

BARTŁOMIEJ OPALIŃSKI

POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE
FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ
W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

1. Wprowadzenie

Postępowanie dyscyplinarne stanowi – obok postępowania karnego – dodatkowy, szczególnie instrument dyscyplinowania i kontroli członków określonych grup zawodowych w przypadku stwierdzenia naruszenia przez nich obowiązków służbowych. Nie wszystkie jednak grupy zawodowe ponoszą za swoje działania odpowiedzialność w trybie dyscyplinarnym. Procedurę tę przewidziano wyłącznie wobec osób wykonujących niektóre zawody, mające istotne znaczenie z perspektywy interesu publicznego¹. Wśród nich usytuowano funkcjonariuszy służb mundurowych, do których zaliczają się funkcjonariusze Służby Więziennej².

Postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Więziennej reguluje kilka aktów prawnych. Podstawowy charakter należy przypisać ustawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej³ (dalej: uoSW). Problematyka ta stanowi przedmiot wyodrębnionego rozdziału ustawy – rozdziału 21 zatytułowanego *odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy*. Poza powołaną ustawą, analizowane zagadnienie precyzuje – wydane na podstawie art. 264 uoSW – rozporządzenie

¹ Por. wyroki TK: z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96 oraz z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02.

² Poza funkcjonariuszami Służby Więziennej do kategorii pojęciowej „służby mundurowe” zalicza się także: Policję (zob. ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2007, Nr 43 poz. 277 ze zm.); Państwową Straż Pożarną (zob. ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2009, Nr 12 poz. 68 ze zm.); Biuro Ochrony Rządu (zob. ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, Dz.U. z 2004, Nr 161 poz. 1712 ze zm.); Służbę Celną (zob. ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz.U. z 2009, Nr 168 poz. 1323 ze zm., Straż Graniczną (zob. ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz.U. z 2011, Nr 116 poz. 625 ze zm.) oraz Służby Specjalne, do których należy: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu (zob. ustawę z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. z 2010, Nr 29 poz. 154 ze zm.); Służba Wywiadu Wojskowego i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (zob. ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego, Dz.U. z 2006, nr 104 poz. 710 ze zm.) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (zob. ustawę z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006, Nr 104 poz. 708 ze zm.).

³ Dz.U. z 2010, Nr 79 poz. 523 ze zm.

Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴ (dalej: rSW). Powołane akty prawne nie regulują jednak problematyki odpowiedzialności funkcjonariuszy Służby Więziennej w sposób kompletny. Zgodnie z art. 259 ust. 1 uoSW w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego⁵ (dalej: k.p.k.) w zakresie dotyczącym wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych (szerzej na ten temat w punkcie 3).

Funkcjonariusze Służby Więziennej pełnią swoje obowiązki na podstawie stosunku służbowego mającego charakter administracyjnoprawny⁶. Podstawą ich zatrudnienia są bowiem przepisy prawa administracyjnego, nie zaś normy prawa pracy. Z tego względu wydawane względem nich orzeczenia dyscyplinarne nie podlegają kognicji sądów powszechnych (sądów pracy) tylko kontroli sądownictwa administracyjnego⁷. W związku z tym celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy umożliwiającej przedstawienie, jak w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych kształtuje się funkcjonowanie poszczególnych konstrukcji normatywnych odnoszących się do odpowiedzialności funkcjonariuszy Służby Więziennej. Analiza dogmatyczna ograniczona wyłącznie do badania przepisów prawa byłaby zabiegiem jałowym. Mogłaby bowiem stać się przedmiotem zarzutu ograniczenia przez autora swych rozważań wyłącznie do wąskiego, formalnego postrzegania badanych instytucji, nie zawsze odpowiadającego rzeczywistości ich funkcjonowaniu.

O ważkości orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie postępowań dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej świadczy fakt, że mogą one w pozytywny lub negatywny sposób zaważyć na przebiegu kariery zawodowej funkcjonariuszy tej służby, jak również na wysokości ich uposażenia oraz innych świadczeń związanych ze służbą⁸. W najdalej idącym wypadku może nawet przesądzić o dalszej możliwości pełnienia służby. Mając na uwadze doniosłość tego zagadnienia, celem niniejszego artykułu jest poddanie analizie stosowania poszczególnych przepisów dyscyplinarnych dotyczących funkcjonariuszy Służby Więziennej w toku orzekania przez sądy administracyjne. Orzecznictwo sądowe

⁴ Dz.U. z 2010, Nr 146, poz. 982.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, Dz.U. z 1997, Nr 89, poz. 555 ze zm.

