

Postępowanie dyscyplinarne w NIK

Problemy odpowiedzialności mianowanego kontrolera

Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli jest odpowiedzialnością osobistą i ma charakter represyjny. Nie należy jej jednak utożsamiać z odpowiedzialnością karną, choć podobieństwo tych postępowań jest duże. Regulacja zasad odpowiedzialności i trybu postępowania w sprawach dyscyplinarnych została zawarta w rozdziale 4a ustawy o NIK¹. W kwestiach nieuregulowanych ustawodawca odesłał do „odpowiedniego” stosowania przepisów ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego². Na łamach „Kontroli Państwowej” od kilku lat trwa dyskusja na temat różnych kwestii istotnych z punktu widzenia sprawności postępowania i prawidłowości orzekania w sprawach dyscyplinarnych. Do tej pory nie były jednak omawiane problemy dotyczące treści wniosku o ukaranie, stosowania środka, jakim jest zawieszenie mianowanego kontrolera, a także obowiązki rzeczników dyscyplinarnych i ich odpowiedzialność za przewlekłe lub niezgodne z prawem prowadzenie postępowania. Są one przedmiotem rozważań w artykule.

ELŻBIETA JARZEŃKA-SIWIK

Wprowadzenie

Kwestie dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów NIK były przedmiotem wielu

publikacji na łamach „Kontroli Państwowej”. W numerze 2/2023 „KP” zostały opublikowane dwa ciekawe artykuły z tej tematyki. W pierwszym R. Padrak przedstawił swój pogląd w sprawie instytucji posiedzenia wstępnego w postępowaniu

¹ Ustawa z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm., dalej k.p.k.

dyscyplinarnym NIK³. W drugim artykule Ł. Róg omówił zasadę adekwatności kary, podkreślając wagę zapewnienia w postępowaniu dyscyplinarnym adekwatności kary i jej współmierności do czynu będącego przewinieniem dyscyplinarnym⁴. Autor wskazuje, że adekwatność kary należy do podstawowych elementów standardów demokratycznego państwa prawnego, określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w odniesieniu do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, i to niezależnie od tego, czy ustawodawca określił w ustawie dyrektywę wymiaru kary⁵.

Trudno nie zgodzić się z tezami postawionymi przez obu autorów. Wszak szybkość i prawidłowość postępowania dyscyplinarnego jest w interesie zarówno NIK, jak i obwinionego. Niewątpliwie przygotowanie rozprawy przed Komisją Dyscyplinarną może istotnie usprawnić i zapewnić prawidłowy przebieg postępowania, zwłaszcza przy zaangażowaniu stron. Z kolei wymiar kary dyscyplinarnej

dokonywany na zasadzie niezawisłości przez orzekających członków komisji dyscyplinarnych powinien być emanacją sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Gwarancją sprawiedliwości jest tu stosowanie powszechnie uznanych zasad wymiaru kary, czyli zasady zamkniętego katalogu kar, niepołączalności, adekwatności i stopniowości⁶.

Włączając się do dyskusji o problemach związanych z prowadzeniem postępowań dyscyplinarnych⁷, chcę zwrócić uwagę na wybrane kwestie mające zasadnicze znaczenie dla gwarancji sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy dyscyplinarnej z punktu widzenia interesów obwinionego. Problemy te nie były przedmiotem pogłębionej analizy w doktrynie, a dotyczą treści wniosku o ukaranie, stosowania środka, jakim jest zawieszenie mianowanego kontrolera, a także obowiązków i odpowiedzialności rzecznika dyscyplinarnego. Analizując regulacje dotyczące zawieszenia, wskazałam porównawczo na rozwiązania prawne stosowane wobec członków korpusu służby cywilnej i wobec prokuratorów.

³ R. Padrak: *Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 25-44.

⁴ Pojęcie „adekwatności kary” odnoszę w tekście do wyboru przez rzecznika lub Komisję Dyscyplinarną odpowiedniego rodzaju kary z katalogu kar zawartego w art. 97a ust. 2 ustawy o NIK, zaś „współmierność kary” do jej wymiaru ze względu na wagę przewinienia dyscyplinarnego.

⁵ Ł. Róg: *Zasada adekwatności kary*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 45-57.

⁶ Tamże, s. 56-57. Patrz też E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014, s. 48.

⁷ W dyskusji tej zajmowano się np. problematyką wydawania orzeczeń o ukaraniu, vide R. Padrak: *Postępowanie dyscyplinarne w NIK. Orzeczenie o ukaraniu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016, s. 22-36, kwestiami dotyczącymi umorzenia postępowania, vide R. Padrak: *Umorzenie postępowania dyscyplinarnego – procedura dotycząca mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2017, s. 27-49, zakazem pogarszania sytuacji skarżącego – R. Padrak: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu dyscyplinarnym – procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2018, s. 24-40, czy rolę Prezesa NIK jako dysponenta sprawy dyscyplinarnej, vide Ł. Róg: *Zasada skargowości w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2016, s. 22-32.

Treść wniosku o ukaranie

Analiza przepisów rozdziału 4a ustawy o NIK pozwala stwierdzić, że przełożonym dyscyplinarnym i dysponentem postępowania dyscyplinarnego jest Prezes NIK. Decyduje on o wszczęciu, czasami też o przebiegu (np. w kwestii cofnięcia wniosku o ukaranie)⁸ postępowania dyscyplinarnego, a w niektórych sytuacjach także o jego zakończeniu, tj. gdy wydaje rzecznikowi polecenie umorzenia postępowania (art. 97c ust. 2 ustawy o NIK). Jednak to przede wszystkim rzecznik odpowiada za „jakość” postępowania wyjaśniającego i zachowanie podstawowych standardów i gwarancji procesowych obwinionego.

Pierwszy etap postępowania ma na celu wyjaśnienie okoliczności dotyczących popełnienia przewinienia dyscyplinarnego będącego przedmiotem tego postępowania. Postępowanie na tym etapie, zgodnie z art. 97c ustawy o NIK, prowadzi właśnie rzecznik dyscyplinarny wyznaczony przez Prezesa NIK. Zakończeniem postępowania wyjaśniającego jest sporządzenie przez rzecznika dyscyplinarnego wniosku o ukaranie albo postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 97d ust. 5 ustawy o NIK), a następnie zatwierdzenie takiego dokumentu przez Prezesa NIK

(art. 97e ustawy o NIK). Wniosek o ukaranie, w przeciwieństwie do postanowienia o umorzeniu, nie kończy sprawy dyscyplinarnej, tylko przenosi ją na etap rozpoznania przez Komisję Dyscyplinarną, przed którą rzecznik pełni funkcję oskarżyciela dyscyplinarnego.

