

**POSTĘPOWANIA  
DYSCYPLINARNE  
W SPRAWACH  
FUNKCJONARIUSZY  
FORMACJI POLICYJNYCH**

Modele i zasady

Beata Baran

---

---

---

**POSTĘPOWANIA  
DYSCYPLINARNE  
W SPRAWACH  
FUNKCJONARIUSZY  
FORMACJI POLICYJNYCH**

**Modele i zasady**

# **POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNE W SPRAWACH FUNKCJONARIUSZY FORMACJI POLICYJNYCH**

**Modele i zasady**

Beata Baran

---

---

---

SERIA **MONOGRAFIE**

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez  
Centrum Analiz Legislacyjnych i Gospodarczych

Wydanie publikacji zostało sfinansowane w ramach  
Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018–2030 PROO

Stan prawny na 1 stycznia 2021 r.

Recenzent  
Prof. dr hab. Elżbieta Ura

Wydawca  
Joanna Dzwonnik

Redaktor prowadzący  
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne  
Katarzyna Świerk-Bożek

Projekt okładek serii  
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

ISBN 978-83-8223-708-5  
ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33  
tel. 22 535 82 19  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

# Spis treści

Wykaz skrótów .....	11
Wprowadzenie .....	15
<b>Rozdział 1</b>	
<b>Definicja i typologia prawa dyscyplinarnego .....</b>	<b>21</b>
<b>Rozdział 2</b>	
<b>Charakterystyka odpowiedzialności dyscyplinarnej w systemie prawa polskiego .....</b>	<b>27</b>
1. Typologia odpowiedzialności dyscyplinarnej w systemie prawa polskiego .....	27
2. Status zatrudnienia funkcjonariuszy formacji policyjnych w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej .....	30
<b>Rozdział 3</b>	
<b>Źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>36</b>
1. Konstytucja RP jako źródło prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	36
2. Prawo międzynarodowe jako źródło prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	38
3. Ustawowe i podstawowe źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	41
4. Charakter prawny postępowań dyscyplinarnych .....	52

**Rozdział 4**

<b>Modele organizacyjno-proceduralne w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>56</b>
1. Modele organizacyjno-proceduralne w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych – aspekt ogólnoteoretyczny.....	56
2. Modele organizacyjno-proceduralne w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych – aspekt diachroniczno-historyczny.....	65

**Rozdział 5**

<b>Podmioty uczestniczące w postępowaniach dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>76</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	76
2. Przełożeni dyscyplinarni.....	79
3. Rzecznicy dyscyplinarni.....	82
4. Strony postępowania .....	90
5. Osobowe źródła dowodowe.....	98
6. Organy ochrony prawnej działające na prawach strony .....	103

**Rozdział 6**

<b>Wyodrębnienie i typologia zasad w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>106</b>
1. Charakter prawny i metodologia wyodrębnienia zasad w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	106
2. Typologia zasad w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	110

**Rozdział 7**

<b>Zasada praworządności w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>116</b>
--	------------

**Rozdział 8**

<b>Zasada sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>124</b>
---	------------

---

<b>Rozdział 9</b>	
<b>Zasada trafnej reakcji dyscyplinarnej w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>132</b>
<b>Rozdział 10</b>	
<b>Zasada interioryzacji w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>146</b>
<b>Rozdział 11</b>	
<b>Zasada monokratyczności (jednoosobowości) i zasada kolegialności w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>157</b>
<b>Rozdział 12</b>	
<b>Zasada legalizmu w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>164</b>
<b>Rozdział 13</b>	
<b>Zasada prawa do obrony w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>182</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	182
2. Zasada prawa do obrony w znaczeniu materialnym .....	186
3. Zasada prawa do obrony w znaczeniu formalnym .....	205
<b>Rozdział 14</b>	
<b>Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>217</b>
<b>Rozdział 15</b>	
<b>Zasada domniemania niewinności w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>230</b>
<b>Rozdział 16</b>	
<b>Zasada <i>in dubio pro reo</i> w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>239</b>
<b>Rozdział 17</b>	
<b>Zasada swobodnej oceny dowodów w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>244</b>

