

Received: 17.02.2021  
Accepted: 3.05.2021  
Published: 30.12.2021

Roczniki Administracji i Prawa  
Annals of The Administration and Law  
2021, XXI, z. specjalny: s. 599-609  
ISSN: 1644-9126  
DOI: 10.5604/01.3001.0015.6200  
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Tadeusz Kuczyński\*  
Nr ORCID: 0000-0001-8733-1627

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ SYSTEMU SĄDOWEJ KONTROLI ORZECZEŃ DYSCYPLINARNYCH W STOSUNKACH SŁUŻBOWYCH

### SHAPING THE SYSTEM OF JUDICIAL CONTROL OF DISCIPLINARY DECISIONS IN SERVICE RELATIONSHIPS

**Streszczenie:** Początkowo odpowiedzialność dyscyplinarna nie podlegała kontroli sądowej. Kształtowanie się systemu sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych było długotrwałym procesem, który został ostatecznie ustalony wraz z wejściem w życie konstytucyjnej zasady prawa go sądu. Systemowa analiza przedmiotowych przepisów wskazuje, że ustrój oraz funkcjonowanie tej instytucji nie opierają się na jasnych i racjonalnych założeniach spełniających postulowane kryteria zadowalającej (przyzwoitej) regulacji. Istniejące przepisy często w odmienny sposób regulują aspekty instytucjonalne, materialne i procesowe tej kontroli. Takie ujęcie systemu kontroli stawia strony (zwłaszcza obwinionych) w różnych, często niesprawiedliwie nierównych sytuacjach procesowych wynikających z odmiennych zasad postępowania obowiązujących w sądach powszechnych i sądach administracyjnych.

**Słowa kluczowe:** stosunek służbowy, odpowiedzialność dyscyplinarna, racjonalny prawodawca, pracownik, właściwość sądu

**Summary:** Initially, disciplinary liability was not subject to judicial control. The shaping of the judicial control of disciplinary decisions was a long-standing process which was finally established with the entry into force of the constitutional principle right of access to court. A systemic analysis of the provisions in question indicates that the system and functioning of this institution are not based on clear and rational assumptions that meet the postulated criteria of a satisfactory (decent) regulation. Existing provisions often regulate institutional, material and procedural aspects of this control in a different way. This approach to the control system puts the litigant parties (especially the accused) in unjustifiably different procedural situations resulting from different rules of procedure in force in common courts of law and administrative courts.

**Keywords:** service relationship, disciplinary liability, rational legislator, employee, competence of a court

---

\* prof. dr hab., Uniwersytet Wrocławski. Źródła finansowania publikacji: Wyższa Szkoła Humanitas; e-mail: [tadeusz.kuczynski@uwr.edu.pl](mailto:tadeusz.kuczynski@uwr.edu.pl)

## WPROWADZENIE

Geneza nowoczesnych stosunków dyscyplinarnych w służbie publicznej jest związana z powstawaniem oraz kształtowaniem zadań aparatu państwowego (urzędniczego) rozwijanego w celu realizowania stale poszerzanych i coraz bardziej złożonych funkcji państwa. Źródła prawa urzędniczego i związanego z nim prawa dyscyplinarnego wiążą się z okresem monarchii absolutnej. W wyniku długotrwałego procesu publicyzacji prawa urzędy straciły swój prywatnoprawny charakter, a urzędnik przestał być sługą monarchii, stając się sługą państwa<sup>1</sup>.