Ustawodawca nie wskazał jaka powinna być treść wniosku o ukaranie. W tej części – zgodnie z art. 97p ustawy o NIK – należałoby zatem odpowiednio stosować przepisy k.p.k. Odnotować trzeba, że owo odesłanie do k.p.k. jest rodzajem zabiegu legislacyjnego, w odniesieniu do spraw, których charakter wykazuje pewne podobieństwo i ustawodawca chce w ten sam bądź podobny sposób je rozstrzygać, a sprawy te mogą być normowane za pomocą tych samych przepisów⁹. Ze względów praktycznych taki zabieg jest potrzebny, ale jednocześnie rodzi problemy interpretacyjne, ponieważ w procesie odpowiedniego stosowania przepisów organ powinien je właściwie zinterpretować w konkretnej sytuacji. W doktrynie¹⁰ i judykaturze¹¹ przyjęto, że odpowiednie stosowanie przepisów wskazanego aktu normatywnego polega na:

- stosowaniu bez żadnych zmian w ich dyspozycji;
- stosowaniu przepisów z pewnymi modyfikacjami;

⁸ Prezes NIK, zgodnie z art. 97c ust. 2 ustawy o NIK, w postępowaniu przed komisjami może wydać polecenie cofnięcia wniosku o ukaranie, a na każdym etapie postępowania wyznaczyć nowego rzecznika dyscyplinarnego w miejsce dotychczasowego – art. 97c ust. 3 ustawy o NIK.

⁹ Patrz J. Nawacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” nr 31/1964, s. 368.

¹⁰ Patrz T. Żywnowski: *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 1991 r.*, III CZP 109/91, „Przebieg Sądowy” nr 5-6/1992, s. 133; A. Korzeniewska-Lasota: *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*, „Palestra” nr 9-10/2013, s. 73-81; Ł. Róg, *Zasada skargowości...*, op. cit. s. 23.

¹¹ Patrz wyrok SN z 15.2.2008, I CSK 357/07, LEX nr 394763; wyrok NSA z 12.6.2019, I OSK 2000/17, LEX nr 2718090; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 13.2.2014, II SA/Go 972/13, LEX nr 1525636.

- braku możliwości zastosowania, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio.

Wniosek o ukaranie w postępowaniu dyscyplinarnym wykazuje podobieństwo i jest swoistym odpowiednikiem aktu oskarżenia. Dlatego do treści tego dokumentu należałoby odpowiednio zastosować art. 332-333 k.p.k., które określają wymogi dla aktu oskarżenia. Oczywiście ze względu na różnice w postępowaniach karnym i dyscyplinarnym nie da się tych przepisów zastosować bez żadnych zmian. Wprowadzając zatem modyfikacje, moim zdaniem, wniosek o ukaranie powinien zawierać:

- dane identyfikujące obwinionego, w tym imię i nazwisko, stanowisko służbowe oraz inne dane identyfikujące, ale też pozwalające na kontakt z nim, tj. numer telefonu służbowego (za zgodą obwinionego może być to numer prywatny) i adres poczty elektronicznej;
- dokładne określenie przewinienia zarzucanego obwinionemu ze wskazaniem czasu, miejsca, sposobu i okoliczności jego popełnienia oraz skutków, zwłaszcza wysokości szkody, jeżeli taka powstała;
- kwalifikację prawną przewinienia ze wskazaniem przepisów ustawy, w których zarzucany czyn został ujęty. Jeżeli przewinienie zarzucane obwinionemu wyczerpuje znamiona przestępstwa lub wykroczenia, należy również wskazać ich kwalifikację prawną;

- uzasadnienie – należy przytoczyć fakty i dowody, na których wniosek się opiera, a w miarę potrzeby wyjaśniające podstawę prawną wniosku oraz omawiające okoliczności, na które powołuje się obwiniony w ramach obrony;

- listę osób, których wezwania na rozprawę przed komisją dyscyplinarną żąda rzecznik dyscyplinarny;

- wykaz innych dowodów, których przeprowadzenia na rozprawie domaga się rzecznik dyscyplinarny;

- wskazanie Komisji Dyscyplinarnej właściwej do rozpoznania sprawy¹².

We wniosku o ukaranie rzecznik dyscyplinarny może wnosić o zaniechanie wezwania na rozprawę świadków, którzy zostali przesłuchani, przebywających za granicą lub mających stwierdzić okoliczności nie tak doniosłe, aby konieczne było bezpośrednie ich przesłuchanie na rozprawie, w szczególności takie, którym obwiniony w wyjaśnieniach nie zaprzeczył. Do wniosku należy dołączyć – do wiadomości Komisji Dyscyplinarnej – załącznik z adresami osób podlegających wezwaniu na rozprawę.

Rodzi się pytanie, czy odpowiednie zastosowanie wspomnianych przepisów k.p.k. eliminuje możliwość zawarcia we wniosku jeszcze innych danych, mających znaczenie dla sprawiedliwej oceny prawnej przewinienia i wymierzenia adekwatnej kary. Moim zdaniem taka sytuacja nie zachodzi. Wskazane wyżej elementy treści wniosku o ukaranie stanowią absolutne minimum informacji koniecznych

¹² Chodzi tu o Komisję Dyscyplinarną jako organ właściwy w pierwszej instancji.

do rozpoczęcia rozprawy przed komisją dyscyplinarną. Pogląd ten ma uzasadnienie w twierdzeniu, że „podmiot odpowiedzialnie stosujący prawo winien dokonać szczegółowej oceny przydatności zidentyfikowanego przepisu (przepisów) i po wstępnym uznaniu, że przepis ten może regulować interesującą go kwestię, ustalić, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie niezbędna jest jego modyfikacja. Dopiero po ostatecznym sprawdzeniu, czy tak „dostosowany” przepis nadaje się do rozważanych stosunków, można przystąpić do zdekodowania normy prawnej z przepisu podstawowego (przepisów) uzupełnionego o przepis odniesienia (przepisy), ewentualnie uprzednio odpowiednio zmodyfikowany”¹³. Oznacza to, że przepis k.p.k., który po wstępnej selekcji zostanie przez podmiot stosujący prawo zakwalifikowany do zastosowania w materii przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej, musi następnie zostać do niej adekwatnie „przekodowany”. Wymaga to nie tylko znajomości przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej, ale również specyfiki i charakteru tej odpowiedzialności, jak również zastosowania dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej¹⁴.