<b>Rozdział 18</b>	
<b>Zasada obiektywizmu w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>257</b>
<b>Rozdział 19</b>	
<b>Zasada sprawności postępowania w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>272</b>
<b>Rozdział 20</b>	
<b>Zasada racjonalnego formalizmu w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>294</b>
<b>Rozdział 21</b>	
<b>Zasada dwuinstancyjności w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>312</b>
1. Uwagi wprowadzające .....	312
2. Odwołania w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	314
2.1. Uwagi wprowadzające .....	314
2.2. Aspekty podmiotowe odwołania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	316
2.3. Proceduralne aspekty odwoławczych postępowań drugoinstancyjnych w pragmatykach formacji policyjnych .....	319
2.4. Orzeczenia zapadające w drugiej instancji w sprawach dyscyplinarnych formacji policyjnych.....	325
3. Zażalenia w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	339
3.1. Uwagi wprowadzające .....	339
3.2. Podstawy prawne wniesienia zażalenia .....	341
3.3. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia .....	343
3.4. Proceduralne aspekty zażaleń w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	347
<b>Rozdział 22</b>	
<b>Zasada kontroli w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....</b>	<b>350</b>



---

1. Uwagi wprowadzające .....	350
2. Wewnętrzna kontrola w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	351
2.1. Ponowne rozpatrzenie sprawy w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych....	351
2.2. Wznowienie postępowania w służbowych postępowaniach dyscyplinarnych.....	357
2.2.1. Uwagi wprowadzające.....	357
2.2.2. Podstawy wznowienia postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	362
2.2.3. Proceduralne aspekty postępowania o wznowienie postępowania dyscyplinarnego .....	370
3. Sądowa kontrola w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych .....	381
3.1. Uwagi wprowadzające .....	381
3.2. Skarga do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych – ogólna charakterystyka.....	383
 <b>Rozdział 23</b> <b>Zasada wykonalności rozstrzygnięć dyscyplinarnych w postępowaniach funkcjonariuszy formacji policyjnych.....</b>	   392
 <b>Rozdział 24</b> <b>Postępowania dyscyplinarne funkcjonariuszy formacji policyjnych w płaszczyźnie modelowej .....</b>	   406
<b>Podsumowanie .....</b>	411
<b>Bibliografia .....</b>	419
<b>Orzecznictwo .....</b>	447



## Wykaz skrótów

### Akty prawne

- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.)
- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
- k.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1444 ze zm.)
- k.k.w. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz.U. z 2021 r. poz. 53)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 256 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 30 ze zm.)
- KPP – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- k.p.w. – ustawa z 24.08.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz.U. z 2020 r. poz. 729 ze zm.)
- MPPOiP – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
- p.p.s.a. – ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)

- pr. adw. – ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1651 ze zm.)
- pr. prok. – ustawa z 28.01.2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2019 r. poz. 740 ze zm.)
- p.s.w.n. – ustawa z 20.07.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2020 r. poz. 85 ze zm.)
- rozporządzenie o ABW – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.07.2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. poz. 1225)
- rozporządzenie o ABW z 2004 r. – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.12.2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Dz.U. z 2014 r. poz. 60)
- rozporządzenie o AW – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 9.07.2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. poz. 1230)
- rozporządzenie o CBA – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6.11.2006 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1495)
- rozporządzenie o Policji – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.02.2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów (Dz.U. poz. 306 ze zm.)
- rozporządzenie o SG – rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 14.05.2020 r. w sprawie przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 897) – uchylone

- rozporządzenie o SOP – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1.06.2018 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa (Dz.U. poz. 1186)
- u.r.p. – ustawa z 6.07.1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.)
- ustawa o ABW i AW – ustawa z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2020 r. poz. 27 ze zm.)
- ustawa o CBA – ustawa z 9.06.2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 1921 ze zm.)
- ustawa o Policji – ustawa z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2020 r. poz. 360 ze zm.)
- ustawa o PSP – ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.)
- ustawa o RPO – ustawa z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627)
- ustawa o SG – ustawa z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 305 ze zm.)
- ustawa o SOP – ustawa z 8.12.1917 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2020 r. poz. 384 ze zm.)
- ustawa o SW – ustawa z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2020 r. poz. 848 ze zm.)

## **Czasopisma, zbiory orzecznictwa**

- CPKiNP – Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
- EPS – Europejski Przegląd Sądowy
- GSP – Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP-Prz. Orz. – Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

---

OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Woj- skowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpie- czeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPiKA	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
SIL	– Studia Iuridica Lublinensia

### Inne

ABW	– Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
AW	– Agencja Wywiadu
CBA	– Centralne Biuro Antykorupcyjne
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PSP	– Państwowa Straż Pożarna
SG	– Straż Graniczna
SN	– Sąd Najwyższy
SOP	– Służba Ochrony Państwa
SW	– Służba Więzienna
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