W efekcie wspomnianej publicyzacji prawa urzędniczego ukształtował się klasyczny kontynentalny model zatrudnienia urzędniczego, cechujący się dyspozycyjnością i stabilizacją stosunków służbowych<sup>2</sup>. Uformowanie się stanu urzędniczego w odrębną grupę zawodową, wraz z stałym rozszerzaniem funkcji państwa powodowało, że obowiązujące przepisy prawa karnego, przewidujące sankcje za wyodrębnione przestępstwa urzędnicze, nie były w stanie uwzględnić swoistych potrzeb korporacji urzędniczej<sup>3</sup>. W związku z tym powstała potrzeba stworzenia specjalnych regulacji sankcjonujących nieakceptowane, naganne zachowania urzędników wykraczające poza tok i porządek pełnionej przez nich funkcji. Uprawnienie do karania urzędników zostało podzielone między dwa organy: sądowy i służbowy. O podziale kompetencji pomiędzy sądem a podmiotem służbowym decydowały waga naruszenia oraz surowość przewidzianej sankcji. W poważniejszych sprawach, np. zagrożonych karą wydalenia ze służby, orzekały co do zasady sądy, a sprawy mniej poważnych przewinień przekazano do kompetencji przełożonych służbowych. Z czasem uprawnienia dyscyplinarne zwierzchników służbowych zaczęto przekazywać do kompetencji organów kolegialnych, procedujących na podstawie coraz bardziej szczegółowych przepisów formowanych na wzór i podobieństwo postępowania przed sądami. Coraz wyraźniej zaczęto dostrzegać swoistość i odrębność instytucji odpowiedzialności dyscyplinarnej, co wyrażone zostało w zasadzie niezależności tego rodzaju odpowiedzialności od odpowiedzialności karnej lub cywilnej za ten sam czyn. Tak ukształtowana odpowiedzialność, ponoszona przed zwierzchnikami służbowymi i organami kolegialnymi, stała się podstawą dla powstania odrębnej urzędniczej odpowiedzialności dyscyplinarnej jako formy nadzoru korporacji nad sposobem wykonywania zawodu przez jej członków. Z biegiem czasu obok urzędniczego prawa dyscyplinarnego wykształciły się także normy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną w odniesieniu do innych podmiotów, np. żołnierzy oraz użytkowników niektórych zakładów publicznych: studentów szkół wyższych czy więźniów. Ponadto wraz z rozwojem państwa prawnego prawodawstwem dyscyplinarnym zaczęto obejmować organizacje samorządu zawodowego i terytorialnego.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego odpowiedzialnością dyscyplinarną objęto kilka grup zawodowych<sup>4</sup>. Najważniejszą z nich byli urzędnicy państwowi, których sytuację regulowała ustawa z 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej<sup>5</sup>. Ponadto odpowiedzialnością tą objęto nauczycieli, nauczycieli akademickich, pracowników określonych przedsiębiorstw państwowych (np. Poczta Polska, Telegraf, Telefon, Polskie Koleje

<sup>1</sup> Por. Ł. Dubowik, Pisarczyk, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 36 i n. wraz z przywołaną tam literaturą.

<sup>2</sup> Tamże.

<sup>3</sup> Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959, s. 15.

<sup>4</sup> Tamże, s. 38 i n.

<sup>5</sup> Dz.U. nr 21, poz. 164, ze zm.

Państwowe), pracowników Najwyższej Izby Kontroli, prokuratorów i sędziów, urzędników samorządu terytorialnego, żołnierzy i funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, osoby zrzeszone w niektórych samorządach zawodowych, osoby wykonujące określone zawody, dla których nie przewidziano utworzenia samorządu (m. in. rzeczników patentowych czy pośredników ubezpieczeniowych) oraz użytkowników niektórych zakładów administracyjnych. Warto dodać, że odpowiedzialność ta zasadniczo nie dotyczyła pracowników kontraktowych, wobec których powszechnie stosowaną sankcją były kary umowne.

Po 1945 r. rozpoczęto proces dostosowywania aktów normatywnych przewidujących odpowiedzialność dyscyplinarną do realiów powojennego ustroju, a najdalej idące zmiany w tym zakresie zostały zapoczątkowane w latach 50.<sup>6</sup> Wynikały one przede wszystkim ze zniesienia funkcjonowania samorządu zawodowego i terytorialnego, co łączyło się z zakończeniem bytu tej formy odpowiedzialności oraz z wprowadzenia odrębnej odpowiedzialności dyscyplinarnej dla innych kategorii pracowników, np. marynarzy, mianowanych pracowników Polskiej Akademii Nauk czy pracowników rad narodowych. Kodyfikacja prawa pracy, kończąc byt normatywny ustawy o państwowej służbie cywilnej z 1922 r. i podporządkowując sytuację prawną pracowników nieobjętych przepisami szczególnymi przepisom kodeksu pracy, w znacznym stopniu ograniczyła zakres podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Okres III RP przyniósł kolejne zmiany o zasadniczym charakterze. Transformacja ustrojowa oraz uchwalenie nowych przepisów konstytucyjnych spowodowały konieczność znowelizowania wcześniej obowiązujących aktów normatywnych. Odpowiedzialność dyscyplinarną wpisano w strukturę funkcjonowania samorządu terytorialnego i samorządów zawodowych oraz nowo powstałego korpusu służby cywilnej. Funkcjonujące obecnie regulacje dyscyplinarne, które mają zamknięty, autonomiczny charakter, nie tworzą jednolitej i wewnętrznie spójnej, tak materialnie, jak i procesowo, instytucji systemowej. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest instytucją obejmującą różnorodne podmioty: pracowników (głównie sfery publicznej), funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych pozostających w niepracowniczych stosunkach zatrudnienia, członków samorządów (korporacji) zawodowych oraz użytkowników zakładów administracyjnych<sup>7</sup>. Dla wielu z tych podmiotów jest ona podstawową i jedyną formą odpowiedzialności niemajątkowej za naruszenie obowiązków zawodowych.

Celem opracowania jest ukazanie procesu kształtowania się sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych w stosunkach służbowych oraz analiza niektórych jej aspektów kompetencyjnych, materialnych i proceduralnych.