Nie ulega wątpliwości, że w uzasadnieniu powinny być opisane okoliczności popełnienia przewinienia i dowody, na podstawie których zostały one ustalone. Chodzi zarówno o dowody przeprowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego, jak i te, na które powołuje się obwiniony.

Chociaż wymienione wyżej przepisy k.p.k. o tym nie wspominają – moim zdaniem – w uzasadnieniu powinny być również podane informacje dotyczące zachowania się obwinionego w przeszłości. Istotne jest zwłaszcza to, czy był on już karany dyscyplinarnie, chyba że nastąpiło zatarcie ukarania, oraz jaki jest jego stosunek do służby wynikający np. z oceny przełożonych. Informacje te mają przecież istotne znaczenie dla wymiaru kary.

Trzeba podkreślić, że wniosek o ukaranie wiąże komisje dyscyplinarne w zakresie orzekania co do konkretnych przewinień w nim opisanych. Oczywiście nie wiąże co do wymiaru kary. Przy stosowaniu wprost wspomnianych przepisów k.p.k. nie można mówić o obowiązku wskazania we wniosku o ukaranie, o jaką karę wnosi rzecznik dyscyplinarny. Według mnie na ten problem trzeba jednak patrzeć od strony funkcjonalnej i z uwzględnieniem specyfiki odpowiedzialności dyscyplinarnej. Uważam, że informacja o jaki wymiar kary wnosi rzecznik jest nie tylko potrzebna, ale wręcz konieczna zarówno dla obwinionego, jak i organów orzekających.

Przede wszystkim zwracam uwagę, że czyny, które stanowią przewinienia dyscyplinarne mają różnorodny charakter i wagę. Mogą obejmować np. niezbyt istotne naruszenie zasad porządkowych, określonych w regulaminie pracy, nieuprzejme zachowanie wobec innych osób, ale też – w skrajnych przypadkach – wypełniać znamiona przestępstw. Ustawa

¹³ A. Korzeniewska-Lasota, *Odpowiednie stosowanie przepisów...*, op.cit., s. 76.

¹⁴ Tamże s. 77.

o NIK wskazuje jedynie rodzaje kar dyscyplinarnych, bez skonkretyzowania warunków ich orzekania i typów przewinienia, do których miałyby zastosowanie. Dlatego, ze względu na zasadę adekwatności kary w kontekście jej rodzaju oraz wymiaru, we wniosku powinna być podana proponowana kara z zamkniętego katalogu zawartego w art. 97a ust 2 ustawy o NIK oraz przedstawione okoliczności uzasadniające – według rzecznika dyscyplinarnego – jej orzeczenie. Orzeczenie w sprawie którejś z kar dyscyplinarnych zależy przecież od różnych czynników, w szczególności od stopnia zawinienia, szkodliwości i skutków przewinienia. Te okoliczności powinny wynikać z treści wniosku o ukaranie, ponieważ przedstawiają ocenę zdarzenia oskarżyciela. Sprawą Komisji Dyscyplinarnej jest zaś rozważenie, czy proponowana kara będzie sprawiedliwa.

Z kolei dla obwinionego brak wskazania wnioskowanej kary może godzić w prawo do obrony. W przeciwieństwie do przepisów karnych określających wprost znamiona czynów zabronionych i sankcje karne za ich popełnienie, dyspozycje przepisów, na podstawie których może być oceniane przewinienie dyscyplinarne statuują obowiązki mianowanego kontrolera, w tym w szczególności obowiązki związane z wykonywaniem czynności służbowych oraz godnym zachowaniem się w służbie i poza służbą. W żaden sposób nie odnoszą się one do konkretnych kar dyscyplinarnych. W wypadku przestępstw w akcie oskarżenia należy wskazać przepisy ustawy

karnej, na podstawie których czyn powinien być kwalifikowany – art. 332 § 1 pkt 4 k.p.k. Dzięki temu oskarżony wie, jaka grozi mu kara i to pomaga mu wybrać linię obrony. Brak sugerowanej kary we wniosku o ukaranie powoduje, że obwiniony nie wie, jak oceniany jest jego czyn. Taka sytuacja niewątpliwie utrudnia przygotowanie obrony, zwłaszcza że bez aprobaty Prezesa NIK obwiniony może na koniec postępowania zostać zaskoczony wnioskiem o bardzo wysoką karę za stosunkowo niezbyt szkodliwe przewinienie.

Biorąc pod uwagę kwestie formalne, trzeba odnotować, że wniosek o ukaranie podlega zatwierdzeniu przez Prezesa NIK zgodnie z art. 97e ust. 1 ustawy o NIK. Słownikowa definicja wyrażenia „zatwierdzić – zatwierdzać”¹⁵ wskazuje, że chodzi o nadanie czemuś mocy prawnej lub uczynienia czegoś obowiązującym, a także o oficjalną zgodę na zajęcie przez kogoś jakiegoś stanowiska. Ujmując zatem rzecz semantycznie, Prezes NIK zgadza się na skierowanie konkretnego wniosku o ukaranie do Komisji Dyscyplinarnej. Owa konkretyzacja powinna dotyczyć nie tylko opisu okoliczności strony przedmiotowej i subsumpcji prawnej przewinienia dyscyplinarnego, ale również okoliczności dotyczących strony podmiotowej, czyli zawinienia, a w konsekwencji proponowanej kary. Bez znaczenia jest przy tym, czy propozycję kary sformułuje rzecznik dyscyplinarny, czy stanowisko w tej kwestii zajmie sam Prezes NIK i przekaże je rzecznikowi. Warto zauważyć, że rzecznikiem

¹⁵ <<https://sjp.pwn.pl>>

dyscyplinarnym musi być kontroler z wykształceniem prawniczym, który powinien dokonać całościowej prawnokarnej oceny przewinienia.

Brak określenia proponowanej kary we wniosku o ukaranie powoduje, że w zasadzie przełożony dyscyplinarny i zarazem dysponent sprawy nie ma wiedzy, o orzeczenie jakiej kary będzie wnosił rzecznik dyscyplinarny. Tymczasem to od decyzji Prezesa NIK zależy byt sprawy dyscyplinarnej. Prezes prowadzi i odpowiada za politykę kadrową w NIK. Co więcej, jako pracodawca będzie musiał wykonać orzeczenie Komisji Dyscyplinarnej, np. w wypadku orzeczenia kary przeniesienia kontrolera na niższe stanowisko służbowe, z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy.

Należałoby też zadać pytanie, czy w postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną rzecznik dyscyplinarny jest uprawniony do sformułowania propozycji dotyczących orzeczenia kary dyscyplinarnej, jeżeli taka propozycja nie została sformułowana we wniosku o ukaranie zatwierdzonym przez Prezesa NIK? Rzecznik dyscyplinarny (podobnie jak prokurator występujący przed sądem) pełni funkcję oskarżyciela na rozprawie przed Komisją Dyscyplinarną.