## Wprowadzenie

Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy służb mundurowych od dawna budzi zainteresowanie w nauce prawa. Dotychczas doktryna prawa dyscyplinarnego koncentrowała swoją uwagę głównie na aspektach materialnoprawnych. Podejmując problematykę postępowań dyscyplinarnych formacji policyjnych, mam świadomość, że niektóre zagadnienia proceduralne z tego zakresu zyskały już w doktrynie prawa i judykaturze trafne naświetlenie<sup>1</sup>. Celem tego opracowania nie jest zatem szczegółowa analiza wszystkich przepisów pragmatyk służbowych formacji policyjnych. Ukształtowany w literaturze prawniczej obraz postępowań dyscyplinarnych nie ma jednak przymiotu kompatybilności, a miejscami – ze względu na partykularyzm normatywny poszczególnych pragmatyk służbowych – jest wręcz niekoherentny. W efekcie wiele istotnych kwestii w dalszym ciągu oczekuje na ogólnoteoretyczne opracowanie. Jest to o tyle skomplikowane zadanie, że w tej materii następuje zbieg trzech gałęzi prawa, a to postępowania karnego, postępowania administracyjnego i wreszcie autonomicznie pojmowanego prawa dyscyplinarnego. Tego rodzaju kontekst normatywny utrudnia osiągnięcie satysfakcjonujących i pozostających w pełnej koincydencji ustaleń merytorycznych. Problemy metodologiczne piętrzące się w naukowej analizie nie zwalniają jednak przedstawicieli doktryny od podejmowania teoretycznej refleksji. Warto mieć bowiem na uwadze, że ewentualne niedostatki w analizie dogmatycznej mogą skutkować wadliwym orzecnictwem dyscyplinarnym, co będzie godzić w uniwersalne standardy sprawiedliwości, pojmowanej zarówno materialnie, jak i proceduralnie, ale mogą też naruszać prawa i uzasadnione interesy uczestników postępowania.

Zasadniczym celem badawczym tego opracowania jest określenie *modus procedendi* dla procedur dyscyplinarnych w postępowaniach funkcjonariuszy

---

<sup>1</sup> Zob. bibliografia zamieszczona na końcu opracowania.

szy formacji policyjnych. Jego analiza zostanie oparta na modelach regulacji organizacyjno-proceduralnych ukształtowanych w poszczególnych pragmatykach dyscyplinarnych oraz zasadach postępowania, jakie w nich obowiązują. W szczególności obiektem zainteresowań będzie poziom realizacji zasad postępowania w znaczeniu abstrakcyjnym w stosunku do zasad *in concreto* obowiązujących w poszczególnych pragmatykach. Przedmiotem rozważań będą kwestie, w jakim zakresie przepisy poszczególnych pragmatyk formacji policyjnych pozostają w koincydencji z abstrakcyjnie ujętymi zasadami proceduralnego prawa dyscyplinarnego. Swoistym punktem odniesienia w tej materii są zasady postępowania karnego, które w najszerszym wymiarze realizują standardy sprawiedliwości proceduralnej w procedurach o charakterze represyjnym. W tym kontekście nader istotnym zagadnieniem jest zwłaszcza określenie poziomu dyfuzji (przenikania) zasad prawa karnoprosesowego na grunt proceduralnego prawa dyscyplinarnego. Na tym tle kluczowe znaczenie wydaje się mieć problem, czy prawodawstwo dyscyplinarne zachowuje homeostazę pomiędzy ochroną interesów służbowych formacji policyjnych a respektowaniem praw i interesów podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej. Dlatego też w tej materii doniosłe znaczenie merytoryczne ma ustalenie poziomu realizacji poszczególnych zasad w znaczeniu abstrakcyjnym, w ramach konkretnych postępowań dyscyplinarnych formacji policyjnych. W płaszczyźnie normatywnej występują w tym zakresie silne mechanizmy dyferencycyjne. Problematyką wymagającą rozważenia będzie zatem kwestia, w jakim wymiarze rzutują one na kształt modelu postępowania. W tej materii szczególnie ważnym problemem wydaje się zagadnienie optymalnego modelu organizacyjno-proceduralnego orzekania w sprawach dyscyplinarnych. W centrum mojego zainteresowania znajduje się zatem problem, w jakim zakresie pragmatyki formacji policyjnych gwarantują poszanowanie abstrakcyjnie wyróżnionych zasad.

Zakreślona wyżej problematyka badawcza determinuje strukturę merytoryczną monografii. Najogólniej można ją podzielić na dwie zasadnicze części. Pierwszą, odnoszącą się do aspektów ogólnoteoretycznych, w szczególności terminologicznych, źródłowych, modelowych oraz podmiotowych. Drugą, mającą charakter heterogeniczny, konkretnie zaś teoretyczno-dogmatyczny, odnoszącą się do wyselekcjonowanych zasad postępowań dyscyplinarnych formacji policyjnych.