⁶ Zob. M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 21.

⁷ Szerzej na temat administracyjnego charakteru stosunków służbowych, zob. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 45–49.

⁸ Zob. P. Szustakiewicz, *Postępowanie dyscyplinarne w Straży Granicznej i Biurze Ochrony Rządu w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2013, nr 6, s. 48. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 marca 1999 r., sygn. akt SK 19/98.

zostało zebrane i usystematyzowane w trzy grupy zagadnień związanych z podjętym problemem badawczym: czyny, za które funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną; przebieg postępowania dyscyplinarnego oraz katalog kar dyscyplinarnych.

2. Czyny, za które funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną

Katalog czynów, za które funkcjonariusze Służby Więziennej ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną, został określony w art. 230 uoSW. Zgodnie z tym przepisem, funkcjonariusze odpowiadają dyscyplinarnie za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem. Naruszeniem dyscypliny służbowej jest czyn funkcjonariusza popełniony umyślnie lub nieumyślnie polegający na naruszeniu dobrego imienia służby lub na przekroczeniu uprawnień lub niewykonaniu obowiązków wynikających z przepisów prawa lub rozkazów i poleceń wydanych przez przełożonych. Naruszeniem dyscypliny służbowej w szczególności jest:

- odmowa wykonania albo niewykonanie polecenia lub rozkazu przełożonego bądź organu uprawnionego na podstawie ustawy do wydawania poleceń funkcjonariuszom;
- zaniechanie czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób nieprawidłowy;
- niehumanitarne traktowanie, uwłaczające godności osób pozbawionych wolności;
- niedopełnienie obowiązków służbowych albo przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa;
- wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli wyrządziło to lub mogło wyrządzić szkodę służbie lub innej osobie;
- postępowanie przełożonego przyczyniające się do rozluźnienia dyscypliny służbowej;
- stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka oraz spożywanie alkoholu lub podobnie działającego środka w czasie służby;
- utrata służbowej broni palnej, amunicji lub legitymacji służbowej;
- utrata przedmiotu stanowiącego wyposażenie służbowe, którego wykorzystanie przez osoby nieuprawnione wyrządziło szkodę obywatelowi lub stworzyło zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa powszechnego;
- utrata dokumentu zawierającego informacje stanowiące tajemnicę państwową lub służbową;
- nadużycie zajmowanego stanowiska służbowego lub służby dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej;

- samowolne oddalenie się funkcjonariusza z rejonu zakwaterowania, jeśli pełni służbę w systemie skoszarowanym, a także nieusprawiedliwione opuszczenie lub niestawienie się w miejscu pełnienia służby.

Wskazany przepis przewiduje niezależny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz odpowiedzialności karnej (karnoskarbowej). Czyny stanowiące przewinienie dyscyplinarne, wypełniające jednocześnie znamiona przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej⁹. Zagadnienie to było przedmiotem analizy WSA w Poznaniu w kontekście zarzutu nieuwzględnienia przez organ dyscyplinarny faktu umorzenia śledztwa wobec skarżącego, co powinno – zdaniem skarżącego – skutkować także umorzeniem postępowania dyscyplinarnego¹⁰. W ocenie Sądu argumentacja taka nie zasługiwała na aprobatę. Uzasadniając swoje stanowisko Sąd wyjaśnił, że *odpowiedzialność karna, a odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariusza Służby Więziennej są ukonstytuowane jako dwa odrębne, niezależne byty prawne. Znajduje to odzwierciedlenie choćby w przepisie art. 125 ust. 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, który stanowił, że funkcjonariusz ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za popełnione przestępstwa i wykroczenia niezależnie od odpowiedzialności karnej i art. 230 ust 4 obowiązującej obecnie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej stanowiący, że czyn stanowiący przewinienie dyscyplinarne, wypełniający jednocześnie znamiona przestępstwa, wykroczenia, przestępstwa skarbowego, wykroczenia skarbowego podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej lub karnej skarbowej.*