Ustawa o NIK ani nie konkretyzuje zadań rzecznika jako oskarżyciela, ani nie przyznaje mu atrybutu niezależności w tej kwestii. Przepisy k.p.k. wprawdzie określają przebieg przewodu sądowego

i kolejność udzielania głosu stronom (rozdział 45 i 46 k.p.k.), ale nie wspominają o składaniu przez oskarżyciela wniosku o wymierzenie konkretnej kary. Nie mogą być zatem zastosowane odpowiednio. Zadania prokuratora przed sądem określają natomiast przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury¹⁶. Zgodnie z jego § 318 w postępowaniu przed sądem prokurator sprawuje funkcję oskarżyciela publicznego oraz podejmuje czynności zmierzające do prawidłowego i jednolitego stosowania prawa, chyba że ustawa stanowi inaczej. W tym celu:

- bierze udział w rozprawach i posiedzeniach;
- składa wnioski co do wymiaru kary i innych rozstrzygnięć;
- zaskarża orzeczenia i zarządzenia, które uznaje za niesłuszne.

Przepisów tego rozporządzenia nie stosuje się jednak w postępowaniu dyscyplinarnym w NIK.

Kierując się wykładnią literalną, trzeba stwierdzić, że dla rzecznika dyscyplinarnego nie określono podstawy prawnej do formułowania propozycji wymierzenia konkretnej kary. Jednakże opierając się tylko na wykładni literalnej – moim zdaniem – wypacza się sens i cel wniosku o ukaranie, który jest swoistym oskarżeniem połączonym z żądaniem ukarania sprawcy przewinienia dyscyplinarnego. Praktyka kształtowana przez wiele lat

¹⁶ Dz.U. 2017 r. poz. 1206, ze zm.

w NIK preferowała podejście funkcjonalne i we wnioskach o ukaranie rzecznik dyscyplinarny wskazywał, jakiej kary domaga się za zarzucane obwinionemu przewinienie. Praktyka ta nie była kwestionowana przez judykaturę.

Zawieszenie mianowanego kontrolera

Niektóre decyzje podejmowane w toku postępowania dyscyplinarnego mają bezpośredni wpływ na treść stosunku pracy mianowanego kontrolera. Niewątpliwie należy do nich decyzja o zawieszeniu w czynnościach służbowych¹⁷.

Instytucja zawieszenia mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych została uregulowana w art. 97a ust. 7 ustawy o NIK. Decyzja o zwieszeniu jest fakultatywna i podejmuje ją Prezes Najwyższej Izby Kontroli w wyniku oceny sytuacji spowodowanej przewinieniem dyscyplinarnym.

Ustawodawca nie określił materialnych przesłanek uprawniających do podejmowania decyzji o zawieszeniu kontrolera. Charakter zawieszenia i cel regulacji – moim zdaniem – pozwalają przyjąć, że jest to swoisty środek zabezpieczający interes NIK i podmiotów kontrolowanych w kontekście zapewnienia prawidłowych warunków do wykonywania ustawowych zadań Izby. Chodzi o wykonywanie zadań „wewnątrz” instytucji, powiązanych z zapewnieniem

właściwej organizacji pracy, w tym bezpieczeństwa i higieny lub przestrzegania innych praw pracowniczych (np. w wypadku stwierdzenia działań dyskryminujących lub mobbingu wobec współpracowników), a także zadań wykonywanych „na zewnątrz” w ramach postępowania kontrolnego czy reprezentowania NIK np. przed organami państwa albo w działalności międzynarodowej. Podstawową przesłanką materialną, która w mojej opinii powinna decydować o stosowaniu tego środka jest waga przewinienia oraz okoliczności jego popełnienia, ustalone na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, który musi być przekonujący. Okoliczności te mogą przecież w istotny sposób rzutować na przeprowadzanie kontroli, na autorytet NIK, a także jej interesy, łącznie z odpowiedzialnością odszkodowawczą. W doktrynie, w odniesieniu do członka korpusu służby cywilnej wskazuje się, że decyzja o zawieszeniu ma charakter uznaniowy i „zależy między innymi od materiału zgromadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, pozycji zawodowej członka korpusu służby cywilnej i zakresu realizowanych przez niego zadań”¹⁸.

Artykuł 97a ust. 7 ustawy o NIK reguluje natomiast warunki formalne zawieszenia. Wydanie decyzji o zawieszeniu mianowanego kontrolera jest możliwe dopiero po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, czyli po wydaniu przez

¹⁷ Instytucji zawieszenia, o której tu mowa nie wolno utożsamiać ani z zawieszeniem mianowanego kontrolera w wykonywaniu obowiązków służbowych z mocy prawa w razie tymczasowego aresztowania na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy o NIK, ani z zawieszeniem w czynnościach służbowych lub w wykonywaniu zawodu orzekanym przez sąd lub prokuratora na podstawie art. 276 k.p.k.

¹⁸ M. Mazuryk [w:] W. Drobny, P. Zuzankiewicz, M. Mazuryk, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012, LEX art. 69.

rzecznika dyscyplinarnego postanowienia, o którym mowa w art. 97d ust. 1 ustawy o NIK. Oznacza to, że Prezes NIK nie może wydać takiej decyzji zaraz po powzięciu wiadomości o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego (art. 97c ust. 1 ustawy o NIK). W razie zakwalifikowania przewinienia dyscyplinarnego jako „mniejszej wagi naruszenia obowiązków pracownika Najwyższej Izby Kontroli lub uchybienie godności stanowiska” i ukarania mianowanego kontrolera karą upomnienia na piśmie na podstawie art. 97b ust. 1 ustawy o NIK nie jest możliwe zawieszenie kontrolera, które – jak wcześniej zaznaczyłam – wolno stosować tylko po wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Inaczej rzecz się przedstawia po wniesieniu przez kontrolera sprzeciwu, którego skutkiem musi być wydanie przez Prezesa NIK polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego – art. 97b ust. 2 i 3 ustawy o NIK. Od strony formalnej, po ziszczeniu się warunku z art. 97d ust. 1 ustawy o NIK, nie ma przeszkód do zastosowania instytucji zawieszenia. Jednak moim zdaniem taką decyzję trudno byłoby uzasadnić teleologicznie w kontekście wagi przewinienia.