Opracowanie zostało programowo oparte na badaniach polskiego materiału normatywnego i doktrynalnego ze względu na partykularyzm regulacji normatywnych. U jego podstaw legły prowadzone *sine ira et studio* analizy zarówno w płaszczyźnie teoretycznej, jak i dogmatycznej. Pozwoliło to na wielopłaszczyznowe ujęcie tematyki w wymiarze organizacyjnym i proceduralnym. Odnosi się to zwłaszcza do generalnej charakterystyki modelu postępowań dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych przez pryzmat obowiązujących w nich zasad postępowania. Będą one podstawą do formułowania postulatów normatywnych o charakterze *de lege ferenda*. Ogólne postulaty zostały sformułowane w podsumowaniu, szczegółowe zaś – w ramach analizy poszczególnych zasad bądź instytucji proceduralnych.

*Ab initio* należy wskazać zastosowane w monografii podstawowe metody badawcze: aksjologiczną, dogmatyczną oraz diachroniczno-historyczną. Z natury rzeczy zasadnicze znaczenie mają dwie pierwsze. Jeśli chodzi o metodę aksjologiczną, to ma ona nader istotne znaczenie na tle wyróżnionych w opracowaniu *in abstracto* zasad postępowania. U podstaw ich wyodrębnienia w sferze abstrakcyjnej leży przede wszystkim wymiar aksjologiczny, a zwłaszcza uniwersalne wartości, jakie one niosą dla konkretnych postępowań dyscyplinarnych<sup>2</sup> w formacjach policyjnych. W płaszczyźnie funkcjonalnej zasady te są również gwarantem poszanowania praw i interesów uczestników postępowania.

Jeśli chodzi o metodę dogmatyczną, należy zaakcentować, że w ramach opracowania stosowane są zróżnicowane typy wykładni, począwszy od tekstualnej<sup>3</sup>, poprzez logiczną<sup>4</sup>, operatywną<sup>5</sup>, a skończywszy na systemowej. W związku z dyferencjacją procedur dyscyplinarnych w formacjach policyjnych nader istotne znaczenie, zwłaszcza przy analizie konkretnych zasad postępowania w ramach pragmatyk dyscyplinarnych, ma reguła har-

<sup>2</sup> Por. O. Bogucki, *Odtwarzanie celów i innych wartości z tekstu prawnego* [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 195–213.

<sup>3</sup> Por. K. Pleszka, *Językowe znaczenie tekstu prawnego jako granica wykładni* [w:] *Filozoficzno-teoretyczne problemy sądowego stosowania prawa*, red. M. Zirk-Sadowski, Łódź 1997, s. 71–72.

<sup>4</sup> Por. J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze. Logika – Analiza – Argumentacja – Hermeneutyka*, Kraków 2006, s. 39 i n.

<sup>5</sup> Por. L. Leszczyński, *Wykładnia operatywna (podstawowe właściwości)*, PiP 2009/6, s. 22 i n.

monizowania kontekstów normatywnych. Ze względu na przyjętą w tej pracy dualistyczną koncepcję prawa, na którą w wymiarze ontologicznym składają się nie tylko normy prawne, lecz również zachowania adresatów tych norm<sup>6</sup>, sięgam również do judykatury sądowej, zwłaszcza orzecznictwa sądów administracyjnych. Pozwala ona ubogacić, a zarazem pogłębić analizę dogmatyczną. Monografia nie ma natomiast charakteru komentarzowego, nie poddaję w niej bowiem szczegółowej analizie wszystkich norm pragmatyki regulujących procedurę dyscyplinarną formacji policyjnych.

Subsydiarne znaczenie dla tego opracowania ma natomiast metoda diachroniczno-historyczna. W tej formule poddano w nim badaniu regulacje normatywne stanowiące procedury dyscyplinarne w formacjach policyjnych na przestrzeni ponad stu lat. Analizą objęto okres od uzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., począwszy od dwudziestolecia międzywojennego, poprzez okres PRL-u, skończywszy na mechanizmach proceduralnych wprowadzonych po zmianach ustrojowych w 1989 r. Refleksja diachroniczno-historyczna koncentruje się przede wszystkim na modelach organizacyjno-proceduralnych postępowań dyscyplinarnych funkcjonujących w formacjach policyjnych, analizowanych przez pryzmat obowiązujących w nich zasad.

