie, a sprawne kontynuowanie postępowania dowodowego wymaga zaplanowania i zorganizowania jego dalszego toku²¹.

Posiedzenie wstępne nie zostało zaliczone do kategorii posiedzeń jawnych w art. 95b § 2 k.p.k., co oznacza, że nie jest jawne zewnętrznie z mocy ustawy (jest

¹⁸ Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

¹⁹ Ustawodawca nie używa w tym przepisie terminu „posiedzenie wstępne” ze względu na etap postępowania, w którym może ono być przeprowadzone, tj. w trakcie przewodu dyscyplinarnego, a nie przed jego otwarciem.

²⁰ W związku z tym, że decyzja o wyznaczeniu posiedzenia jest podejmowana na etapie przewodu dyscyplinarnego, nie podejmuje jej przewodniczący KD.

²¹ W literaturze prawniczej z zakresu postępowania karnego prezentowany jest również pogląd, że posiedzenie mające na celu planowanie i organizację rozprawy można wyznaczyć dopiero na etapie przewodu sądowego, co daje możliwość odstąpienia na podstawie art. 349 § 2 k.p.k. od odbycia posiedzenia wstępnego przed pierwszym terminem rozprawy. Przy takim poglądzie także wydawanie i uzasadnianie zarządzenia o odstąpieniu od posiedzenia wstępnego ujawnia się jako celowe (art. 349 § 2 k.p.k.). Nadto, pozwala zinterpretować regulację względnej prekluzji, uregulowanej w art. 349 § 7 k.p.k., w zgodzie z wymogami konwencyjnymi, konstytucyjnymi i regulacją kodeksową instytucji, do których odnosi się owa prekluzja – zob. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

niedostępne dla publiczności). Przewodniczący KD może zarządzić, że posiedzenie wstępne będzie jawne (art. 95b § 1 k.p.k.), jednakże jawność powinna być ograniczona do członków Kolegium NIK i mianowanych kontrolerów. Taki wniosek wynika z art. 97g § 2 ustawy o NIK, regulującego jawność rozprawy dyscyplinarnej. Jeśli bowiem jawność rozprawy została przez ustawodawcę ograniczona, podobnie powinno być z jawnością posiedzenia wstępnego. Treść § 3 i 4 art. 349 k.p.k. wskazuje, że posiedzenie wstępne jest jawne wewnątrz, tj. dla stron i ich reprezentantów procesowych.

Uczestnicy posiedzenia wstępnego

W art. 349 § 3 k.p.k. przewidziano obowiązkowy udział rzecznika dyscyplinarnego, obrońcy obwinionego i pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego w posiedzeniu wstępnym, a pozostałych stron (tj. obwinionego/obwinionych) i pokrzywdzonego – jeżeli przewodniczący zespołu orzekającego KD tak zarządzi. Zgodnie z przyjętym modelem, w posiedzeniu wstępnym przewidziano przede wszystkim udział profesjonalnych podmiotów, których wiedza i doświadczenie może pozytywnie oddziaływać na sprawność postępowania. Przewodniczący zespołu orzekającego KD powinien zobowiązywać do udziału w posiedzeniu obwinionego lub pokrzywdzonego w zależności od okoliczności sprawy, jeśli udział ten jest wskazany, gdyż może przyczynić się do usprawienia

postępowania²². Należy odnotować, że ustawodawca dopuszcza udział w posiedzeniu wstępnym jednego podmiotu niebędącego stroną lub reprezentantem procesowym strony, tj. pokrzywdzonego. Pokrzywdzony może bowiem stać się stroną, jeśli złoży oświadczenie, że będzie działał w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 53 i art. 54 § 1 k.p.k.). Może to uczynić do czasu rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego na rozprawie przed Komisją Dyscyplinarną, w szczególności na posiedzeniu wstępnym.

Podmiotom zobowiązanym do stawienia (z mocy ustawy albo na podstawie zarządzenia) należy wysłać wezwanie o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego. Udział w posiedzeniu wstępnym obwinionego i pokrzywdzonego nie jest co do zasady obowiązkowy, jeśli więc nie zostali do tego zobligowani zarządzeniem przewodniczącego zespołu orzekającego KD, wydaje się, że należałoby ich poinformować o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego w formie zawiadomienia. Jeśli bowiem ustawodawca w art. 349 § 4 k.p.k. umożliwił obwinionemu i pokrzywdzonemu przedstawienie stanowiska w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy głównej (w tym ustnie, na posiedzeniu), a przewodniczący może wezwać także osoby uprawnione do udziału w posiedzeniu wstępnym do przedstawienia oświadczeń i wniosków, to w konsekwencji powinien zawiadomić je o terminie i miejscu posiedzenia wstępnego. Wzmianka o zawiadomieniu o terminie posiedzenia wstępnego

²² Por. M. Klejnowska: *Posiedzenie przygotowawcze sądu karnego przed rozprawą*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2014, s. 24-25.

znajduje się również w art. 349 § 3 k.p.k. Powyższe oznacza, że przepisy art. 349 § 3 i 4 k.p.k. stanowią *lex specialis* wobec art. 96 k.p.k.²³. Należy również zauważyć, że zapewnienie udziału w posiedzeniu wstępnym jedynie rzecznikowi dyscyplinarnemu mogłoby powodować naruszenie zasady równości broni w sytuacji, gdy obwiniony nie korzysta z pomocy obrońcy²⁴.