## 1. ETAPY KSZTAŁTOWANIA SIĘ SYSTEMU SĄDOWEJ KONTROLI ORZECZEŃ DISCYPLINARNYCH

W kwestii właściwości sądu w sprawach dyscyplinarnych wskazać można trzy charakterystyczne etapy normatywne<sup>8</sup>. Pierwszy był związany z początkowym pojmowaniem tej odpowiedzialności jako instytucji związanej z wykonywaniem tzw. władztwa dyscypli-

<sup>6</sup> Por. szerzej: Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 91 i n.

<sup>7</sup> Por. szerzej: R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 24 i n.

<sup>8</sup> Por. T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach ze stosunków służbowych*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcíński, Warszawa 2005, s. 299, 300.

narne stosowanego w działach służby opartej na zasadzie hierarchicznego podporządkowania, posłuszeństwie i dyscyplinie typu wojskowego. Wszystkie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie podlegały jedynie kontroli wewnętrznej, sprawowanej przez zwierzchnika służbowego lub komisję dyscyplinarną wyższego szczebla działających w ramach danej służby<sup>9</sup>, z wyłączeniem kontroli sądowej. Normatywnym wyrazem wewnątrzsłużbowego charakteru przedmiotowej kontroli były m.in. regulacje art. art. 34 i 39 Reskryptu Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego oraz tymczasowych przepisów służbowych dla urzędników państwowych i tabeli płac urzędników państwowych z dnia 11 czerwca 1918 r.<sup>10</sup>, ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>11</sup>, następnie rozporządzenia Prezydenta RP z 22 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>12</sup>. Przepis art. 34 Reskryptu stanowił, że przeciwko karze porządkowej przysługiwało prawo wniesienia zażalenia w ciągu dni 14-u do naczelnika władzy bezpośrednio wyższej, którego orzeczenie było ostateczne i „na żadnej innej drodze służbowej ani sądowej zaskarżone być nie mogło”. Podobną regulację zawierał art. 39 analizowanego aktu, zgodnie z którym od komisji niższej, orzekającej w pierwszej instancji, służyło odwołanie w ciągu dni 14-u do komisji wyższej, od której nie było „dalszego odwołania ani na drodze służbowej, ani sądowej”. Natomiast przepisy ustawy z 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym<sup>13</sup> przesądzały o braku drogi sądowej w pośredni sposób stanowiąc, że orzeczenia komisji dyscyplinarnych, wydane w pierwszej instancji, a nie zaskarżone w terminie przepisany, stawały się prawomocne z upływem tego terminu, a orzeczenia komisji dyscyplinarnych drugiej instancji – niezwłocznie po ich ogłoszeniu. Prawomocne orzeczenia dyscyplinarne podlegały wykonaniu przez właściwą władzę. To swego rodzaju niedopowiedzenie zostało usunięte w uchylającym tę ustawę rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 października 1932 r. o organizacji komisji dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym<sup>14</sup>, w którym jednoznacznie postanowiono o braku drogi sądowej w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy. Procesowym potwierdzeniem zamknięcia drogi sądowej dla spraw dyscyplinarnych była regulacja art. 3 pkt f ustawy z 3 sierpnia 1922 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym<sup>15</sup>, art. 6 pkt 6 rozporządzenia Prezydenta RP z 22 października 1932 r. o Najwyższym Trybunale Administracyjnym (uchylające ustawę o NTA), a następnie unormowanie art. 196 § 4 pkt 1 k.p.a. (w wersji ustalonej ustawą z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i zmianie k.p.a.)<sup>16</sup> oraz art. 19 pkt 3 ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>17</sup>. W konsekwencji skargi sądowe na takie orzeczenia były uznawane przez sądy administracyjne za niedopuszczalne.

<sup>9</sup> Por. W. Jaśkiewicz, *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969, s. 106 i n.

<sup>10</sup> Dz.U. nr 6, poz. 13. )

<sup>11</sup> Dz.U. nr 68 z 1926 r., poz. 400.

<sup>12</sup> Dz.U. nr 94, poz. 806.

<sup>13</sup> Dz.U. nr 21, poz. 165.

<sup>14</sup> Dz.U. nr 87, poz. 738.

<sup>15</sup> Dz.U. RP z 1926 r., nr 68, poz. 400.

<sup>16</sup> Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8, ze zm.).

<sup>17</sup> Dz.U. nr 74, poz. 368, ze zm.