Jeśli chodzi o szczegółowe dyrektywy metodologiczne, na których zostało oparte opracowanie, to do najważniejszych należą:

- 1) dyrektywa kompleksowości – problematyka postępowań dyscyplinarnych formacji policyjnych została ujęta holistycznie zarówno od strony ogólnoteoretycznej, jak i dogmatycznej. W tej drugiej płaszczyźnie, zgodnie z postulatami formułowanymi przez metodologów prawa<sup>7</sup>, wywody merytoryczne prowadzone są w oparciu o uniwersalne reguły walidacyjne i reguły egzegezy;

---

<sup>6</sup> Wedle koncepcji sformułowanej przez K. Poppera (*The Open Society and Its Enemies Complete*, vol. I, II, Princeton 2013, s. 39–42) uprawnione jest wyróżnienie dwóch zasadniczych metod – esencjonalizmu metodologicznego oraz nominalizmu metodologicznego. Pierwsza z metod jest ukierunkowana na „odkrycie” natury danego bytu prawnego. Druga natomiast cechuje się określeniem, jak dany byt normatywny zachowuje się w uwarunkowaniach społecznych. Por. w tej materii też K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 15 i 18–19.

<sup>7</sup> Por. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 13.

- 2) dyrektywa uniwersalizmu – zagadnienia postępowań dyscyplinarnych w formacjach policyjnych w celu uniknięcia zbędnej kazuistyki zostały przedstawione metodami idealizacyjnej teorii nauki<sup>8</sup>;
- 3) dyrektywa proporcjonalności – zasady postępowania dyscyplinarnego przedstawiono stosownie do ich znaczenia dla procedur dyscyplinarnych formacji policyjnych;
- 4) dyrektywa problemowości – zagadnienia będące przedmiotem analizy przedstawiono w konwencji problemowej przy jedynie subsydiarnym zastosowaniu metody deskryptywnej;
- 5) dyrektywa kompatybilności – zagadnienia zasad postępowań dyscyplinarnych zostały omówione w ujęciu zarówno teoretycznym (np. modelowym), jak i praktyczno-funkcjonalnym (np. dogmatycznym); zakres prowadzonych wywodów na tematy „graniczne” w ramach poszczególnych instytucji prawnych został przypisany w płaszczyźnie przedmiotowej do konkretnej zasady postępowania;
- 6) dyrektywa multidyscyplinarności – wywody merytoryczne zostały przedstawione przez pryzmat ustaleń poczynionych w różnych gałęziach prawa, w szczególności prawa dyscyplinarnego, postępowania karnego, postępowania administracyjnego, prawa konstytucyjnego, a także teorii prawa;
- 7) dyrektywa sekwencyjności – problematykę poszczególnych zasad przedstawiono w klasycznej konwencji „od ogółu do szczegółu”, w oparciu o normatywnie ukształtowaną kinetykę procedur dyscyplinarnych;
- 8) dyrektywa erudycyjności – w monografii została uwzględniona literatura przedmiotu oraz judykatura sądowa, która w istotnym wymiarze ukształtowała kierunki wykładni prawa dyscyplinarnego i wpłynęła w zasadniczy sposób na praktykę jego stosowania.

Zastosowanie tych metod pozwala na pogłębione przedstawienie obowiązujących modeli oraz zasad postępowań dyscyplinarnych formacji policyjnych z wielopłaszczyznowej perspektywy. Mam tu na myśli zarówno aspekt ogólnoteoretyczny, jak i funkcjonalno-dogmatyczny. Praca w zasadniczym zakresie została podzielona na rozdziały odpowiadające wyróżnionym zasadom. Jednak niektóre z nich w celu zapewnienia transparentności rozważań podzielono na mniejsze jednostki tekstu.

---

<sup>8</sup> Por. bliżej L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej teorii nauki*, Warszawa 1977, s. 62 i n.

W celu scharakteryzowania modeli postępowania dyscyplinarnego formacji policyjnych niezbędne jest zastosowanie wskazanych wyżej dyrektyw metodologicznych także do analizy zasad nim rządzących. Obiektem rozważań w tej pracy będą zarówno relewantne akty prawne, jak i orzecznictwo sądowe oraz poglądy doktryny formułowane w nauce prawa. Tego rodzaju ujęcie tematu odpowiada formule nominalizmu metodologicznego<sup>9</sup>, a w szerszym wymiarze konwencji metodologicznej definiowanej jako pozioma wykładnia prawa<sup>10</sup>. Uważam, że tego rodzaju ujęcie będzie sprzyjać wzbogaceniu dyskursu w doktrynie prawa dyscyplinarnego.

---

<sup>9</sup> Por. K. Popper, *The Open Society...*, s. 39 i n.