Nie wszystkie czyny popełnione przez funkcjonariuszy Służby Więziennej podlegają karze. Na podstawie art. 230 ust. 6 uoSW ustawodawca wprowadził, nieznanne we wcześniejszej ustawie o Służbie Więziennej¹¹, pojęcie „przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi”. Jest to instytucja umożliwiająca osobie uprawnionej do orzekania kar dyscyplinarnych odstępnie od wszczęcia postępowania i przeprowadzenie ze sprawcą przewinienia dyscyplinarnego udokumentowanej rozmowy dyscyplinującej. Dostrzegalna jest tożsamość tego przepisu z regulacją określoną w art. 168 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej¹², dotyczącą analogicznego zagadnienia w stosunku do funkcjonariuszy celnych. W związku z tym uzasadnione wydaje się przyjęcie na zasadzie analogii, że rozmowa dyscyplinująca powinna zostać udokumentowana w formie notatki¹³. Natomiast w art. 230 ust. 5 uoSW przewidziano okoliczność, kiedy ten sam czyn

⁹ Niezależny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej i odpowiedzialności karnej wielokrotnie akcentowano w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Tytułem przykładu, zob. wyrok z dnia 23 września 1997 r. sygn. K. 25/96; wyrok z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06; orzeczenie z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; wyrok z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00.

¹⁰ Zob. Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 2 marca 2011 r., sygn. akt IV SA/Po 908/10, CBOSA.

¹¹ Ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej, Dz.U. z 1959, Nr 69 poz. 436 ze zm.

¹² Dz.U. z 2009, Nr 168 poz. 1323, ze zm.

¹³ Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Bk 258/12, CBOSA.

stanowi przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi, jednocześnie wypełniające znamiona wykroczenia lub wykroczenia skarbowego, za które obwiniony został już ukarany. W takiej sytuacji przełożony dyscyplinarny może odstąpić od wszczęcia postępowania, a postępowanie wszczęte umorzyć.

3. Przebieg postępowania dyscyplinarnego

Jak wzmiankowano na wstępie, uoSW i rSW nie regulują problematyki odpowiedzialności funkcjonariuszy Służby Więziennej w sposób kompletny. Zgodnie bowiem z art. 259 ust. 1 uoSW w sprawach nieuregulowanych w niniejszej ustawie, do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. w zakresie dotyczącym wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych. Z takiej regulacji wynika kilka konsekwencji. Po pierwsze, do postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej nie mają zastosowania przepisy K.p.a. Stanowisko to jest konsekwentnie podtrzymywane w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁴. Po drugie, w art. 3 § 3 pkt 2 K.p.a. ustanowiono zasadę, zgodnie z którą przepisów tej ustawy nie stosuje się do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W ustawie o Służbie Więziennej brak jest takiego zapisu. W związku z tym słuszne jest stanowisko NSA, zgodnie z którym *przełożony funkcjonariusza nie działa w postępowaniu dyscyplinarnym jako organ administracji publicznej*¹⁵. Na tej podstawie należy wywnioskować, że skoro postępowanie dyscyplinarne (w tym również wznowienie postępowania czy stwierdzenie nieważności) dotyczące orzeczenia dyscyplinarnego wydanego wobec funkcjonariusza służby więziennej nie należy do właściwości sądów administracyjnych, to również do właściwości tych sądów nie należy skarga dotycząca ewentualnej bezczynności w sprawie tego rodzaju¹⁶. W związku z tym należy przychylić się do stanowiska, zgodnie z którym *w sprawach nie objętych właściwością sądów administracyjnych wyłącznym sposobem rozstrzygnięcia sprawy sądownoadministracyjnej jest postanowienie o odrzuceniu skargi*¹⁷.

Zgodnie z art. 231 uoSW, przełożonym dyscyplinarnym funkcjonariusza Służby Więziennej jest odpowiedni kierownik jednostki organizacyjnej, w której funkcjonariusz ten jest zatrudniony. Kompetencją przełożonego dyscyplinarnego

¹⁴ Zob. Postanowienia: WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 83/11 (CBOSA) i z dnia 27 września 2011 r., sygn. akt II SAB/OI 34/11 (CBOSA) oraz NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 936/11 (CBOSA).