W art. 349 § 3 k.p.k. ustawodawca przesądził, że niestawiennictwo strony, obrońcy, pełnomocnika lub pokrzywdzonego, należycie wezwanych na posiedzenie lub zawiadomionych o jego terminie, nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu posiedzenia. Zrezygnowano z obligatoryjnej obecności tych podmiotów, aby wprowadzając czynności mające usprawnić postępowanie, nie doprowadzić do efektu przeciwnego, tj. przewlekania postępowania czy blokowania dalszych etapów postępowania, np. przez unikanie doręczeń zawiadomień czy niestawiennictwo. Rozwiązanie oparto zatem na założeniu, że efektywność posiedzenia uzależniona jest od postawy uczestników postępowania, a nie od wymuszania stawiennictwa²⁵.

Niestawiennictwo podmiotów wzywanych albo zawiadamianych nie tamuje przebiegu posiedzenia wstępnego, nawet gdy było usprawiedliwione. Nie stosuje się wobec tego art. 117 § 2 k.p.k.²⁶. Posiedzenie wstępne ma charakter organizacyjny i nie przeprowadza się na nim czynności procesowych, należy więc stwierdzić, iż nieprzybycie na nie uprawnionego podmiotu, połączone z brakiem dowodu zawiadomienia go o terminie posiedzenia, nie powinno stanowić przeszkody w jego przeprowadzeniu. Nie należy ponadto zapominać o celu, w jakim jest wyznaczane to posiedzenie. Odroczenie go przyczyniłoby się bowiem do wydłużenia postępowania już na jego samym początku²⁷. W literaturze prawniczej z zakresu postępowania karnego został wyrażony pogląd, że wprowadzenie obligatoryjnego udziału podmiotów wyszczególnionych w art. 349 § 3 k.p.k. w posiedzeniu wstępnym, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że ich niestawiennictwo mimo prawidłowego wezwania nie stoi na przeszkodzie przeprowadzeniu posiedzenia, czyni iluzorycznym obowiązek udziału owych podmiotów (zobligowanych mocą przepisu lub

²³ Por. A. Ważny, op.cit. Zgodnie z art. 96 § 1 k.p.k. strony oraz osoby niebędące stronami, jeżeli wykażą interes prawny w rozstrzygnięciu, mają prawo wziąć udział w posiedzeniu wówczas, gdy ustawa tak stanowi, chyba że ich udział jest obowiązkowy. Przepis art. 451 stosuje się odpowiednio. Według § 2, w pozostałych wypadkach nie zawiadamia się ich o posiedzeniu, a mogą wziąć w nim udział, jeżeli się stawią, chyba że ustawa stanowi inaczej.

²⁴ Por. C. Kulesza [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., LEX, P. Rogoziński, op.cit. i cytowana tam literatura.

²⁵ Por. A. Ważny, op.cit.

²⁶ Zgodnie z tym przepisem czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a brak dowodu, że została o niej powiadomiona, oraz jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynika z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn, a także wtedy, gdy osoba ta usprawiedliwiła należycie niestawiennictwo i wnosi o nieprzeprowadzenie czynności bez jej obecności, chyba że ustawa stanowi inaczej.

²⁷ K. Eichstaedt [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, D. Świecki (red.), LEX/el. 2022, art. 349.

zarządzeniem przewodniczącego). Tego rodzaju regulacja nie przynosi zakładanego przez ustawodawcę rezultatu w postaci wymuszenia udziału prokuratora (tu: rzecznika dyscyplinarnego) w posiedzeniu wstępnym. Może się zatem okazać, że nie weźmie w nim udziału żadna ze stron, jak też żaden z innych uprawnionych podmiotów, co uczyni posiedzenie wstępne zbędnym, a przez to niepotrzebnie wydłużającym czas trwania sprawy i generującym niepotrzebne koszty²⁸.

Zakres przedmiotowy posiedzenia wstępnego

Podstawowym celem posiedzenia wstępnego jest zaplanowanie i zorganizowanie przebiegu postępowania dowodowego. Uczestnicy posiedzenia przedstawiają wnioski, oświadczenia, o których mowa w art. 349 § 5 i 6 k.p.k. i na ich podstawie przewodniczący zespołu orzekającego KD albo zespół orzekający KD podejmują rozstrzygnięcia. Uczestnicy posiedzenia wstępnego mogą składać:

- wnioski dowodowe;
- wnioski o przeprowadzenie dowodów bezpośrednio lub przez ich odczytanie;
- wnioski o przeprowadzenie dowodów w określonej kolejności;
- wnioski o sprowadzenie dowodu rzeczowego na rozprawę i o uzyskanie przez zespół orzekający określonego dokumentu mającego znaczenie dla jej rozstrzygnięcia;
- wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, w tym istnienia okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k.,

przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD;

- wnioski o zezwolenie na udział w rozprawie na odległość z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających jednoczesny i bezpośredni przekaz obrazu i dźwięku,
- oświadczenia o proponowanych terminach rozprawy i okresach występowania obiektywnych przeszkód uniemożliwiających udział w rozprawie;
- oświadczenia odnoszące się do wniosków dowodowych złożonych przez inną stronę;
- inne oświadczenia i wnioski dotyczące okoliczności istotnych dla sprawności i prawidłowego przeprowadzenia procesu sądowego.