<sup>10</sup> Por. R. Sarkowicz, *Pozioma interpretacja tekstu prawnego*, Kraków 1995, s. 82.

## Rozdział 1

# DEFINICJA I TYPOLOGIA PRAWA DYSCYPLINARNEGO

Rozważania na temat prawa dyscyplinarnego rozpocznę od aspektów definicyjnych. *Ab initio* należy wskazać, że prawo dyscyplinarne nie posiada w systemie polskiego ustawodawstwa legalnej definicji. Również doktryna prawa, mimo że posługuje się tym pojęciem<sup>11</sup>, nie wypracowała jego kompleksowej definicji, koncentrując się na zagadnieniach materialnoprawnych<sup>12</sup>. Etiologię tego zjawiska postrzegam w trudnościach z wyodrębnieniem specyficznej dla tej dyscypliny metody regulacji. W teorii prawa<sup>13</sup> z dawien dawna dostrzega się proces, w którym w miarę rozwoju ustawodawstwa pojawiają się gałęzie prawa nieposiadające własnej metody regulacji, ale posługujące się metodami podstawowymi, tj. karną, administracyjną i cywilną. Na niższym poziomie typologicznym znajdują się tzw. kompleksowe gałęzie prawa, tj. zbiory norm prawnych, które mają za przedmiot „kompleksy” stosunków społecznych, która regulują za pomocą różnych metod o charakterze podstawowym. W doktrynie<sup>14</sup> nie spotkały się z aprobatą próby wyodrębnienia prawa dyscyplinarnego w oparciu o metodę regulacji. Słusznie odrzucono pogląd, że prawo to cechuje się jakimiś szczególnymi, typowymi tylko dla niego metodami regulowania stosunków społecznych. Istotą relacji dyscyplinarnych są akty władcze, w których podmiot publiczny posiadający władzę dyscyplinarną w sposób imperatywny determinuje status zawodowy

---

<sup>11</sup> Por. np. J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, *passim*.

<sup>12</sup> Szczegółową definicję materialnoprawną prawa dyscyplinarnego przedstawił R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 71–72. W tej materii zobacz też P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 26.

<sup>13</sup> Por. L. Petrażycki, *Teoria prawa i państwa*, t. 2, Warszawa 1960, s. 617 i n.; K. Opalek, *Problemy metodologiczne nauki...*, s. 180 i n.

<sup>14</sup> Por. P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 26.

lub szerzej – nawet profesjonalny obwinionego. Dlatego też kryterium wyodrębnienia prawa dyscyplinarnego jako kompleksowej gałęzi prawa pozostaje przedmiot regulacji normatywnej.

W najszerszym wymiarze stanowi go grupa stosunków społecznych związanych prawnymi konsekwencjami naruszenia obowiązków wynikających z przynależności do podmiotów spełniających funkcje publiczne. Proponuję zatem, aby prawo dyscyplinarne było definiowane jako zbiór norm regulujących bezpośrednio lub pośrednio stosunki prawne związane z ujemnymi konsekwencjami w postaci sankcji o charakterze zawodowym (profesjonalnym), ponoszonymi za naruszenie obowiązków wynikających ze sprawowania funkcji publicznej. Tego rodzaju generalizująca definicja obejmuje swym zakresem zarówno aspekt materialnoprawny (bezpośrednie stosunki prawnodyscyplinarne), jak i proceduralny (pośrednie stosunki prawnodyscyplinarne). W tym miejscu warto zaakcentować, od dawna wyrażany w nauce prawa<sup>15</sup> pogląd, że definicje teoretyczne gałęzi prawa z natury rzeczy są tworzone *liberum arbitrium*.

Na tym tle problemem wymagającym rozważenia pozostaje kwestia, czy prawo dyscyplinarne należy i czy można go zaliczyć do prawa publicznego. W klasycznym ulpianowskim ujęciu sformułowanym w *Digestach* prawem publicznym jest to prawo, które dotyczy ustroju państwa. Odpowiedzialność dyscyplinarna jest immanentnie powiązana z prawem publicznym<sup>16</sup> zarówno w płaszczyźnie materialnoprawnej, jak i proceduralnej. Ten drugi z wyróżnionych tutaj aspektów będzie przedmiotem mojej analizy w monografii.

Podejmując zagadnienie typologii prawa dyscyplinarnego, *prima facie* należy podkreślić, że może być ona dokonywana na podstawie rozmaitych kryteriów i zarazem na rozmaitych płaszczyznach merytorycznych. Jak się wydaje, najbardziej uniwersalnym kryterium delimitacyjnym jest charakter norm regulujących kwestię odpowiedzialności dyscyplinarnej. Obok norm

---

<sup>15</sup> Por. W. Patryas, *Definiowanie pojęć prawnych*, Poznań 1997, *passim*; Z. Ziemiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 35–45; A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, *passim*.