¹⁵ Zob. Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1381/11, niepubl. Por. postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 936/11, CBOSA.

¹⁶ Por. Postanowienia NSA: z dnia 5 lipca 2007 r., sygn. akt I OZ 460/11 (CBOSA), z dnia 22 grudnia 2011 r., sygn. akt I OZ 1071/11 (CBOSA) i z dnia 18 maja 2012 r., sygn. akt I OZ 325/12(CBOSA).

¹⁷ Zob. Postanowienie NSA z dnia 22 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 362/10, CBOSA.

nego jest wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie popełnienia przez funkcjonariusza przewinienia dyscyplinarnego. Przełożony dyscyplinarny czyni to z inicjatywy własnej, bądź z inicjatywy innego podmiotu, tj.: na wniosek bezpośredniego przełożonego funkcjonariusza, na polecenie wyższego przełożonego, albo na żądanie sądu lub prokuratora. Ponadto, zgodnie z art. 240 ust. 1 pkt 2, przełożony dyscyplinarny może także wszcząć postępowanie dyscyplinarne na wniosek pokrzywdzonego. Należy przychylić się do poglądu NSA, zgodnie z którym *wniosek pokrzywdzonego nie powoduje automatycznie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. W przypadku bezzasadności wniosku przełożony dyscyplinarny powinien postanowieniem odmówić jego wszczęcia. Postanowienie w tym przedmiocie nie rozstrzyga o prawach, czy też obowiązkach pokrzywdzonego*¹⁸.

W dalszej części wskazanego orzeczenia I OSK 1381/11 Sąd odniósł się do regulacji przewidzianej w art. 241 ust. 2 uoSW. W przepisie tym wskazano, że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz orzeczenie o umorzeniu postępowania dyscyplinarnego doręcza się pokrzywdzonemu, jeżeli złożył on wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz na orzeczenie o umorzeniu tego postępowania pokrzywdzony może wnieść zażalenie do wyższego przełożonego dyscyplinarnego w terminie 7 dni od dnia ich doręczenia. W tym kontekście NSA podkreślił, że *nie można uznać, iż postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, choć przysługuje na nie pokrzywdzonemu zażalenie, stanowi akt lub czynność, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 1–4a p.p.s.a. Postępowania wstępnego nie można zakwalifikować jako postępowania w sprawie administracyjnej. To zaś oznacza, że na postanowienie wydane w trybie art. 241 ust. 2 u.s.w. skarga do sądu administracyjnego nie przysługuje, a w związku z tym nie można wnieść skargi na bezczynność w tym zakresie*¹⁹.

Zgodnie z art. 243 uoSW, postępowanie dyscyplinarne prowadzi rzecznik dyscyplinarny, wyznaczany przez przełożonego dyscyplinarnego do pełnienia funkcji przez okres 4 lat, spośród funkcjonariuszy w służbie stałej. Przełożony dyscyplinarny może odwołać rzecznika dyscyplinarnego w następujących przypadkach:

- zaistnienia okoliczności, które stanowią podstawę zwolnienia go ze służby w Służbie Więziennej;
- prawomocnego ukarania go karą dyscyplinarną;
- przeniesienia go do innej jednostki organizacyjnej niepodlegającej bezpośrednio przełożonemu dyscyplinarnemu.

Ustawodawca w art. 248 uoSW przewidział w stosunku do obwinionego (tj. funkcjonariusza, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie dyscyplinarne) kilka norm o charakterze gwarancyjnym. Są to uprawnienia do:

¹⁸ Zob. Postanowienie NSA z dnia 30 sierpnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1381/11, CBOSA.

¹⁹ Por. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 10 maja 2011 r., sygn. akt II SAB/OI 36/11, CBOSA.

- odmowy składania wyjaśnień;
- zgłaszania wniosków dowodowych;
- przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek;
- ustanowienia obrońcy, którym może być adwokat, radca prawny lub wskazany przez obwinionego funkcjonariusz, który wyraził zgodę na reprezentowanie obwinionego w toku postępowania dyscyplinarnego i postępowania odwoławczego;
- wnoszenia do przełożonego dyscyplinarnego zażaleń na postanowienia wydane w toku postępowania przez rzecznika dyscyplinarnego, w terminie 7 dni od dnia doręczenia. Na postanowienia wydane przez przełożonego dyscyplinarnego zażalenie przysługuje do wyższego przełożonego dyscyplinarnego.