Podobną optykę przyjmowano w orzecznictwie Sądu Najwyższego. W wyroku z 13 marca 1997 r.<sup>18</sup> stwierdzono, że w procesie o przywrócenie do pracy pracownika zwolnionego w wyniku orzeczenia kary dyscyplinarnej wydalenia z pracy w urzędzie sąd może jedynie badać, czy orzeczenie komisji dyscyplinarnej jest orzeczeniem istniejącym, natomiast sprawa zasadności wymierzonej kary jest poza jego kognicją. Argumentowano, że sąd pracy nie jest instancją odwoławczą od orzeczeń komisji dyscyplinarnych. Podobnie przyjęto w wyroku SN z 8 maja 1997 r.<sup>19</sup>, w którym dopuszczono właściwość sądu powszechnego w sprawach dyscyplinarnych tylko pod warunkiem wskazania normy prawnej upoważniającej sąd do kontroli takich orzeczeń. Należy jednak zauważyć, że już w pierwszej połowie lat 90., tzn. jeszcze pod rządami poprzednich przepisów konstytucyjnych, Trybunał Konstytucyjny, powołując się na zasadę demokratycznego państwa prawnego, wyrażał stanowisko, że gwarancje konstytucyjne odnoszą się do wszelkich postępowań represyjnych, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, co dotyczy także postępowań dyscyplinarnych<sup>20</sup>.

Drugi etap wiązał się z wejściem w życie z dniem 17 października 1997 r. Konstytucji wyrażającej wprost zasadę prawa do sądu (art. 45 ust. 1 i 77 ust. 2), która ma długą tradycję w europejskiej kulturze prawnej. W myśl pierwszego unormowania „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Zgodnie z art. 77 ust. 2 Konstytucji ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej do dochodzenia naruszonych wolności lub praw. Formułując prawo do sądu, ustawa zasadnicza nawiązywała przede wszystkim do art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. oraz art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. Pierwszy z nich głosi, że „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Drugi stanowi, że „wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych”.

Na tle tak rozumianej treści prawa do sądu Trybunał Konstytucyjny uznał niekonstytucyjność tych przepisów, które pozbawiają obywatela ochrony sądowej, zarówno w sprawach wynikających ze stosunku służbowego, jak i w sprawach dyscyplinarnych. W motywach podał, że ani specyfika stosunku służbowego, ani szczególnie tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne nie mogą uzasadniać wyłączenia prawa do sądu<sup>21</sup>. Również w orzecznictwie sądowym coraz bardziej zdecydowanie zaczął torować sobie drogę pogląd, że legalność i zasadność orzeczeń dyscyplinarnych prowadzących do po-

<sup>18</sup> I PKN 42/97, OSNAPiUS 1997, nr 2, poz. 434.

<sup>19</sup> I PKN 125/97, OSNAPiUS 1998, nr 5, poz. 152.

<sup>20</sup> Por. np. orzeczenia TK: z 7 marca 1994 r., K. 7/93, OTK 1994, cz. I, s. 41 i z 11 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 137.

<sup>21</sup> Por. np. wyrok TK z 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK 1999, z. 3, s. 36, wraz z powołanym tam orzecznictwem w sprawie prawa obywatela do sądu.

zbawienia lub zawieszenia prawa wykonywania zawodu, zmiany (pogorszenia) warunków jego wykonywania lub pozbawienia albo pomniejszenia innych uprawnień zatrudnionych należy do sfery, w której obywatel ma konstytucyjne prawo do sądu na podstawie dyrektywy bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej<sup>22</sup>.

Oceny te nie pozostały bez wpływu na treść regulacji prawnych. Ustawą z 15 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o Służbie Więziennej oraz ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>23</sup> przyznano funkcjonariuszom Służby Więziennej prawo wnoszenia skargi do sądu administracyjnego na orzeczenia komisji dyscyplinarnej. Jednocześnie w wyniku dokonania przez przywołaną ustawę nowelizacji przepisu art. 19 pkt 3 ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r., z dniem 1 lutego 2000 r. dopuszczono właściwość NSA w sprawach dyscyplinarnych, pod warunkiem że przepis odrębnej ustawy tak stanowił. W konsekwencji w poszczególnych ustawach z elementem służbowym, przewidujących podległość zatrudnionych odpowiedzialności dyscyplinarnej, zaczęto sukcesywnie wprowadzać regulacje dopuszczające sądowy nadzór judykacyjny w sprawach dyscyplinarnych. Należy przy tym zauważyć, że ustawy kreowały w tych sprawach zarówno właściwość sądownictwa administracyjnego, jak i sądownictwa powszechnego, co – rzecz jasna – łączyło się z nadaniem odmiennego statusu procesowego stronom wynikającego z różnych zasad postępowania obowiązujących w obu rodzajach sądów. Kognicją sądów administracyjnych zaczęto sukcesywnie obejmować sprawy dyscyplinarne poszczególnych funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych, a ponadto, poddano jej również orzeczenia dyscyplinarne niektórych osób pozostających w stosunkach pracy: mianowanych urzędników państwowych i kuratorów sądowych. W sprawach orzeczeń dyscyplinarnych innych pracowników właściwe było sądownictwo powszechne<sup>24</sup>, przy czym, co charakterystyczne, odpowiedzialnością tą zaczęto w coraz szerszym zakresie obejmować również pracowników umownych.