<sup>16</sup> Por. np. Z. Duniewska, *Prawo administracyjne – wprowadzenie [w:] System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 171–174, oraz R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 71–72.

materiałnoprawnych w ramach prawa dyscyplinarnego uprawnione jest wyróżnienie norm regulujących szeroko pojmowane zagadnienia formalne. Jeśli chodzi o tę drugą kategorię, to jest wśród nich możliwe wyróżnienie norm ściśle proceduralnych oraz ustrojowo-organizacyjnych.

Normy proceduralne regulują przede wszystkim przebieg postępowań dyscyplinarnych, tzw. kinetykę (dynamikę) postępowania. Ma ona za przedmiot przebieg („ruch”) postępowania. Z kolei do norm organizacyjno-ustrojowych o charakterze formalnym zaliczam szeroko rozumianą statykę postępowania, którą tworzy struktura organizacyjna organów dyscyplinarnych oraz podmioty uczestniczące w procedurze dyscyplinarnej. Na tle tych ustaleń uzasadniona wydaje się konstatacja, że kinetyka postępowań dyscyplinarnych może być określana jako proceduralne prawo dyscyplinarne *sensu stricto*, a kinetyka i statyka razem wzięte – jako proceduralne prawo dyscyplinarne *sensu largo*. Tego rodzaju kompleksowe ujęcie zagadnienia wynika z faktu, że pomiędzy kinetyką a statyką proceduralną istnieje nierozzerwalna funkcjonalnie, wręcz strukturalna więź. W wielu wymiarach analizy dogmatycznej rozgraniczenie obu tych aspektów napotyka jednak na poważne trudności delimitacyjne, dlatego też w opracowaniu są one analizowane wspólnie w ramach poszczególnych zasad postępowania. Należy też uwzględnić fakt, że zarówno kinetyka, jak i szeroko pojmowana statyka proceduralna w sposób decydujący kształtuje model rozstrzygania spraw dyscyplinarnych.

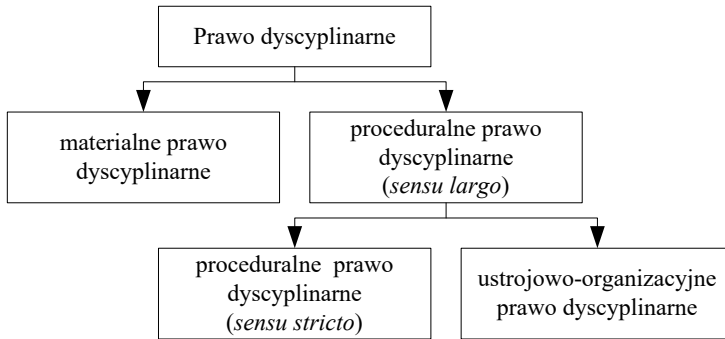
Zaprezentowana wyżej typologia proceduralnego prawa dyscyplinarnego została dokonana w oparciu o teoretyczny mechanizm symplifikacji<sup>17</sup>, który ma swe metodologiczne zakorzenienie w idealizacyjnej teorii nauki<sup>18</sup>. Tego rodzaju konwencja metodologiczna pozwala na uchwycenie w płaszczyźnie normatywnej generalnych koincydencji, co umożliwi kompleksową analizę modelu i zasad postępowania dyscyplinarnego zarówno w zakresie podmiotowym, jak i przedmiotowym.

---

<sup>17</sup> Por. J. Szumilewicz, *Prostota – postulat wyboru czy metoda badania naukowego* [w:] *Rozprawy i szkice z filozofii i metodologii nauk*, red. J. Sucha, E. Pakszys, J. Czerwonogórny, Warszawa 1992, s. 177 i n.

<sup>18</sup> W tej materii zob. L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej...*, s. 62 i n.