Wniosek o ukaranie, zgodnie z art. 333 § 1 k.p.k. powinien zawierać m.in.: listę osób, których wezwania żąda oskarżyciel, wykaz innych dowodów, których przeprowadzenia domaga się on na rozprawie głównej. W terminie 7 dni od doręczenia wniosku o ukaranie obwiniony ma prawo wniesienia na rozprawie głównej pisemnej odpowiedzi, w której może zgłosić wnioski dowodowe (art. 338 § 2 k.p.k.). Stosownie do art. 169 § 1 k.p.k. we wniosku należy podać oznaczenie oraz okoliczności, które mają być za jego pomocą potwierdzone. Można także określić sposób przeprowadzenia dowodu. Z §2 wynika, że wniosek dowodowy może zmierzać do wykrycia lub oceny dowodu. Ustawodawca nie przewidział prekluzji dowodowej, istnieje więc możliwość ponawiania

²⁸ Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

wniosków dowodowych na dalszych etapach postępowania oraz możliwość późniejszego dopuszczenia dowodu, choćby nie pojawiły się nowe okoliczności. Powoduje to, że obrońca może przedstawić już w trakcie posiedzenia wstępnego wszystkie wnioski dowodowe zbijające argumenty oskarżenia bądź tylko niektóre, a więc podać w pisemnym stanowisku tylko tyle, ile jest konieczne, aby zorganizować rozprawę. Współpraca obrońcy i pełnomocnika nie może niweczyć obranej przez stronę, jej obrońcę czy pełnomocnika taktyki procesowej²⁹. Należy również zauważyć, że według art. 369 k.p.k. dowody na poparcie oskarżenia powinny być w miarę możliwości przeprowadzone przed dowodami służącymi do obrony. Wnioski o przeprowadzenie dowodów bezpośrednio lub przez ich odczytanie dotyczą *de facto* tylko zeznań świadków (ewentualnie wyjaśnień obwinionego), bo jedynie co do tego rodzaju dowodów można na wniosek strony odstąpić od ich bezpośredniego przeprowadzenia i zastąpić dowodem pochodnym. Zgodnie z art. 392 § 1 k.p.k. wolno odczytywać na rozprawie głównej protokoły przesłuchania świadków i obwinionych, sporządzone w postępowaniu przygotowawczym lub przed Komisją Dyscyplinarną albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę, gdy bezpośrednio przeprowadzenie dowodu nie jest niezbędne, a żadna z obecnych stron temu się nie sprzeciwia³⁰. Inne

dokumenty zawarte w aktach sprawy mogą nie być odczytywane na rozprawie (art. 394 k.p.k.), a ich ujawnienie następuje z chwilą zamknięcia przewodu dyscyplinarnego (art. 405 § 2 i 3 k.p.k.)³¹. Wnioski o zezwolenie na udział w rozprawie na odległość z wykorzystaniem urządzeń umożliwiających jednoczesny i bezpośredni przekaz obrazu i dźwięku mogą być składane na podstawie art. 374 § 3 k.p.k. Wydaje się również, że w drodze analogii w postępowaniu dyscyplinarnym NIK zastosowanie będzie miał art. 83 ust. 1 epizodycznej ustawy z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19³², regulujący tę kwestię w odniesieniu do postępowania karnego. Według art. 374 § 3 k.p.k. przewodniczący zespołu orzekającego KD, na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, powinien wyrazić zgodę na jego udział w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, umożliwiających udział w rozprawie na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, jeżeli nie stoją temu na przeszkodzie względy techniczne. Natomiast stosownie do art. 83 ust. 1 ustawy o skutkach COVID-19 w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii przewodniczący zespołu orzekającego KD może zarządzić,

²⁹ Por. C. Kulesza, *op.cit.*

³⁰ Podstawą do odstąpienia od zasady bezpośredniości (z urzędu) są również okoliczności wskazane w art. 391 § 1 k.p.k.

³¹ Por. K. Eichstaedt, *op.cit.*

³² Dz.U. z 2022 r. poz. 2141, dalej ustawa o skutkach COVID-19.

ze strony, obrońcy lub pełnomocnicy biorą udział w rozprawie przy użyciu urządzeń technicznych, pozwalających na przeprowadzenie rozprawy na odległość z jednoczesnym bezpośrednim przekazem obrazu i dźwięku, przebywając w przystosowanym do tego pomieszczeniu lub pomieszczeniach NIK.

Wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, w tym występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k., przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD powinny być złożone najpóźniej na tym posiedzeniu (art. 349 § 6 k.p.k.). Względność prekluzji w odniesieniu do składu wskazanych wniosków wynika z treści art. 349 § 7 k.p.k., zgodnie z którym te złożone po zakończeniu posiedzenia wstępnego pozostawia się bez rozpoznania, chyba że wnioskodawca wykaże, iż okoliczności uzasadniające złożenie wniosku powstały albo stały się mu znane później. Względna prekluzja dotycząca wniosku o przekazanie sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania nie powinna budzić wątpliwości. Powstaje jednak pytanie, czy art. 349 § 6 i 7 k.p.k. stanowią *lex specialis* w odniesieniu do regulacji terminu do złożenia wniosku o wyłączenie sędziego (tu: członka zespołu

orzekającego KD), jak też do treści art. 17 § 1 w zw. z art. 339 § 3 pkt 1 i 2 k.p.k.³³. Choć prekluzja jest konstrukcją prawną stosowaną w procedurach sądowych, powinna być wykorzystywana z dużą ostrożnością. Z art. 41 § 2 k.p.k. wynika, że wniosek o wyłączenie członka zespołu orzekającego powinien być złożony przed rozpoczęciem przewodu sądowego, chyba że przyczyna wyłączenia powstała lub stała się stronie wiadoma dopiero po rozpoczęciu przewodu. W związku z tym, że odstąpienie od przeprowadzenia posiedzenia wstępnego może nastąpić w wyjątkowych przypadkach, art. 41 § 2 k.p.k. obecnie ma niewielkie zastosowanie. Wprowadzanie dalszej prekluzji niż to wynika z art. 41 § 2 k.p.k. wydaje się być nieuzasadnione. Przepisy o wyłączeniu członka zespołu orzekającego mają charakter gwarancyjny, urzeczywistniając prawo jednostki do rozpoznania jej sprawy przez bezstronny zespół orzekający KD³⁴. W konsekwencji należy uznać, że złożenie takiego wniosku po terminie wskazanym w art. 349 § 7 k.p.k., choć formalnie powoduje pozostawienie go bez rozpoznania, dla zespołu orzekającego KD powinno stanowić sygnalizację w trybie art. 9 § 2 k.p.k. do wydania decyzji procesowej z urzędu, gdy wskazana okoliczność uzasadnia wyłączenie członka zespołu orzekającego KD. Jeżeli zaś nie ma ku temu podstaw,