Drugim ograniczeniem jest okres zawieszenia. Prezes NIK może zawiesić mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych na okres do zakończenia postępowania, nie dłużej jednak niż na 6 miesięcy. W szczególnie uzasadnionych przypadkach

okres zawieszenia może być wydłużony do 12 miesięcy¹⁹. Wskazany przez ustawodawcę dopuszczalny czas zawieszenia jest co do zasady powiązany z długością trwania postępowania, gdyż ustawodawca ustanawiając cezurę zawieszenia odwołuje się do „zakończenia postępowania”. Według ustawodawcy czas trwania postępowania, w którym nastąpiło zawieszenie mianowanego kontrolera w czynnościach służbowych – co do zasady – powinien zatem zamknąć się w okresie 6 miesięcy i tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach może sięgać 12 miesięcy. Jeśli postępowanie trwa dłużej, kontroler wraca do wykonywania zadań służbowych.

Trzeba postawić tu pytanie o cel takiej regulacji w zestawieniu z dopuszczalnym czasem trwania postępowania dyscyplinarnego, wyznaczonym przez upływ okresu przedawnienia. Wyrażam pogląd, że cel jest dość oczywisty. Chodzi o to, aby zawieszenie było stosowane tylko w przypadkach szczególnych, tj. w sprawach o najcięższe przewinienia, których okoliczności popełnienia wysoce uprawdopodobniają wymierzenie surowej kary dyscyplinarnej, włącznie z wydaleniem ze służby. Uważam, że postępowania w tych sprawach, ze względu na ich wagę, powinny być traktowane priorytetowo i prowadzone bez jakiegokolwiek zwłoki. Muszę podkreślić, że nie bez znaczenia są tu konsekwencje finansowe dotyczące kontrolera. W sytuacji

¹⁹ Warto wskazać, że zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z 21.11.2008 o służbie cywilnej, Dz.U. z 2022 r. poz. 169, ze zm., dalej ustawa s.c., okres zawieszenia członka korpusu służby cywilnej nie może trwać dłużej niż 3 miesiące, zaś okres zawieszenia prokuratora wynosi „do 6 miesięcy” – art. 150 § 1 ustawy z 28.1.2016 – Prawo o Prokuraturze, Dz.U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm., dalej ustawa p.p. W myśl art. 150 § 3 ustawy p.p. zawieszenie prokuratora w czynnościach, w uzasadnionych przypadkach, może być przedłużone na wniosek rzecznika dyscyplinarnego na dalszy niezbędny okres, ale orzeczenie w tej sprawie wydaje sąd dyscyplinarny.

nieświadczenia pracy kontroler może zostać pozbawiony prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastki), o którym mowa w ustawie z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²⁰. W art. 2 tej ustawy wskazano, że pracownik nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w pełnej wysokości po przepracowaniu u danego pracodawcy całego roku kalendarzowego, a jeśli nie miało to miejsca, nabywa prawo do wynagrodzenia rocznego w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, pod warunkiem że okres ten wynosi co najmniej 6 miesięcy. Warto podkreślić, że judykatura pod pojęciem „przepracowania” rozumie czas efektywnie przepracowany²¹. Oznacza to, że nie wystarczy samo pozostawanie w stosunku pracy, ale konieczne jest jej rzeczywiste świadczenie.

Decyzja o zawieszeniu jest wyłączną kompetencją Prezesa NIK. Choć ustawodawca o tym nie wspomina, trzeba przyjąć, że jej wydanie może poprzedzać stosowny wniosek rzecznika dyscyplinarnego. To przecież rzecznik najlepiej zna okoliczności sprawy i może wskazać powody, dla których konieczne jest zastosowanie zawieszenia jako środka prewencyjnego. Niewątpliwie ułatwiłoby to Prezesowi NIK określenie granic zawieszenia.

Ustawodawca szeroko określił zakres przedmiotowy zawieszenia. Mówi o zawieszeniu „w czynnościach służbowych”. Moim zdaniem nie musi to jednak oznaczać całkowitego odsunięcia od obowiązku

świadczenia pracy, tym bardziej że kontroler będąc w stosunku pracy i tak pozostaje do dyspozycji pracodawcy. Uważam, że ze względu na swoją dolegliwość decyzja o zawieszeniu powinna dotyczyć tylko niezbędnego zakresu czynności. Jak w każdej decyzji wkraczającej w obszar praw i obowiązków jednostki, w tej również należałoby ściśle określić przedmiot tj. zakres czynności, których pracownikowi nie wolno wykonywać. W przepisie nie ma wszak mowy o zawieszeniu w prawach mianowanego kontrolera, a świadczenie pracy jest nie tylko obowiązkiem, ale i podstawowym prawem pracownika. Stoję na stanowisku, że Prezes NIK w decyzji o zawieszeniu powinien skonkretyzować zakres czynności służbowych, których kontroler nie może wykonywać w tym okresie. Nie jest to rzecz jasna łatwe, ale też nie niemożliwe, zwłaszcza że każdy pracownik ma pisemnie określony zakres czynności służbowych przydzielonych mu do wykonywania. Mój pogląd opieram także na tym, że w systemie prawa w odniesieniu do pozaumownych stosunków pracy występuje podobna regulacja. Chodzi o zawieszenie prokuratora. Zgodnie z art. 150 § 1 ustawy p.p. zawieszenie w czynnościach nie zwalnia prokuratora od obowiązku pozostawania w dyspozycji przełożonego i wykonywania tych ściśle określonych w zarządzeniu o zawieszeniu w czynnościach. Obowiązki te nie mogą jednak obejmować wykonywania czynności zastrzeżonych dla prokuratora przez ustawę. Z kolei w art. 69 ustawy

²⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 1690.

²¹ Uchwała SN z 25.7.2003, III PZP 7/03, LEX 79095.

s.c. jest mowa o „zawieszeniu w pełnieniu obowiązków”. Uważam, że sformułowanie „pełnienie obowiązków” jest szersze niż wykonywanie „czynności służbowych”²². Dlatego w doktrynie podniesiono iż „w razie powstania uzasadnionej wątpliwości co do możliwości wykonywania przez członka korpusu służby cywilnej jego obowiązków w sposób rzetelny, bezstronny i politycznie neutralny, to wówczas powinien być on zawieszony w świadczeniu pracy”²³.

Dodatkowym argumentem za racjonalizowaniem zakresu ograniczenia wynikającego z decyzji o zawieszeniu jest kwestia wydatkowania środków publicznych. Wołą ustawodawcy było przyznanie zawieszonemu kontrolerowi minimalnej gwarancji zachowania uprawnień pracowniczych w postaci wyłączenia możliwości pozbawienia go wynagrodzenia oraz innych świadczeń przysługujących mu na podstawie stosunku pracy. Oznacza to, że w skrajnym przypadku kontrolerowi nieobecnemu w pracy przez cały rok wypłaca się pełne wynagrodzenie i inne świadczenia związane ze stosunkiem pracy (np. świadczenia socjalne).