Wskazana delimitacja dróg sądowych, połączona z nadaniem różnego statusu procesowego stronom postępowania dyscyplinarnego, nie została oparta na jednoznacznych kryteriach merytorycznych i logicznych. O ile można było zrozumieć istnienie określonych różnic w statusie procesowym osób wykonujących odrębne rodzajowo prace (np. funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych i pracowników), o tyle rzecz była trudna do wyjaśnienia w przypadku osób wykonujących pracę takiego samego rodzaju, np. urzędników zatrudnionych zgodnie z ustawą o pracownikach urzędów państwowych i ustawą o służbie cywilnej. Mimo podobnych rygorów selekcyjnych, wymaganych do zatrudnienia oraz jednolitości obowiązków jakości, czasu i porządku pracy dla obu grup zatrudnionych, sprawy orzeczeń dyscyplinarnych mianowanych urzędników służby cywilnej przekazano do właściwości sądów pracy, a podobne sprawy urzędników zatrudnionych zgodnie z ustawą o pracownikach urzędów państwowych – właściwości sądów administracyjnych.

W związku z pozostawieniem organom dyscyplinarnym kompetencji do rozstrzygnięcia w postępowaniu dyscyplinarnym spraw dotyczących takich żywotnych uprawnień zatrudnionych, jak np. pozbawienie, ograniczenie lub zawieszenie prawa wykonywania za-

<sup>22</sup> Por. np. wyroki SN: z 7 kwietnia 1999 r., I PKN 648/98, OSP 2000, nr 11, poz. 172, z 22 października 1999 r., I PKN 216/99, OSNIAPiUS 2001, nr 5, poz. 165, uchwałę Składu Siedmiu Sędziów SN z 18 stycznia 2001 r., III ZP 29/00, OSP 2001, nr 10, poz. 149 z głosem T. Kuczyńskiego.

<sup>23</sup> Dz.U. z 2000 r., nr 2, poz. 5.

<sup>24</sup> T. Kuczyński, *Rozgraniczenie dróg sądowych...*, s. 299, 300.

wodu, pojawił się problem, czy kompetencje te nie pozostają w sprzeczności z konstytucją, jako że organy dyscyplinarne nie są sądami w rozumieniu konstytucyjnym, działającymi w ramach monopolu władzy państwowej, a wydawane przez nie orzeczenia nie są orzeczeniami wydawanymi w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>25</sup>. Wątpliwości te rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że taki stan rzeczy nie wyklucza legalności działania innych, niepaństwowych organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa, w tym sądów dyscyplinarnych tworzonych na podstawie ustaw szczególnych lub w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych. Trybunał skonstatował, że do postępowań dyscyplinarnych znajdują zastosowanie wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, a legalność tych rozstrzygnięć podlega kontroli państwowej władzy sądowniczej<sup>26</sup>.

Trzeci etap wiązał się z wejściem w życie systemu przepisów reformujących sądownictwo administracyjne<sup>27</sup>. Zakres właściwości sądów administracyjnych m.in. w sprawach orzeczeń wydanych przez organy dyscyplinarne został uregulowany w przepisie art. 3 § 3 obowiązującej obecnie ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>28</sup>. Przywołana norma dopuszcza kognicję sądów administracyjnych w sprawach dyscyplinarnych, jeżeli przepisy ustaw szczególnych tak stanowią, przy czym sąd został zobowiązany do stosowania środków określonych w tych przepisach. Z treści przywołanego unormowania można wyinterpretować kilka istotnych zasad dotyczących mechanizmu sprawowania sądowniczoadministracyjnej kontroli orzecznictwa dyscyplinarnego. Po pierwsze, sprawy dyscyplinarne nie zostały zaliczone do spraw należących do sfery przedmiotowej administracji publicznej *sensu stricto* załatwianych w drodze postępowania administracyjnego, jak i do spraw cywilnych lub karnych *sensu stricto* załatwianych odpowiednio w trybie postępowania karnego lub cywilnego<sup>29</sup>. Po drugie, właściwość sądu administracyjnego w sprawach kontroli orzeczeń dyscyplinarnych ma warunkowy charakter, gdyż aktualizuje się tylko w wypadku, gdy przepisy ustaw szczególnych tak stanowią, co oznacza, że w pozostałych sprawach dyscyplinarnych domniemanie przemawia na rzecz właściwości sądów powszechnych. Po trzecie, kompetencyjne, materialne i procesowe przesłanki stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej zostały unormowane w poszczególnych ustawach wyłącznie na użytek grup zawodowych objętych regulacją konkretnego aktu prawnego, a skarga może być wniesiona do sądu administracyjnego tylko w zakresie ustalonym w tych ustawach oraz po wyczerpaniu przewidzianych w nich procedur. Przepisy te stanowią zatem wyłączną podstawę prawną dla kreowania właściwości sądów administracyjnych w sprawach orzeczeń dyscyplinarnych, kształtowania przesłanek dopuszczalności skargi czy uwarunkowań formalnych oraz trybu jej wnoszenia<sup>30</sup>.