³³ Zgodnie z tymi przepisami przewodniczący KD kieruje sprawą na posiedzenie także wtedy, gdy zachodzi potrzeba innego rozstrzygnięcia przekraczającego jego uprawnienia, a zwłaszcza:

- 1) umorzenia postępowania na podstawie art. 17 § 1 pkt 2-11;
- 2) umorzenia postępowania z powodu oczywistego braku faktycznych podstaw oskarżenia.

³⁴ Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

to decyzja o odmowie uwzględnienia wniosku nie zapada, gdyż pozostawia się go bez rozpoznania, co *implicite* oznacza, że zawarta w nim okoliczność nie uzasadniała wydania decyzji z urzędu³⁵.

W odniesieniu do wniosku o umorzenie postępowania wobec wystąpienia okoliczności wskazanych w art. 17 § 1 k.p.k. należy podkreślić, że norma wynikająca z treści tego przepisu, w powiązaniu z art. 339 § 3 pkt 1 i 2 oraz art. 414 § 1 k.p.k.³⁶, ma charakter bezwzględny, obligujący zespół orzekający KD do umorzenia postępowania, gdy do czasu rozpoczęcia przewodu dyscyplinarnego ujawni się któraś z okoliczności opisanych w art. 17 § 1 k.p.k. Podobnie rzecz się ma, jeśli zachodzi jedna z okoliczności wyłączających postępowanie, określonych w art. 17 § 1 pkt 5, 6 i 8–11 k.p.k.³⁷, stanowiących bezwzględny powód odwoławczy, skutkujący uchyleniem skazzonego orzeczenia niezależnie od granic zaskarżenia i podniesionych zarzutów oraz wpływu uchybienia na jego treść (art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k.), którego to skutku prekluzja nie wyłącza³⁸.

Oświadczenia, które mogą być składane na posiedzeniu wstępnym dotyczą w szczególności postulowanych terminów i liczby rozpraw, terminów usprawiedliwionej nieobecności (np. planowane

pobyty w szpitalu, sanatorium, urlopy wypoczynkowe), okresów, które nie kolidują z innymi obowiązkami uczestnika postępowania. Uczestnik posiedzenia wstępnego ma również prawo wypowiedzieć się co do wniosków dowodowych złożonych przez inną stronę (np. pozostawiając KD do uznania ich dopuszczenie lub sprzeciwiając się przeprowadzeniu lub przeprowadzeniu w określonej kolejności). Innym oświadczeniem dotyczącym okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego może być podanie przybliżonego czasu niezbędnego do przesłuchania danego świadka.

Stanowiska stron i ich przedstawicieli

Sprawne i prawidłowe przeprowadzenie przewodu dyscyplinarnego zależy od zaangażowania jego uczestników w przebieg posiedzenia wstępnego. Zgodnie z art. 349 § 4 k.p.k. strony i inne osoby, których udział w posiedzeniu wstępnym jest obowiązkowy, a także pozostałe strony i pokrzywdzony mogą przedstawić stanowisko w przedmiocie planowania i organizacji rozprawy głównej. W tym przepisie została określona również forma stanowiska – należy je zgłosić na piśmie i w związku z tym powinno spełniać wymogi pisma

³⁵ Por. K. Eichstaedt, op.cit.

³⁶ Według tego przepisu w razie stwierdzenia po rozpoczęciu przewodu dyscyplinarnego okoliczności wyłączającej ściganie, zespół orzekający umarza postępowanie orzeczeniem. Jednakże w razie stwierdzenia okoliczności wymienionych w art. 17 § 1 pkt 1 i 2 zespół orzekający KD wydaje orzeczenie uniewinniające, chyba że sprawca w chwili czynu był niepoczytalny.

³⁷ W odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego chodzi o sytuacje, gdy: obwiniony zmarł, nastąpiło przedawnienie karalności, brak właściwego wniosku o ukaranie, inna okoliczność wyłączająca ściganie (np. zakończenie pracy w NIK obwinionego).

³⁸ Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

procesowego (art. 119 k.p.k.)³⁹. Jeśli stanowisko będzie przedstawione dopiero na posiedzeniu wstępnym, może mieć formę ustną.

Przewodniczący zespołu orzekającego KD może ustanowić obowiązek przedstawienia przez strony i inne osoby obowiązane lub uprawnione do udziału w posiedzeniu wstępnym pisemnego stanowiska zawierające wnioski i oświadczenia dotyczące okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przebiegu przewodu dyscyplinarnego. Decyzja w tej sprawie powinna nastąpić w formie zarządzenia (art. 93 § 2 k.p.k.). Umożliwia to zespołowi orzekającemu KD pozyskanie kompletnego zestawu informacji, a także dokonanie szybkiej oceny, w jakim zakresie stanowiska uczestników postępowania są zgodne, a w jakim rozbieżne, wymagające dodatkowych uzgodnień lub rozstrzygnięcia⁴⁰.