Uwzględnienie funkcji prewencyjnej instytucji zawieszenia mianowanego kontrolera w wypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, realizowanej przez odwołanie go od wykonywania czynności służbowych oraz pozbawienie możliwości wpływu na toczące się postępowanie, nie powinno – moim zdaniem – prowadzić do wyeliminowania kontrolera z życia zawodowego. W szczególności nie można

mu zabronić przebywania na terenie zakładu pracy, korzystania z ogólnie dostępnej dla pracowników infrastruktury pracodawcy (np. z zasobów bibliotecznych, do których swobodny dostęp mają również emerytowani pracownicy), dostępu do poczty służbowej, za pośrednictwem której doręczane są niektóre dokumenty urzędowe, np. w sprawach podatkowych. Należy podkreślić, że zawieszony kontroler nie jest zwolniony z obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zatem powinien mieć możliwość uczestniczenia w szkoleniach organizowanych przez pracodawcę – zwłaszcza szkoleniach obowiązkowych.

Realizowanie funkcji prewencyjnej nie może wypaczać istoty omawianej regulacji, zwłaszcza wobec braku skutecznego środka odwoławczego. Trzeba bowiem wskazać, że decyzja o zawieszeniu nie podlega zaskarżeniu. Kontrolę legalności może przeprowadzić sąd administracyjny po wniesieniu skargi, o której mowa w art. 97n ust. 5 ustawy o NIK. Sąd wypowiedzi się tylko co do legalności tej decyzji w ramach kontroli legalności orzeczenia Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej i przestrzegania przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne. Oczywiście zawieszony kontroler zawsze ma prawo zwrócić się do Prezesa NIK z wnioskiem o uchylenie decyzji o zawieszeniu lub o jej zmianę.

Podobnie brak środków zaskarżenia decyzji o zawieszeniu występuje w ustawie s.c. Inaczej jest w wypadku prokuratorów.

²² Przykładowo pełnienie obowiązków należy odnosić też do obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

²³ K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010, Lex art. 69.

Od decyzji o zawieszeniu w czynnościach przysługuje im bowiem odwołanie do sądu dyscyplinarnego – art. 150 § 2 ustawy p.p.

W tej sytuacji uważam, że jedynym możliwym sposobem weryfikacji zasadności decyzji o zawieszeniu mianowanego kontrolera wydaje się być wniesienie powództwa o dopuszczenie do pracy na podstawie art. 22 § 1 w związku z art. 5 Kodeksu pracy. Przepis ten stanowi, że jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególnie, przepisy Kodeksu stosuje się w zakresie nieuregulowanym tymi przepisami. Zaznaczam jednak, że w praktyce NIK orzeczeń w takich sprawach nie ma. Podobne rozwiązanie sugeruje doktryna, wskazując na możliwość weryfikacji zasadności zastosowania zawieszenia wobec członka korpusu służby cywilnej przez wniesienie powództwa o dopuszczenie do pracy na podstawie art. 9 ustawy s.c.²⁴ W praktyce nie spotkałam odpowiedniego judykату w tej sprawie. Ze względu na terminy procesowe może nie być to jednak środek ani szybki, ani skuteczny.

Na koniec rozważań na temat instytucji zawieszenia należy wskazać, że ustawodawca nie wykluczył zaliczenia okresu zawieszenia do okresu zatrudnienia, od którego zależą uprawnienia pracownicze kontrolera. W konkluzji należy uznać, że okres zawieszenia jest okresem zatrudnienia zaliczanym do stażu uprawniającego np. do nabycia dodatkowego urlopu wypoczynkowego, urlopu

dla poratowania zdrowia czy nagrody jubileuszowej.

Obowiązki i odpowiedzialność rzecznika dyscyplinarnego

Zgodnie z art. 97c ustawy o NIK rzecznikiem dyscyplinarnym może być tylko mianowany kontroler mający wykształcenie prawnicze. Ustawodawca nie precyzuje żadnych innych wymogów wobec osoby rzecznika. W szczególności „nie odwołuje się do doświadczenia życiowego i zawodowego, które odgrywa przecież istotną rolę w procesie dowodzenia i formułowania wniosków kończących ten etap postępowania. To, że przepisy nie określają takich wymogów nie oznacza, że Prezes NIK nie bierze ich pod uwagę. Ocena, czy dany kontroler podoła obowiązkowi rzecznika dyscyplinarnego należy przecieżyć do Prezesa NIK”²⁵. Przy tej ocenie istotne jest przekonanie, że kontroler wyznaczony do pełnienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego jest osobą godną zaufania, która daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków służbowych, poszanowania interesu publicznego, autorytetu i wiarygodności Izby, a także praw obwinionego oraz innych uczestników postępowania.

Wszczęcie i prowadzenie postępowania dyscyplinarnego przez mianowanego kontrolera wyznaczonego do pełnienia funkcji rzecznika trzeba zaliczyć do katalogu jego zadań służbowych. Zadanie to powinno być wykonane – zgodnie z art. 71 pkt 1 ustawy o NIK należyście, bezstronnie i terminowo.

²⁴ M. Grześków [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, red. K. W. Baran, Warszawa 2021, Lex art. 69.

²⁵ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017, s. 373.

Obowiązek „należytego” przeprowadzenia postępowania oznacza przede wszystkim przestrzeganie regulujących je zasad i przepisów. Już samo wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania powinno być oparte na uzasadnionym podejrzeniu, że zostało popełnione przewinienie dyscyplinarne. Jeżeli zachodzi taka potrzeba, stosując odpowiednio art. 307 k.p.k., można zażądać uzupełnienia w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o popełnieniu przewinienia lub sprawdzić fakty. Rzecznik dyscyplinarne jest obowiązany podjąć wszelkie niezbędne czynności do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (art. 97d ust. 3 ustawy o NIK). Zbiera i utrwała dowody nie tylko te, które sam uważa za istotne, ale również wnioskowane przez obwinionego, jeżeli mają one znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (art. 167 k.p.k.).