Kolejną, prawdopodobnie zamierzoną zasadą regulacyjną, było założenie, że kontrola orzeczeń dyscyplinarnych zapadłych w niepracowniczych stosunkach służbowych doty-

<sup>25</sup> A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998 z. 7, s. 3 i n.

<sup>26</sup> Por. np. wyroki TK: z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117, z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165.

<sup>27</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. nr 153, poz. 1271).

<sup>28</sup> Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.

<sup>29</sup> T. Kuczyński, *System prawa pracy*, t. VI: *Procesowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016, s. 395.

<sup>30</sup> Tamże, s. 396, 397.

czących funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych powinna należeć do właściwości sądów administracyjnych, a analogiczna kontrola w służbowych stosunkach pracowniczych – do właściwości sądów powszechnych. Tym należy uzasadnić, że mocą art. 11 i 77 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi odebrano sądownictwu administracyjnemu nadzór judykacyjny nad orzecznictwem dyscyplinarnym w sprawach pracowników urzędów państwowych oraz kuratorów sądowych i przekazano go sądownictwu powszechnemu. Zasada ta nie jest jednak konsekwentnie wdrażana, bowiem sprawy dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Więziennej pozostających w niepracowniczym stosunku służbowym przekazano, w zasadzie bez uzasadnienia, sądownictwu powszechnemu, natomiast sprawy dyscyplinarne mianowanych pracowników NIK – sądownictwu administracyjnemu. W motywach tego rozwiązania podano, że był to zbieg celowy, gdyż ustawodawca chciał „zapewnić jednotorowość w zakresie kontroli sądowej rozwiązywania sporów ze stosunków pracy z pracownikami mianowanymi NIK. Zgodnie bowiem z art. 96 ustawy o NIK od decyzji Prezesa NIK w sprawach „(...) dotyczących rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem mianowanym, przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego”<sup>31</sup>. Dla wyjaśnienia należy dodać, że uprawomocnienie się orzeczenia dyscyplinarnego o ukaraniu karą dyscyplinarną wydalenia z pracy w Najwyższej Izbie Kontroli skutkuje wygaśnięciem stosunku pracy z mianowanym kontrolerem. Sąd administracyjny, rozpoznając skargę na orzeczenie dyscyplinarne w sprawie wydalenia z pracy w NIK, pośrednio dokonuje kontroli legalności czynności organu dyscyplinarnego, które doprowadziły do wygaśnięcia stosunku pracy z takim kontrolerem.

## 2. MODELE POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH W SPRAWACH DYSCYPLINARNYCH

Modele postępowania sądowych w sprawach dyscyplinarnych pracowników i funkcjonariuszy zostały wyznaczone poprzez wskazanie rodzaju sądu uznanego ustawowo za właściwy do skontrolowania prawidłowości danego orzeczenia dyscyplinarnego. Pozostawiając poza polem rozważań problematykę nadzoru nad postępowaniami dyscyplinarnymi w sprawach sędziów i prokuratorów, które ze względu na charakter i specyfikę tych zawodów podlegały i podlegają odrębnym regułom, zauważyć należy, że stosownie do rozwiązań przyjętych w poszczególnych pragmatykach kontrolę taką sprawuje: 1) sąd apelacyjny – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych właściwy ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego (np. mianowani pracownicy Państwowej Inspekcji Pracy, mianowani urzędnicy państwowi, członkowie korpusu służby cywilnej, nauczyciele), 2) Sąd Apelacyjny w Warszawie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (nauczyciele akademicki, pracownicy naukowcy instytutów naukowo-badawczych i Polskiej Akademii Nauk), 3) sąd apelacyjny – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych właściwy ze względu na siedzibę urzędu (radcy Prokuraturii Generalnej), 4) Sąd Apelacyjny w Warszawie (kuratorzy sądowi), sąd okręgowy – sąd pracy właściwy ze względu

<sup>31</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, druk sejmowy nr 1349, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl), s. 8 [dostęp: 11.12.2020].



na miejsce zamieszkania obwinionego (funkcjonariusze Służby Więziennej)<sup>32</sup>, 5) sąd administracyjny właściwy ze względu na siedzibę organu, którego działalność została zaskarżona (pozostali funkcjonariusze służb zmilitaryzowanych, mianowani pracownicy NIK).