Stosownie do art. 249 § 4 *in fine* k.p.k. w wezwaniu przewodniczący zespołu orzekającego KD określa termin do przedstawienia stanowiska. Powinien upływać przed terminem posiedzenia wstępnego. Ustawodawca zrezygnował ze sztywnego

określenia 7-dniowego terminu do przedstawienia stanowiska, co miało miejsce przed nowelizacją art. 349 k.p.k., która nastąpiła 22 czerwca 2021 r.⁴¹ Termin ten w dalszym ciągu ma charakter instrukcyjny, jego niedotrzymanie nie wywołuje negatywnych skutków procesowych⁴². Należy jednak zauważyć, że nieprzedstawienie stanowiska w terminie przez profesjonalnego uczestnika postępowania, zwłaszcza w powiązaniu z niestawiennictwem na posiedzeniu wstępnym, może być uznane za rażące naruszenie obowiązków procesowych przez obrońcę lub pełnomocnika strony (art. 20 § 1 k.p.k.). Skutkuje wówczas zawiadomieniem przez zespół orzekający KD właściwej okręgowej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych, z żądaniem od dziekana właściwej rady lub izby nadesłania informacji o podjętych działaniach wynikających z zawiadomienia w wyznaczonym, nie krótszym niż 30 dni, terminie⁴³. Naruszenie tego obowiązku procesowego przez rzecznika dyscyplinarnego może natomiast skutkować wszczęciem wobec niego postępowania dyscyplinarnego za czyn

³⁹ Stanowisko powinno zawierać: 1) oznaczenie organu, do którego jest skierowane, oraz sprawy, której dotyczy; 2) oznaczenie oraz adres wnoszącego pismo, a także – w pierwszym piśmie złożonym w sprawie – numer telefonu, telefaksu i adres poczty elektronicznej lub oświadczenie o ich nieposiadaniu; 3) treść, w miarę potrzeby z uzasadnieniem; 4) datę i podpis składającego stanowisko.

⁴⁰ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, VII kadencja, druk sejm. nr 870, s. 81.

⁴¹ Na podstawie art. 3 pkt 12 ustawy z 20.4.2021 o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1023).

⁴² Podobnie nieprzedstawienie jakiegokolwiek stanowiska z zastrzeżeniem, że jedyną praktyczną dolegliwością w takiej sytuacji jest prekluzja w odniesieniu do wniosku o przekazanie sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu do uzupełnienia postępowania.

⁴³ Por. R. A. Stefański, S. Zabłocki [w:] *Kodeks postępowania karnego*. Tom. III. *Komentarz do art. 297-424*, R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Warszawa 2021, art. 349, LEX, K. Noskiewicz: *Posiedzenie w trybie art. 349 k.p.k. (przedwstępne) w polskim procesie karnym — wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” nr 1/2016, s. 134.

polegający na nienależytym wykonywaniu zadań (art. 71 pkt 1 ustawy o NIK w zw. z art. 20 § 2 k.p.k.).

Przewodniczący zespołu orzekającego w wezwaniu do przedstawienia stanowiska powinien zobowiązać do złożenia stosownych oświadczeń, które mogą być istotne dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego oraz poinformować o możliwości złożenia wniosków wskazanych w art. 349 § 5 k.p.k. W wezwaniu nie należy zamykać i ograniczać kwestii dotyczących planowania i organizacji rozprawy, przewodniczący zespołu orzekającego KD nie powinien blokować inicjatywy stron i ich pełnomocników procesowych⁴⁴.

Stanowisko powinno zawierać wnioski lub oświadczenia dotyczące okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego. Jeśli zawiera wnioski dowodowe, muszą one odpowiadać wymogom określonym w art. 169 § 1 k.p.k., tj. należy w nich podać oznaczenie dowodu oraz okoliczności, które mają być za jego pomocą udowodnione, a także można określić sposób przeprowadzenia dowodu. Wyszczególnienie różnych kategorii wniosków i oświadczeń w wezwaniu do przedstawienia stanowiska nie oznacza obowiązku wypowiedzenia się co do każdej kwestii określonej w art. 349 § 5 k.p.k., gdy składający oświadczenie nie jest daną

kwestią zainteresowany (np. wezwaniem na rozprawę świadków) i nie oznacza też braku możliwości późniejszego zgłoszenia danej kwestii w toku rozprawy (np. wniosku dowodowego)⁴⁵. Jednakże stanowisko nie powinno ograniczać się do oświadczenia o niezgłaszaniu żadnych postulatów lub przedstawienia go w zdawkowej formie. Dopuszczenie takiej możliwości w sytuacji, gdy podmiot wezwany nie ma żadnych propozycji lub wniosków i uznanie tego obowiązku za wykonany pozostaje w sprzeczności nie tylko z brzmieniem art. 349, ale i z jego *ratio legis*. Pisemne stanowiska są dostępne dla stron i przewodniczący zespołu orzekającego KD powinien je przedstawić na posiedzeniu⁴⁶.

Rodzaje, charakter i skutki rozstrzygnięć

Na posiedzeniu wstępnym powinny zapadnąć wszystkie niezbędne decyzje procesowe przygotowujące rozprawę. Po zapoznaniu się przez zespół orzekający z wnioskami oraz oświadczeniami stron i ich reprezentantów procesowych, na posiedzeniu wstępnym zapadają rozstrzygnięcia, które można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Merytorycznego rozpoznania na posiedzeniu wstępnym wymagają:

- wnioski formalne dotyczące biegu postępowania, o których mowa w art. 349

⁴⁴ Por. M. Klejnowska, op.cit., s. 30, A. Ważny, op.cit.

⁴⁵ Por. D. Drajewicz, op.cit.