Wymaga odnotowania, że na gruncie ustawowym wskazana regulacja stanowi *novum*, nie występowała bowiem w poprzedniej ustawie o Służbie Więziennej z roku 1996²⁰. Na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów kwestię tę regulowało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej²¹. Należy uznać, że w analizowanym zakresie obecnie obowiązująca regulacja jest bardziej korzystna dla obwinionego, aniżeli wskazane rozporządzenie. Przewiduje bowiem dodatkowe uprawnienie – prawo wnoszenia zażaleń na postanowienia wydane przez rzecznika dyscyplinarnego w toku postępowania.

Stosownie do przepisu art. 263 uoSW, od orzeczenia kończącego postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego, ze względu na miejsce zamieszkania, sądu pracy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia lub postanowienia wraz z uzasadnieniem. Słuszne jest w tym względzie stanowisko WSA w Olsztynie, zgodnie z którym *w obecnym stanie prawnym sąd administracyjny nie ma podstaw do rozpatrywania skarg na rozstrzygnięcia zapadłe w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej. Brak jest bowiem unormowania, które upoważniałoby go do tego, tak jak to czynił art. 132a ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej z dnia 26 kwietnia 1996 r.*²². Przywołania wymaga również stanowisko NSA, zgodnie z którym *w nowej ustawie o Służbie Więziennej wyraźnie widać wolę ustawodawcy odejścia od sądowoadministracyjnej drogi zaskarżania orzeczeń dyscyplinarnych. Upřednio, art. 132a ust. 1 ustawy z 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.), znajdujący się w Rozdziale 8 Odpowiedzialność dyscyplinarna funkcjonariuszy stanowił: od orzeczenia sądu dyscyplinarnego funkcjonariuszowi, wyższemu przełożonemu oraz Ministrowi Sprawiedliwości służy*

²⁰ Dz.U. z 2002, Nr 207, poz. 1761 ze zm.

²¹ Dz.U. z 1996, Nr 135, poz. 634. Por. Wyroki WSA w Olsztynie: z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II SA/Ol 972/06 (CBOSA) oraz z dnia 27 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Ol 255/10 (CBOSA).

²² Zob. Postanowienie WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2011 r., sygn. akt II SAB/Ol 91/10, CBOSA.

skarga do sądu administracyjnego. Obecnie, zgodnie z art. 263, od orzeczenia oraz postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszowi przysługuje prawo wniesienia odwołania do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sądu pracy, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia lub postanowienia wraz z uzasadnieniem²³. Konkludując powyższe, od postanowienia kończącego postępowanie dyscyplinarne funkcjonariusz Służby Więziennej nie ma możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Zgodnie z powołanym przepisem, kognicję w tym zakresie posiada sąd powszechny – wydział pracy.

Zgodnie z art. 253 ust. 1 uoSW postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy Służby Więziennej jest dwuinstancyjne oraz – stosownie do wspomnianego art. 263 uoSW – podlega także kontroli sądowej. Istotną kompetencją organu drugiej instancji jest dokładne zbadanie materiału dowodowego zebranego w toku postępowania pierwszoinstancyjnego. W oparciu o ten materiał zostało bowiem wydane rozstrzygnięcie w sprawie. Należy więc zgodzić się z poglądem NSA, zgodnie z którym *organ odwoławczy ocenia, zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów, czy zgromadzony w sprawie przez organ pierwszej instancji materiał dowodowy daje podstawy do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli ocenia materiał dowodowy jako wystarczający do rozpatrzenia sprawy nie może uchylić się od merytorycznego rozpatrzenia sprawy*²⁴.

4. Katalog kar dyscyplinarnych

Katalog kar dyscyplinarnych, które mogą zostać wymierzone funkcjonariuszowi Służby Więziennej, został określony w art. 232 uoSW. Zgodnie z tym przepisem karami dyscyplinarnymi są:

- nagana,
- ostrzeżenie o niepełnej przydatności na zajmowanym stanowisku służbowym,
- ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby w Służbie Więziennej,
- wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe,
- obniżenie stopnia,
- wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe wraz z obniżeniem stopnia,
- wydalenie ze służby.