Wskazanie sądu powszechnego albo sądu administracyjnego jako właściwych w sprawach kontroli orzecznictwa dyscyplinarnego stawia obwinionych pracowników i funkcjonariuszy w diametralnie różnej sytuacji procesowej, albowiem decyduje zarówno o rodzaju wniesionego środka zaskarżenia (odwołanie, skarga), jak i o trybie jego wnoszenia oraz sposobie i zakresie rozpoznania sprawy. Skargę do sądu administracyjnego można wnieść w trybie i na zasadach określonych w konkretnych ustawach, po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie, zasadniczo w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia skarżącemu rozstrzygnięcia, za pośrednictwem organu, którego działanie jest przedmiotem skargi. Podstawę procedowania wniesionej skargi stanowi ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W większości przypadków przedmiotem skargi do sądu administracyjnego może być orzeczenie kończące postępowanie dyscyplinarne, ale np. obwinionemu pracownikowi NIK przysługuje skarga do sądu administracyjnego na każde orzeczenie odwoławczej komisji dyscyplinarnej. Uprawnienia orzecznicze sądów administracyjnych mają w zasadzie kasacyjny charakter, co oznacza, że postępowanie nie kończy się wydaniem merytorycznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę. Wynika to z faktu, że do kompetencji sądu administracyjnego należy wyłącznie kontrola legalności działania organu dyscyplinarnego, rozstrzygającego w sprawie statusu dyscyplinarnego pracownika lub funkcjonariusza na podstawie norm prawa materialnego i w ustalonym w tym postępowaniu stanie faktycznym. Zadaniem sądu administracyjnego jest sprawdzenie, czy postępowanie organu odpowiadało wymogom formalnym i czy w ustalonym stanie faktycznym prawidłowo zastosowano przepisy prawa materialnego. Oznacza to, że sąd nie zastępuje organów dyscyplinarnych w merytorycznym załatwieniu spraw i nie dokonuje samoistnie ustaleń faktycznych i prawnych, a jedynie weryfikuje zgodność zajętą przez organ stanowiska z obowiązującymi przepisami prawa. Postępowanie przed sądami administracyjnymi jest dwuinstancyjne. Od orzeczeń wydanych przez sądy pierwszej instancji (wyroków i postanowień) przysługują przewidziane przez ustawę środki odwoławcze: skarga kasacyjna i zażalenie.

Natomiast odwołanie od orzeczenia dyscyplinarnego wnosi się do właściwego miejscowo i rzeczowo sądu powszechnego, co do zasady, w terminie 14 dni od dnia jego otrzymania wraz z pisemnym uzasadnieniem. W zdecydowanej większości przypadków odwołanie takie, wytaczane i procedowane na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących apelacji, jest więc swoistym odpowiednikiem apelacji związanej z zarzutem nieprawidłowego wymierzenia kary dyscyplinarnej. Apelacja jest środkiem zaskarżenia zwyczajnym, czyli środkiem odwoławczym, służącym do zaskarżania merytorycznych orzeczeń sądu pierwszej instancji<sup>33</sup>. Należy zatem przyjąć, że warunkiem dopuszczalności zaskarżenia do sądu orzeczenia dyscyplinarnego drugiej instancji jest rozstrzygnięcie

<sup>32</sup> Tak przyjęto w uchwale SN z 22 września 2016 r., III PZP 7/16, OSNPUSiSP 2017, nr 4, poz. 37.

<sup>33</sup> Por. np. K. Korzan, *Nowy system odwoławczy (apelacja, kasacja) oraz problematyka związana z obalaniem prawomocnych orzeczeń*, „Rejent” 1997, nr 7-8; *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IA, red. A. Górna-Błaszczykowska, Legalis 2020 (komentarz do art. 367 k.p.c.).

przez organ co do istoty sprawy. Jeżeli orzeczenie takie nie kończy postępowania dyscyplinarnego, lecz jedynie uchyla zaskarżone rozstrzygnięcie i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania, to jego zaskarżenie nie jest dopuszczalne. Należy podkreślić, że celem wprowadzenia unormowań przewidujących sądową drogę odwoławczą od orzeczeń dyscyplinarnych było zapewnienie nadzoru judykacyjnego nad orzecznictwem komisji dyscyplinarnych, a nie zastąpienie postępowania przed tymi komisjami postępowaniem sądowym<sup>34</sup>. Odwołanie jest środkiem dewolutywnym, a jego funkcją nie jest powtórzenie całego postępowania przed organem dyscyplinarnym, ale ponowienie i uzupełnienie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do sprawdzenia zasadności orzeczenia. Przepisy kreujące w sprawach dyscyplinarnych postępowanie odwoławcze przed sądami powszechnymi stanowią wyłączną podstawę prawną dla właściwości wskazanych sądów oraz dla zakresu zastosowania regulacji postępowania cywilnego. Brak zatem przesłanek do rozszerzenia drogi sądowej na inne niż wskazane w ustawie sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy oraz do szerszego zastosowania przepisów kodeksu postępowania cywilnego. W rezultacie rozpatrzenia odwołania sąd może zaskarżone orzeczenie utrzymać w mocy, uchylić i skierować sprawę do ponownego rozpoznania lub zmienić zaskarżone orzeczenie.