Ważnym etapem postępowania jest przedstawienie obwinionemu zarzutów. Ustawodawca nie tylko sformalizował tę czynność, nakazując wykonanie jej w formie postanowienia, które należy ogłosić obwinionemu, ale również uzależnił wykonanie czynności od ziszczenia się konkretnego warunku. Chodzi o to, że zebrane przez rzecznika dowody muszą dostatecznie uzasadniać, iż obwiniony popełnił czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne (art. 97d ust. 4 ustawy o NIK). Oznacza to, że rzecznik powinien rzetelnie ocenić materiał dowodowy z uwzględnieniem zasad prawidłowego rozumowania oraz wiedzy i doświadczenia życiowego (art. 7 k.p.k.) zanim sformułuje zarzuty. Nie wolno stawiać zarzutów na wyrost, bez wystarczających ustaleń faktycznych. Taka sytuacja może skutkować zwróceniem rzecznikowi

sprawy przez Komisję Dyscyplinarną do uzupełnienia na podstawie art. 344a k.p.k. To z kolei spowoduje przewlekłość postępowania, którego wymierne skutki dotyczą obwinionego (np. co do okresu zawieszenia w czynnościach służbowych).

Odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym przepisów k.p.k. zobowiązuje zarówno rzecznika, jak i orzekające w sprawie komisje dyscyplinarne do przestrzegania podstawowych zasad procesowych, czyli zasady obiektywizmu i zasady domniemania niewinności. Zasada obiektywizmu określona w art. 4 k.p.k. nakazuje organom prowadzącym postępowanie badać oraz uwzględnić okoliczności przemawiające na korzyść oraz na niekorzyść obwinionego. Statując zasadę domniemania niewinności obwinionego i wiążącą się z nią konsekwencję wynikającą z zasady *in dubio pro reo*, ustawodawca zobowiązał organy prowadzące postępowanie do rozstrzygania nie dających się usunąć wątpliwości na korzyść obwinionego (art. 5 k.p.k.). Wagę przestrzegania tych zasad podkreślił sąd stwierdzając: „Wskazać należy, iż w postępowaniu dyscyplinarnym zasada domniemania niewinności jest adresowana do rzecznika dyscyplinarnego i organów orzekających. Zmusza je do poszukiwania i przedstawienia odpowiednich dowodów. Zobowiązuje organy do właściwego stosunku do obwinionego, a zwłaszcza do szanowania jego godności i respektowania dobrego imienia innych osób. W efekcie daje podstawę prawną do stworzenia obwinionemu określonej sytuacji procesowej. Dotyczy to odpowiedniego rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stosowania zasady *in dubio pro reo*. Ten, kto stawia

zarzut, musi go udowodnić. Obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym nie musi niczego udowadniać, gdyż ciężar obalenia domniemania niewinności spoczywa na organach prowadzących postępowanie. Wynika z tego, że gdy postępowanie dowodowe nie doprowadzi do wyjaśnienia ważnych dla przełamania domniemania niewinności okoliczności sprawy, wszelkie wątpliwości powinny być rozstrzygnięte na korzyść obwinionego²⁶. W wypadku stwierdzenia przez rzecznika, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, że przewinienia nie popełniono albo nie ma danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia, rzecznik powinien umorzyć postępowanie. W grę wchodzi też częściowe umorzenie, gdy postanowienie o wszczęciu postępowania obejmuje kilka przewinień, a negatywna przesłanka dotyczy tylko niektórych zdarzeń – art. 17 § 1 pkt 1 k.p.k.

Bezstronność i obiektywizm rzecznika dyscyplinarnego są gwarancją prawidłowego zebrania dowodów i przedstawienia Prezesowi NIK odpowiednio uzasadnionego wniosku o zatwierdzenie postanowienia o umorzeniu postępowania albo wniosku o ukaranie. Działanie obiektywne i bezstronne musi być wolne od nacisków czy osobistych poglądów albo sympatii, a także od rozważania i rozstrzygania o interesach różnych zainteresowanych sprawą podmiotów. Oznacza to również kierowanie się „właściwie pojętym interesem wspólnym, publicznym i ogólnym,

nadrzędnym wobec interesów partykularnych i szczegółowych”²⁷, a zatem wyważone i neutralne podejście do zbierania dowodów i podejmowania na ich podstawie decyzji procesowych.

W razie zaistnienia okoliczności, które mogłyby wywołać uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności rzecznika w danej sprawie powinien on zostać wyłączony z udziału w postępowaniu. Następuje to z mocy prawa lub na wniosek. Przepisy ustawy o NIK nie regulują kwestii wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego, dlatego w tej części należy zastosować odpowiednio art. 47 k.p.k. Przepis ten dotyczy wyłączenia oskarżyciela publicznego i odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów odnoszących się do wyłączenia sędziego. Na ich podstawie można powiedzieć, że rzecznik dyscyplinarny zostaje wyłączony z mocy prawa, gdy:

- sprawa dotyczy go bezpośrednio;
- jest małżonkiem obwinionego lub pokrzywdzonego albo obrońcy, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego albo pozostaje we wspólnym pożyciu z jedną z tych osób;
- jest krewnym lub powinowatym w linii prostej, a w linii bocznej aż do stopnia pomiędzy dziećmi rodzeństwa osób wymienionych w pkt. 2 albo jest związany z jedną z tych osób węzłem przysposobienia, opieki lub kurateli;
- był świadkiem czynu, o który sprawa się toczy albo w tej samej sprawie był przesłuchany w charakterze świadka;

²⁶ Wyrok NSA z 3.8.2018, sygn. akt I OSK 2120/16, LEX nr 2738520.

²⁷ Patrz teza 5.5. uzasadnienia prawnego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12.12.2002, sygn. akt K 9/02, LEX nr 57103.

• brał udział w wydaniu zaskarżonego orzeczenia.

„Podstawą żądania wyłączenia rzecznika na wniosek są trwałe powiązania ze stroną albo jej pełnomocnikiem typu przyjaźń, wrogość, zbieżność lub rozbieżność interesów. Sporadyczne kontakty na linii *stricte* zawodowej nie powodują konieczności wyłączenia”²⁸. Decyzję o wyłączeniu rzecznika i powołaniu nowego podejmuje Prezes NIK.

Obowiązek „terminowego” wykonania zadania w postaci przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego powinien być rozumiany w kontekście sprawnego działania bez przewlekłości i zwłoki. Ustawodawca nie określił terminu do przeprowadzenia postępowania przez rzecznika. Datą graniczną jest data przedawnienia karalności przewinienia dyscyplinarnego wyznaczona upływem terminu wskazanego w art. 97a ust. 3 ustawy o NIK. Trudno tu również odpowiednio zastosować przepisy k.p.k., bo różne terminy dotyczą śledztwa albo dochodzenia. Długość trwania postępowania dyscyplinarnego zależy od stopnia skomplikowania sprawy i wielu czynników obiektywnych. Niemniej, w przypadku rażącej beczynności lub przewlekłości, można rzecznikowi zarzucić nieterminowe wykonywanie zadań.