⁴⁶ Por. R. A. Stefański, S. Zabłocki, op.cit., art. 349, B. J. Stefańska: *Rola prokuratora w posiedzeniu przygotowawczym sądu [w:] Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, D. Kala, I. Zgoliński (red.), Warszawa 2018, s. 203.

§ 6 k.p.k., tj. w przedmiocie występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k., przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania, a także wnioski o wyłączenie członka zespołu orzekającego KD;

- wnioski i oświadczenia stron odnoszące się do okoliczności istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu sądowego, przedstawione w stanowiskach.

Z art. 349 § 8 k.p.k. wynika natomiast, że na posiedzeniu wstępnym mogą zapaść rozstrzygnięcia w przedmiocie zgłoszonych wniosków dowodowych, co oznacza, że jest to również możliwe na dalszym etapie postępowania.

Właściwość organu i forma decyzji procesowej wynika z innych przepisów Kodeksu postępowania karnego lub ustawy o NIK. I tak, zespół orzekający KD wydaje:

- orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego – z urzędu lub w razie uwzględnienia wniosków w przedmiocie występowania okoliczności określonych w art. 17 § 1 k.p.k. (art. 97i ust. 2 ustawy o NIK)⁴⁷. Zgodnie z art. 97i ust. 1 ustawy o NIK od orzeczenia Komisji Dyscyplinarnej rzecznikowi dyscyplinarnemu, obwinionemu oraz jego obrońcy służy odwołanie do Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej;

- postanowienie w sprawie przekazania sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu uzupełnienia postępowania (art. 344a § 1 i 2 k.p.k.). Zgodnie z art. 344a § 3 k.p.k. na postanowienie służy stronom zażalenie;

- postanowienie w sprawie wyłączenia członka zespołu orzekającego KD (art. 42 § 4 k.p.k.). Nie przysługuje na nie zażalenie, gdyż stosownie do treści art. 459 § 1 k.p.k. nie kończy ono postępowania i żaden przepis szczególny nie przewiduje zażalenia⁴⁸.

Powyższe rozstrzygnięcia wymagają sporządzenia uzasadnienia, stosownie do art. 97k ust. 1 ustawy o NIK oraz art. 94 § 1 pkt 5 k.p.k. i pouczenia, czy stronom przysługuje prawo wniesienia zażalenia (art. 16 § 1 k.p.k.).

Pozostałe obligatoryjne rozstrzygnięcia są wydawane przez przewodniczącego zespołu orzekającego KD. Zgodnie z art. 349 § 8 k.p.k. przewodniczący, biorąc pod uwagę stanowiska, o których mowa w § 5, w drodze zarządzenia, które nie wymaga uzasadnienia i nie podlega zaskarżeniu:

- rozstrzyga co do objętych nimi okoliczności oraz innych uwarunkowań istotnych dla sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu sądowego (np. w kwestii kolejności przeprowadzania dowodów, zezwolenia na udział w rozprawie

⁴⁷ Wydaje się, że w razie niezasadności zgłoszonego wniosku, na podstawie art. 93 § 1 k.p.k. zespół orzekający KD powinien wydać stosowne postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie (nie jest to postanowienie kończące postępowanie – zob. art. 459 § 1 k.p.k.).

⁴⁸ Por. I. Zielonko: *Wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym a gwarancje konstytucyjne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” nr 94/2017, s. 145. Sąd Apelacyjny w Katowicach w postanowieniu z 18.11.1992, II AKO 158/92, OSA 1993, nr 6, poz. 33 uznał, że ponieważ postanowienie o odmowie wyłączenia sędziów nie zamyka drogi do wydania wyroku, a w rozdziale 2 działu II kodeksu postępowania karnego brak jest przepisu szczególnego dotyczącego zażalenia na postanowienie dotyczące wyłączenia sędziego (sędziów), to środek odwoławczy na takie postanowienie nie przysługuje.

na odległość, utrwalania obrazu i dźwięku z przebiegu rozprawy⁴⁹);

- wyznacza terminy rozprawy, przyjmując ich liczbę wymaganą do sprawnego i prawidłowego przeprowadzenia przewodu dyscyplinarnego⁵⁰. Artykuł 349 § 1 k.p.k. umożliwia organizację posiedzenia wstępnego w tym samym dniu co pierwszy termin rozprawy; będzie ono poprzedzało rozprawę. Należy jednak zauważyć, że ustalenia poczynione na posiedzeniu wstępnym nie będą odnosiły się do następującego zaraz po jego zakończeniu pierwszego terminu rozprawy⁵¹. Wydaje się, że na pierwszej rozprawie możliwe będzie przede wszystkim rozstrzygnięcie o dopuszczeniu dowodów (jeśli nie nastąpiło to na posiedzeniu wstępnym) oraz przesłuchanie obwinionego (art. 386 k.p.k.).

W art. 349 § 7 k.p.k. nie wskazano, że stanowiska uczestników posiedzenia wstępnego są wiążące, użyto sformułowania „biorąc pod uwagę”. W istocie jednak trzeba rozstrzygnąć zgodnie z propozycjami stron czy reprezentantów, np. co do terminów rozpraw zapewniających stawiennictwo obrońcy, który wskazał, jakie terminy ma wolne. W razie sprzecznych stanowisk dotyczących planowania i organizacji rozprawy czy kolizji w terminach, należy

na posiedzeniu wypracować kompromisowe, o ile jest to prawnie dopuszczalne i faktycznie możliwe. Nie może być przecież wiążące stanowisko stron, które jest elementem nieuczciwej gry taktycznej, np. obliczonej na przewleczenie procesu, liczenie na przedawnienie i wskazanie przez obrońcę najbliższego wolnego terminu zapewniającego jego udział w rozprawie za 5 czy 10 lat⁵².