We wskazanym katalogu dokonano stopniowania kar dyscyplinarnych, poczynając od kary najłagodniejszej – nagany – kończąc na karze najsurowszej – wydaleniu funkcjonariusza ze służby²⁵. Warto w tym miejscu odnotować regulację przewidzianą w art. 238 uoSW, zgodnie z którym za popełnione przewinienie

²³ Zob. Postanowienie NSA z dnia 15 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 936/11, CBOSA.

²⁴ Zob. Wyrok NSA z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt I OSK 1634/10, CBOSA.

²⁵ Por. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 262/10, CBOSA.

dyscyplinarne można wymierzyć tylko jedną karę dyscyplinarną. Natomiast w przypadku popełnienia kilku przewinień dyscyplinarnych można wymierzyć jedną karę dyscyplinarną, odpowiednio surowszą, mając na uwadze względy wychowawcze lub prewencyjne wymierzonej kary

Odnosnie do kar dyscyplinarnych, należy uwzględnić stanowisko WSA w Gdańsku, który zwrócił uwagę na dwie związane z tym kwestie. Pierwszą z nich jest zachowanie funkcjonariuszy Służby Więziennej, mogące rodzić niebezpieczeństwo w funkcjonowaniu zatrudniającej ich jednostki organizacyjnej. W związku z tym Sąd stwierdził, że *wszelkie negatywne zachowania funkcjonariuszy, które mogą skutkować groźnymi i niebezpiecznymi wydarzeniami w jednostce organizacyjnej Służby Więziennej winny być odpowiednio napiętnowane*. Po drugie, odnosząc się do celów, jakie należy przypisać karze dyscyplinarnej, Sąd wywiódł, że *wymierzenie kary dyscyplinarnej powinno spełnić cele zapobiegawcze oraz wpływając na podniesienie poziomu dyscypliny i wykonywania obowiązków służbowych w jednostce*²⁶.

Istotną kwestią w zakresie wymierzania kar dyscyplinarnych jest dobór kary, który – zgodnie z dyrektywami określonymi w art. 239 ust. 1 uoSW – powinien być adekwatny do popełnionego przewinienia dyscyplinarnego i stopnia zawinienia. W szczególności, kara powinna uwzględniać okoliczności popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, jego skutki, w tym następstwa dla służby, rodzaj i stopień naruszenia ciężących na obwinionym obowiązków, pobudki działania, zachowanie obwinionego przed popełnieniem przewinienia dyscyplinarnego i po jego popełnieniu oraz dotychczasowy przebieg służby. Podkreślił to WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 8 maja 2007 r., sygn. akt II SA/Bd 92/07 (CBOSA). Wskazane orzeczenie dotyczyło wprawdzie stanu prawnego regulowanego przepisami poprzednio obowiązującej ustawy o Służbie Więziennej, ale przeprowadzony w nim wywód zachowuje aktualność również w obecnym stanie prawnym. Mając na uwadze rosnący pod względem dolegliwości katalog kar dyscyplinarnych określony w uoSW, należy przychylić się do stanowiska wyrażonego w powołanym orzeczeniu, zgodnie z którym *wymierzając karę organ jest zobowiązany wziąć pod uwagę w szczególności: rodzaj i wagę przewinienia, okoliczności, w jakich zostało popełnione, pobudki czynu, stopień winy, zachowanie się obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia, okres pozostawania w służbie i opinię służbową. (...) Wymiar kary dyscyplinarnej powinien ponadto uwzględniać: skutki przewinienia, czy popełnione było pod wpływem alkoholu lub innego środka odurzającego oraz czy w stosunku do funkcjonariusza jest już orzeczona kara dyscyplinarna. (...) Organ dyscyplinarny powinien zatem przed wydaniem orzeczenia wszelkie powyższe okoliczności rozważyć i następnie przedstawić w uzasadnieniu orzeczenia. Tylko bowiem pisemne utrwalenie motywów orzeczenia pozwala na kontrolę zapadłego orzeczenia – zarówno w toku instancji, jak też przez sąd administracyjny*.

²⁶ Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lutego 2006 r., sygn. akt III SA/Gd 472/05, CBOSA.