W zależności od przyjętych rozwiązań ustawowych właściwość miejscowa sądu w sprawach dyscyplinarnych jest wyznaczona przez miejsce zamieszkania obwinionego albo przez siedzibę urzędu zatrudniającego ukaranego, siedzibę organu, którego działalność została zaskarżona, bądź jako właściwy został wskazany sąd mający siedzibę w Warszawie. Z kolei, również w zależności od przyjętych rozwiązań ustawowych, właściwość rzeczową podzielono pomiędzy sądy powszechne różnego rodzaju rozpoznające sprawy dyscyplinarne w wyniku złożenia przewidzianego środka zaskarżenia, mianowicie między sądy apelacyjne, sądy apelacyjne – sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy okręgowe – sądy pracy oraz sądy administracyjne. Podział w zakresie właściwości sądowej prowadzi do dalszego zróżnicowania sytuacji procesowej stron: postępowanie dyscyplinarne przed sądami pracy (różnego rodzaju) jest prowadzone z uwzględnieniem przepisów o postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu prawa pracy<sup>35</sup>, natomiast postępowanie przed innymi sądami powszechnymi odbywa się na zasadach ogólnych. Kolejna istotna różnica dotyczy kwestii instancyjności postępowania. W jednych przypadkach sądowe postępowanie odwoławcze może być tylko jednoinstancyjne (wyrażają to normy stanowiące, że od orzeczenia sądu apelacyjnego skarga kasacyjna nie przysługuje), w innych – dwuinstancyjne. Druga sytuacja dotyczy postępowania przed sądami administracyjnymi oraz postępowania sądowego wszczętego odwołaniem funkcjonariusza Służby Więziennej od orzeczenia o wymierzeniu kary dyscyplinarnej. Sądem rzeczowo właściwym jest tu sąd okręgowy – sąd pracy, a od wyroku sądu drugiej instancji jest dopuszczalna skarga kasacyjna<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Por. np. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 sierpnia 2000 r., sygn. III APo 10/00, OSA 2001/2/7.

<sup>35</sup> B. Baran, *Droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Polski Proces Cywilny” 2015 nr 4, s. 623 i n., por. także uchwałę Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2016 r., III PZP 4/16 z glosą B. Baran, OSP 2018, nr 3, poz. 28.

<sup>36</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 14 czerwca 2018 r., II PK 95/17, OSNPiUS 2019 nr 1, poz. 4.

## PODSUMOWANIE

Kształtowanie się systemu sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych (w tym również w służbie publicznej) było długotrwałym procesem, który, co do zasady, został przypięczętowany wraz z wejściem w życie konstytucji z 1997 r., deklarującej prawo do sądu. Systemowa analiza przedmiotowych przepisów wskazuje, że ustrój oraz funkcjonowanie tej instytucji nie opierają się na jasnych i racjonalnych założeniach spełniających postulowane kryteria zadowalającej (przyzwoitej) regulacji. Szczególne wątpliwości budzi istnienie obok siebie wielu różnych uregulowań normujących oddzielnie dla poszczególnych grup zawodowych i często w bezzasadnie odmienny sposób aspekty instytucjonalne, materialne i procesowe tej kontroli. Takie ujęcie systemu kontroli stawia zainteresowanych (zwłaszcza obwinionych) w różnych, często niesprawiedliwie nierównych sytuacjach procesowych wynikających z odmiennych zasad postępowania obowiązujących w sądach powszechnych i sądach administracyjnych.

Tylko w pewnej części wskazaną różnorodność można tłumaczyć różnym czasem uchwalania poszczególnych ustaw i przedmiotowymi odrębnościami związanymi z właściwością wykonywania poszczególnych zawodów.

## Bibliografia

- Baran B., *Droga sądowa w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej*, „Polski Proces Cywilny” 2015 nr 4.
- Baran B., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 2016 r, III PZP 4/16*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2018, nr 3.
- Dubowik A., Pisarczyk Ł., *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011.
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013.
- Góra -Błaszczkowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. IA, Legalis 2020.
- Jaśkiewicz W., *Stosunki służbowe w administracji*, Warszawa – Poznań 1969.
- Korzan K., *Nowy system odwoławczy (apelacja, kasacja) oraz problematyka związana z obalaniem prawomocnych orzeczeń*, „Rejent” 1997, nr 7-8.
- Kuczyński, T., *Rozgraniczenie dróg sądowych w sprawach ze stosunków służbowych*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980-2005*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzcziński, Warszawa 2005.
- Kuczyński T., *System prawa pracy*, t. VI: *Procesowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2016.
- Leoński Z., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie Polski Ludowej*, Poznań 1959.
- Wasilewski A., *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7.