Według art. 349 § 8 k.p.k. przewodniczący zespołu orzekającego KD po wydaniu zarządzenia ogłasza je stronom i innym osobom biorącym udział w posiedzeniu. Ogłoszenie wyznaczonych terminów rozprawy ma skutek równoznaczny z wezwaniem do stawiennictwa na rozprawie lub zawiadomieniem o jej terminie. Poucza się o tym obwinionego przy doręczeniu odpisu wniosku o ukaranie (art. 338 § 1a k.p.k.). Należy jednak uczynić o tym wzmiankę w protokole posiedzenia wstępnego⁵³. Stosownie do art. 349 § 9 k.p.k., jeżeli strona, obrońca lub pełnomocnik nie brali udziału w posiedzeniu wstępnym, o wyznaczonych terminach rozprawy powiadamia się ich na piśmie; powiadomienie ma skutek równoznaczny z wezwaniem do stawiennictwa na rozprawie lub zawiadomieniem o jej terminie⁵⁴. W ten sposób ulegnie

⁴⁹ Por. P. Rogoziński, op.cit.

⁵⁰ Ustawodawca posłużył się zwrotem „w liczbie co najmniej 5, o ile zakres przewidywanego postępowania dowodowego nie uzasadnia ich mniejszej liczby”, który nie ma charakteru normatywnego.

⁵¹ Por. W. Jasiński, K. Leżak, op.cit.

⁵² Por. M. Klejnowska, op.cit., s. 36-37. Również w razie niewłaściwego zachowania obrońcy lub pełnomocnika w fazie planowania i organizacji rozprawy zespół orzekający KD powinien pamiętać o środkach dyscyplinujących te podmioty (zob. art. 20, art. 285 § 1a i art. 289 § 1 k.p.k.).

⁵³ K. Eichstaedt, op.cit.

⁵⁴ W wezwaniu należy oznaczyć organ wysyłający oraz podać, w jakiej sprawie, w jakim charakterze, miejscu i czasie ma się stawić adresat i czy jego stawiennictwo jest obowiązkowe, a także uprzedzić o skutkach niestawiennictwa. Analogicznie należy postąpić wysyłając zawiadomienia o rozprawie (art. 129 § 1 i 2 k.p.k.).

ograniczeniu liczba zawiadomień i wezwań na rozprawę, przy czym skuteczność zawiadomienia dotyczy nie tylko pierwszej, ale każdej kolejnej rozprawy, której termin został ustalony i ogłoszony na posiedzeniu. Warto podkreślić, że złożony na późniejszym etapie postępowania wniosek o zmianę terminu rozprawy wyznaczonego na posiedzeniu wstępnym można pozostawić bez rozpoznania, chyba że w sposób oczywisty zasługuje na uwzględnienie (art. 349 § 10 k.p.k.). Ten ostatni zwrot odnosi się m.in. do okoliczności wskazanych w art. 117 § 2 k.p.k., których zaistnienie jest co do zasady równoznaczne z nieprzebiegiem czynności procesowej, np. obrońca przedstawi zaświadczenie lekarskie, iż z przyczyn zdrowotnych nie może brać udziału w rozprawie, zaś obwiniony nie wyraża zgody na prowadzenie rozprawy pod jego nieobecność⁵⁵. W wypadku usprawiedliwionej nieobecności połączonej z wnioskiem o przerwanie lub odroczenie rozprawy choć jednego uprawnionego uczestnika czynność nie będzie wówczas przeprowadzona, co może spowodować dezorganizację rozprawy w kolejnych wyznaczonych terminach. Wymaga bowiem przesunięcia wszystkich planowanych czynności z wyznaczonych terminów na następne, a to może być trudne, jeśli np. przewidywano różny czas ich trwania, uzależniony od zakresu postępowania dowodowego. Powinno się natomiast zachowywać określoną

wstępnie kolejność przeprowadzania dowodów, co oznacza konieczność wydania zarządzeń zmieniających ustalony już porządek czynności. Przyjęcie zarządzeń dotyczących wyznaczenia terminów rozprawy i jej porządku oraz organizacji nie wyklucza późniejszej możliwości ich modyfikowania z przyczyn losowych, np. zmiany ustalonej kolejności przeprowadzania dowodów, a nawet przesunięcia daty kolejnego terminu rozprawy⁵⁶.

Podczas posiedzenia wstępnego mogą również zapaść rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosków dowodowych. W art. 349 k.p.k. nie ma regulacji na temat formy i organu podejmującego decyzję procesową w tej sprawie. Zastosowanie mają wówczas inne przepisy Kodeksu postępowania karnego. Zgodnie z art. 352 k.p.k. po rozważeniu wniosków stron przewodniczący składu orzekającego KD albo zespół orzekający KD z urzędu dopuszcza dowody, a przewodniczący zarządza ich sprawdzenie na rozprawę. Według art. 368 § 1 k.p.k. o przychylnym załatwieniu wniosku dowodowego strony, któremu inna strona się nie sprzeciwiła, rozstrzyga ostatecznie (wydając zarządzenie) przewodniczący zespołu orzekającego KD; w innych wypadkach zespół orzekający KD wydaje postanowienie. Na posiedzeniu wstępnym może on w szczególności postanowić o oddaleniu wniosku dowodowego (art. 170 § 3 k.p.k.) albo dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego (art. 194 k.p.k.).

⁵⁵ K. Eichstaedt, op.cit.

⁵⁶ Por. P. Rogoziński, op.cit. i cytowaną tam literaturę.