Ustawodawca w art. 239 uoSW wskazał okoliczności mające wpływ na zaostrzenie oraz na złagodzenie wymiaru kary. W pierwszej kategorii (zaostrzenie kary) mieszczą się następujące okoliczności:

- działanie z pobudek i motywów zasługujących na szczególne potępienie albo w stanie po użyciu alkoholu lub innego podobnie działającego środka;
- popełnienie przewinienia dyscyplinarnego przez funkcjonariusza przed zatarciem wymierzonej mu kary dyscyplinarnej;
- poważne skutki przewinienia dyscyplinarnego, zwłaszcza istotne zakłócenie realizacji zadań Służby Więziennej lub naruszenie dobrego imienia Służby Więziennej;
- działanie w obecności podwładnego, wspólnie z nim lub na jego szkodę.

Do drugiej kategorii (złagodzenie kary) zaliczono:

- nieumyślność jego popełnienia;
- podjęcie przez funkcjonariusza starań o zmniejszenie jego skutków; brak należytego doświadczenia zawodowego lub dostatecznych umiejętności zawodowych;
- dobrowolne poinformowanie przełożonego dyscyplinarnego o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego.

Przewidziano też instytucję zatarcia kary. Zgodnie z art. 260 ust. 1 uoSW – podobnie jak w innych postępowaniach – zatarcie kary dyscyplinarnej oznacza uznanie kary za niebyłą. Odnotowania tu wymaga stanowisko NSA, w którym wyjaśniono, że *zatarcie kary dyscyplinarnej niweczy zatem skutki związane z tym ukaraniem, ale tylko w takim sensie, że nie jest możliwe powoływanie się na fakt ukarania funkcjonariusza, jednakże uznanie kary dyscyplinarnej za niebyłą nie wyklucza uwzględnienia okresu wykonywania kary przy ustaleniu nagrody rocznej*²⁷. Zagadnienie zatarcia kary należy przeanalizować także w kontekście nagród rocznych przyznawanych pracownikom Służby Więziennej. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalił się pogląd, zgodnie z którym fakt zatarcia wymierzonej kary dyscyplinarnej, jak również usunięcie tej okoliczności z akt osobowych, nie ma wpływu na ustalenie prawa oraz określenie wysokości przysługującej nagrody rocznej za dany rok kalendarzowy²⁸.

5. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów administracyjnych wyodrębienie dyscyplinarnego trybu egzekwowania odpo-

²⁷ Zob. Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2011 r., sygn. akt I OSK 637/11, CBOSA.

²⁸ Por. wyroki: WSA w Olsztynie z dnia 14 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/OI 646/10 (CBOSA), WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 834/10 (CBOSA) oraz NSA z dnia 7 października 2011 r., sygn. akt I OSK 210/11 (CBOSA).

wiedzialności funkcjonariuszy Służby Więziennej pozostaje uzasadnione ważkością zadań wykonywanych przez tę grupę zawodową. Charakter tych zadań, mających dużą doniosłość z perspektywy interesu publicznego, jak również troska o dobro Służby Więziennej stwarzają konieczność określenia szczególnego trybu dyscyplinowania funkcjonariuszy tej służby w sytuacji, gdy ich zachowanie uchybia godności wykonywanego zawodu lub nałożonym na nich obowiązkom²⁹. Odpowiedzialność dyscyplinarna stanowi reżim odrębny od odpowiedzialności karnej i karnoskarbowej. Postępowanie karne może stanowić – obok odpowiedzialności dyscyplinarnej – dodatkową dolegliwość. Pomimo wielu podobieństw te dwie formy odpowiedzialności pozostają autonomiczne i wymagają wyraźnej delimitacji³⁰. Należy zauważyć, że – odmiennie niż w postępowaniu karnym³¹ – w przypadku postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służb Mundurowych ustawodawca pozostawił otwarty katalog czynów wypełniających znamiona naruszenia dyscypliny służbowej *ergo* mających charakter deliktów dyscyplinarnych. Regulację tę należy ocenić pozytywnie. Nie jest bowiem możliwe stworzenie wyczerpującego zbioru wszelkich hipotetycznych zachowań zagrażających należytemu wykonywaniu konkretnych obowiązków służbowych, godzących w dobro Służby Więziennej lub zachowaniu godności zawodu³².

POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ W ORZECZNICTWIE SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH

Streszczenie

Artykuł koncentruje się na problematyce postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej w orzecznictwie sądów administracyjnych. Na wstępie wyjaśniono pojęcie Służby Więziennej, wskazując, jak istotne znaczenie dla funkcjonowania tej formacji ma orzecznictwo sądowoadministracyjne. Następnie poddano analizie potrzebę wyodrębnienia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Więziennej. W dalszej kolejności wskazano, jakie czyny

²⁹ Podobnie, tyle że w ogólności w stosunku do funkcjonariuszy służb mundurowych wywiódł Trybunał Konstytucyjny w wyrokach: z dnia 23 września 1997 r., sygn. akt K 25/96 oraz z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. akt SK 27/02.

³⁰ Zob. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz* pod red. P. Hofmańskiego, Warszawa 1999, s. 129. Por. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 8 października 2002 r., sygn. akt K 36/00 oraz z dnia 2 września 2008 r., sygn. akt K 35/06.

³¹ Zgodnie bowiem z zasadą *nullum crimen sine lege*, każdy czyn zabroniony pod groźbą kary musi być precyzyjnie określony w ustawie.

³² Zob. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. akt K 11/93; por. wyrok z dnia 11 września 2001 r., sygn. akt SK 17/00.

podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustalono, że ustawodawca przewidział otwarty katalog tego typu przewinień. Następnie wnikliwej analizie poddano przebieg postępowania dyscyplinarnego oraz katalog kar, które mogą zostać orzeczone w konsekwencji skazania. Na podstawie całokształtu przeprowadzonej analizy sformułowano wnioski *de lege ferenda*.

DISCIPLINARY PROCEEDING AGAINST PRISON OFFICERS IN THE DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS

Summary

The article concentrates on issues of the disciplinary proceedings of prison officers based on the judicial decisions of administrative courts. At the beginning, there is an explanation of what the Prison Service is and it is pointed out how important administrative court decisions are for this institution. Next, the need to distinguish disciplinary proceedings against prison officers is analysed. Later, it is discussed what acts are subject to disciplinary liability. It is established that the legislator provided an open catalogue of offences of this type. Then, the course of disciplinary proceeding and a catalogue of penalties that can be ruled are thoroughly analysed. Based on the entire analysis the conclusions *de lege ferenda* are formulated.

LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES FONCTIONNAIRES DU SERVICE PÉNITENTIAIRE DANS LA JURISPRUDENCE DES COURS ADMINISTRATIVES

Résumé

L'article parle de la problématique de la procédure disciplinaire des fonctionnaires du Service pénitentiaire dans les décisions des cours d'administration. D'abord, on a expliqué la notion du Service pénitentiaire en indiquant l'importance de la jurisprudence administrative pour un bon fonctionnement de cette formation. Ensuite, on a fait une analyse du besoin de séparer la procédure disciplinaire envers des fonctionnaires du Service pénitentiaire. A la suite on a indiqué quels actes étaient soumis à la responsabilité disciplinaire. Pour y présenter que le législateur a prévu tout un catalogue ouvert de délits de ce type. Enfin on a fini par une analyse profonde de toute la procédure disciplinaire ainsi que le catalogue des punitions qui peuvent être décidées en conséquence de la condamnation ce qui a abouti à formuler des conclusions *de lege ferenda*.

ДИСЦИПЛИНАРНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО ОФИЦЕРОВ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ СЛУЖБЫ В ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ

Резюме

Автор статьи концентрируется на проблематике дисциплинарного судопроизводства офицеров Пенитенциарной службы в судебной практике административных судов. В начале исследования рассматривается понятие Пенитенциарной службы, при этом отмечено, насколько существенное значение для функционирования этой формации имеет судебно-административная практика. Затем подвергнута анализу необходимость выделения дисциплинарного судопроизводства в отношении офицеров Пенитенциарной службы. Далее указано, какие действия подлежат дисциплинарной ответственности. Установлено, что законодателем предусмотрен открытый каталог подобного рода проступков. Затем тщательному анализу подвергнуты ход дисциплинарного судопроизводства, а также каталог наказаний, которые могут быть вынесены в результате осуждения. На основе всего проведённого анализа были сформулированы выводы *de lege ferenda*.