Nierespektowanie przez rzecznika dyscyplinarnego przedstawionych wyżej zasad może zostać uznane za nienależyte wykonywanie obowiązków mianowanego kontrolera i skutkować odpowiedzialnością

dyscyplinarną. W skrajnym przypadku, szczególnie gdy na skutek opieszałości rzecznika lub w wyniku notorycznego łamania uprawnień obwinionego poniesie on szkodę, może zaistnieć odpowiedzialność karna rzecznika na podstawie art. 231 Kodeksu karnego. Niezależnie od tego – moim zdaniem – Izba może liczyć się z odpowiedzialnością odszkodowawczą w razie wystąpienia szkody w wyniku nienależytego czy nieterminowego wykonywania zadań, do których rzecznik dyscyplinarny został wyznaczony.

Podsumowanie

1. Regulacja prawna dotycząca postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli rodzi wiele problemów interpretacyjnych, których rozwiązania należy poszukiwać nie tylko w stosowaniu wprost przepisów ustawy o NIK i odpowiednim stosowaniu przepisów k.p.k. Organy prowadzące postępowanie powinny uwzględniać specyfikę odpowiedzialności dyscyplinarnej i właściwie wykorzystywać dyrektywy wykładni systemowej i funkcjonalnej.
2. Treść wniosku o ukaranie ma duże znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnym. Odzwierciedla bowiem przebieg postępowania wyjaśniającego i wyznacza granice zaskarżenia. Jednocześnie określa sytuację procesową obwinionego, umożliwiając mu wybór i przygotowanie linii obrony.
3. Sprawne, rzetelne, obiektywne i zgodne z prawem prowadzenie postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych

²⁸ Por. wyrok WSA w Warszawie z 6.12.2018, sygn. akt II SA/Wa 239/18, LEX nr 2643582, w którym Sąd wyjaśnia powody wyłączenia członka Komisji Dyscyplinarnej.

kontrolerów jest obowiązkiem rzecznika dyscyplinarnego, od którego działań w znacznej mierze zależy sytuacja procesowa obwinionego i korzystanie przez niego ze wszystkich praw pracowniczych.

4. Sięganie po środek, jakim jest zawieszenie w wykonywaniu czynności służbowych mianowanego kontrolera powinno mieć miejsce w szczególnych przypadkach i tylko w niezbędnym zakresie, ze względu na potrzebę ochrony interesów NIK i obwinionego.

5. Wobec niepełnej regulacji instytucji zawieszenia, zwłaszcza wobec braku środka zaskarżenia, *de lege ferenda* należałoby rozważyć wprowadzenie do ustawy o NIK możliwości zaskarżenia decyzji Prezesa NIK do Komisji Dyscyplinarnej

albo do sądu administracyjnego. Taka regulacja mobilizowałaby również rzecznika dyscyplinarnego do sprawnego prowadzenia postępowania.

6. Wykonywanie obowiązków rzecznika dyscyplinarnego mieści się w katalogu zadań mianowanego kontrolera i podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w szczególnych przypadkach może stanowić podstawę odpowiedzialności karnej.

dr ELŻBIETA JARZĘCKA-SIWIK
doradca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego NIK

Słowa kluczowe: postępowanie dyscyplinarne, wnioski o ukaranie, zasady wymiaru kary, adekwatność kary, zawieszenie mianowanego kontrolera, odpowiedzialność rzecznika dyscyplinarnego

Bibliografia:

1. M. Grześków [w:] *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, K. W. Baran (red.), Warszawa 2021.
2. E. Jarzęcka Siwik, B. Skwarka: *Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów NIK*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2014.
3. E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Najwyższa Izba Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2017.
4. E. Jarzęcka-Siwik (red.), M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, NIK.
5. A. Korzeniewska-Lasota: *Odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania karnego w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Część 1. Zagadnienia ogólne*, „Palestra” nr 9-10/2013.
6. M. Mazuryk [w:] W. Drobny, P. Zuzankiewicz, M. Mazuryk, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2012.
7. J. Nawacki: „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” nr 31/1964.
8. R. Padrak: *Posiedzenie wstępne w postępowaniu dyscyplinarnym*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023.

9. R. Padrak: *Postępowanie dyscyplinarne w NIK. Orzeczenie o ukaraniu*, „Kontrola Państwowa” nr 3/2016.
10. R. Padrak: *Umorzenie postępowania dyscyplinarnego – procedura dotycząca mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 5/2017.
11. R. Padrak: *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu dyscyplinarnym – procedury stosowane wobec mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2018.
12. K. Rączka [w:] J. Jagielski, K. Rączka, *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010
13. Ł. Róg: *Zasada skargowości w postępowaniu dyscyplinarnym NIK. Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów*, „Kontrola Państwowa” nr 4/2016.
14. Ł. Róg: *Zasada adekwatności kary*, „Kontrola Państwowa” nr 2/2023, s. 45-57.
15. T. Żyznowski, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z 29 października 1991 r., III CZP 109/91, „Przeгляд Sądowy” nr 5-6/1992.*

ABSTRACT

Issues Related to Liability of An Appointed Auditor – Disciplinary Proceedings at NIK

Disciplinary liability of appointed auditors of the Supreme Audit Office is personal liability and its nature is repressive. However, the notion is not equivalent to criminal liability, despite similarities in the two types of proceedings. The legal provisions concerning this liability and disciplinary proceedings are set forth in Chapter 4a of the Act on the Supreme Audit Office. It is not complete and exhaustive, though. That is why, in Article 97p of the Act for the cases that have not been regulated therein, the legislator sets forth to apply “accordingly” the provisions of the Act of 6th June 1997 – Code of Criminal Procedure. Despite this reference and application of solutions adopted for the criminal procedure, many problems arise in practice which the doctrine has been trying to solve. For several years, a discussion has been ongoing in “Kontrola Państwowa” concerning several issues essential from the perspective of the proceedings effectiveness and appropriate judgements in disciplinary cases. Until now, however, discussions have neither touched the issues related to the contents of a motion to punish, suspend an appointed auditor, nor to the duties of disciplinary officers and responsibility for lengthy proceedings or their incompliance with the law. These issues have been discussed in this article.

Elżbieta Jarzęcka-Siwik, PhD, legal advisor, Department of Legal Affairs

Key words: disciplinary proceedings, motion to punish, rules for a sentence, suspension of an appointed auditor, responsibility of a disciplinary officer