Zakończenie

Celem posiedzenia przygotowawczego jest przede wszystkim takie zorganizowanie rozprawy, aby postępowanie toczyło się sprawnie, bez zbędnych przerw, a kolejne terminy były należycie wykorzystywane do przeprowadzenia dowodów. Pośrednim celem posiedzenia przygotowawczego, służącym również prawidłowemu i sprawnemu przebiegowi oraz skutecznemu zakończeniu procesu karnego, jest także poznanie stanowiska stron co do udziału w rozprawie i postrzeganego przez nie zakresu postępowania dowodowego⁵⁷.

Z art. 349 k.p.k. wyłania się koncepcja sporządzania w stadium jurysdykcyjnym, podobnie jak w postępowaniu przygotowawczym, na piśmie planu postępowania, z uwzględnieniem rodzaju i terminów czynności dowodowych. Posiedzenia dotyczące organizacji rozprawy mogą odbywać się (na wniosek strony lub z urzędu) w okresach przerw lub odroczenia między terminami rozprawy, gdy np. nowe okoliczności spowodują konieczność modyfikacji wcześniejszego porządku postępowania dowodowego, jak również zaplanowania nowych czynności wobec nieznanych wcześniej

okoliczności sprawy. Słusznie podnosi się w doktrynie, że komentowany artykuł może mieć na podstawie art. 458 k.p.k. odpowiednie zastosowanie w postępowaniu odwoławczym, w toku którego dochodzi do przeprowadzenia postępowania dowodowego⁵⁷.

Wydaje się, że poświęcenie większej uwagi kwestiom wstępnym może bardziej usprawnić proces niż wyznaczanie jak najwcześniejszego terminu rozprawy bez konkretnego zaplanowania postępowania dowodowego. Bywa, że powoduje to chaos lub impas, które rzutują na szybkość i sprawność postępowania. Przepisy art. 349 k.p.k. zmuszają uczestników procesu do faktycznego wzięcia odpowiedzialności za jego przebieg i wynik. Zasadniczo od nich zależy wytyczenie granic „pola walki”. W ich ramach będą bowiem realizować na rozprawie przyjęty uprzednio plan, uczestnicząc w postępowaniu dowodowym⁵⁸.

RAFAŁ PADRAK

radca prawny,

p.o. wicedyrektor

Delegatury NIK w Lublinie

⁵⁷ Por. P. Rogoziński, op.cit.

⁵⁸ Por. M. Klejnowska, op.cit. s. 30.

Słowa kluczowe: posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym, postępowanie dyscyplinarne w NIK, odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów, Komisja Dyscyplinarna, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna

Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.

Bibliografia:

1. Dąbkiewicz K.: *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, LEX 2015.
2. Drajewicz D. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-424*, D. Drajewicz (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., Legalis.
3. Eichstaedt K. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, D. Świecki (red.), LEX/el. 2022, art. 349.
4. Jasiński W., Leżak K. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wyd. 5, Warszawa 2021, J. Skorupka (red.), komentarz do art. 349, Legalis.
5. Klejnowska M.: *Posiedzenie przygotowawcze sądu karnego przed rozprawą*, „Prokuratura i Prawo” nr 7-8/2014.
6. Kulesza C. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. II, K. Dudka (red.), Warszawa 2020, komentarz do art. 349 k.p.k., LEX.
7. Noskowicz K.: *Posiedzenie w trybie art. 349 k.p.k. (przedwstępne) w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia*, „Kwartalnik Sądowy Apelacji Gdańskiej” nr 1/2016.
8. Rogoziński P. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do wybranych przepisów*, S. Steinhorn (red.), LEX/el. 2016, art. 349.
9. Skorupka J. [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, cz. 1, *Zagadnienia ogólne*, P. Hofmański (red.), Warszawa 2013.
10. Stefańska B. J.: *Rola prokuratora w posiedzeniu przygotowawczym sądu* [w:] *Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, D. Kala, I. Zgoliński (red.), Warszawa 2018.
11. Stefański A. R., Zabłocki S. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Tom III. Komentarz do art. 297-424*, R. A. Stefański, S. Zabłocki (red.), Warszawa 2021, art. 349, LEX.
12. Ważny A. [w:] *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, A. Sakowicz (red.), wyd. 10, Warszawa 2023, komentarz do art. 349, Legalis.
13. Zielonko I.: *Wyłączenie sędziego w postępowaniu karnym a gwarancje konstytucyjne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego”, nr 94/2017.

ABSTRACT

Preliminary Session in Disciplinary Proceedings – Liability of NIK Appointed Auditors
In Chapter 4a of the Act of 23 December 1994 on the Supreme Audit Office “Disciplinary Liability of Appointed Auditors”, the proceedings in front of the Disciplinary Committee of Appeal are regulated in a very general manner. The Act on NIK does not comprise provisions that would regulate preparations for the main trial. Since the disciplinary proceedings are not comprehensively regulated, Article 97p of the Act on NIK refers to respective application of the provisions of the Code of Criminal Procedure. In his article, the author presents the nature and scope of a preliminary session within preparations for the main trial in the NIK disciplinary proceedings conducted in front of the

adjudicative panel of the Disciplinary Committee. The judicature has been presented that should be or can be made during such sessions. The author refers to literature on legal matters related to criminal proceedings.

Rafał Padrak, Legal Advisor, Acting Deputy Director of the Regional Branch of NIK in Lublin

Key words: preliminary session in the disciplinary proceedings, disciplinary proceedings in NIK, disciplinary liability of appointed auditors, Disciplinary Committee, Disciplinary Committee of Appeal