Na podstawie dotychczasowych ustaleń można zatem pokusić się o następujący ogólny schemat podziału prawa dyscyplinarnego:



Na tle zaproponowanej typologii prawa dyscyplinarnego uprawniona jawi się konstatacja, że obie jego zasadnicze części pozostają ze sobą w ścisłym normatywnym, ale i funkcjonalnym związku. *Natura rerum* normy proceduralne spełniają funkcję akcesoryjną (służebną) w stosunku do norm materialnoprawnych, ponieważ służą ich realizacji. Nie zmienia to faktu, że obie kategorie norm pozostają ze sobą w swoistej merytorycznej symbiozie, wielokrotnie przenikając się wzajemnie. Ustalenie to nie oznacza jednak, że zagadnienia proceduralne nie mogą być analizowane samoistnie. Tego rodzaju założenie leży u podstaw niniejszego opracowania. W efekcie przyjmuję, że proceduralne prawo dyscyplinarne *sensu largo* to zbiór norm regulujących stosunki prawne o charakterze formalnym w zakresie organizacji i przebiegu postępowania dotyczącego stosowania ujemnych konsekwencji w postaci sankcji zawodowych (profesjonalnych) za naruszenie obowiązków (przewinień dyscyplinarnych) wynikających ze sprawowania funkcji publicznej.

Po przedstawieniu aspektów definicyjnych należy rozważyć problematykę przynależności gałęziowej prawa dyscyplinarnego. Zagadnienie to było przez doktrynę analizowane przede wszystkim przez pryzmat regulacji materialnoprawnych<sup>19</sup>. W tej materii rysują się dwa odmienne stanowi-

<sup>19</sup> Por. M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a inne rodzaje odpowiedzialności. Zasada ne bis in idem* [w:] *Demokratyczne państwo prawne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Andrzejowi Zollowi*, red. Z. Cwiągalski, J. Posłuszny, Przemysł–Rzeszów 2012, s. 241–256; M. Rogalski, *Odpowiedzialność karna a odpowiedzialność administracyjna*, „Ius Novum” 2014/8(5), s. 66–80.



ska. Jedno, zaliczające prawo dyscyplinarne do prawa karnego<sup>20</sup>, drugie, wskazujące na jego administracyjnoprawną przynależność<sup>21</sup>. Zagadnienie przynależności proceduralnego prawa dyscyplinarnego nie było dotychczas przedmiotem pogłębionych analiz. W mojej ocenie na aprobatę zasługuje stanowisko sformułowane przez P. Czarneckiego<sup>22</sup>, że prawo dyscyplinarne, także proceduralne, powinno być traktowane jako gałąź prawa o charakterze autonomicznym, również wobec prawa karnego. Z poglądem tym korelują zapatrywania wyrażone przez przedstawicieli doktryny postępowania karnego<sup>23</sup>, zgodnie z którą nie obejmuje ona procedur dyscyplinarnych, ponieważ przedmiotem postępowania karnego są wyłącznie kwestie dotyczące odpowiedzialności karnej. Nie oznacza to jednak, w moim przekonaniu, że aspekty proceduralne prawa dyscyplinarnego nie mogą być obiektem badań ze strony przedstawicieli nauki prawa karnoprocesowego, zwłaszcza że w postępowaniach dyscyplinarnych subsydiarnie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania karnego<sup>24</sup>, a rządzące nimi zasady pozostają w istotnej merytorycznej korelacji.

Analizując przynależność gałęziową norm postępowania dyscyplinarnych, warto też rozważyć ich relację wobec nauki postępowania administracyjnego. Należy w tym kontekście wziąć pod uwagę, że niektóre pragmatyki

<sup>20</sup> Por. J. Makarewicz, *Prawo karne. Wykład porównawczy z uwzględnieniem prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Lwów–Warszawa 1924, s. 3–4; W. Wolter, *Zarys systemu prawa karnego. Część ogólna*, Kraków 1933, s. 1–2; K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 30. W doktrynie prawa formułowane są też poglądy, że prawo dyscyplinarne (materialne) jest zbliżone do prawa karnego. Por. K. Dudka, *Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz zakres stosowania przepisów k.p.k. w postępowaniu dyscyplinarnym wobec nauczycieli akademickich*, SIL 2007/9, s. 9.

<sup>21</sup> Por. S. Śliwiński, *Polskie prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 1946, s. 10; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2010, s. 23; T. Bojarski, *Kilka uwag na temat relacji odpowiedzialnością dyscyplinarną a karą*, PiP 2005/3, s. 100 i n.

<sup>22</sup> P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne...*, s. 34.

<sup>23</sup> Por. J. Skorupka [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. I, cz. 1. *Zagadnienia ogólne*, red. P. Hofmański, Warszawa 2013, s. 109–111 oraz 508 i n.; Z. Sobolewski, M. Rogalski [w:] *Proces karny. Część ogólna*, red. G. Artymiak, M. Rogalski, Warszawa 2012, s. 24; Z. Świda [w:] *Postępowanie karne. Część ogólna*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012, s. 13; B. Bieńkowska, *O przedmiocie procesu karnego (na tle zasady kontradyktoryjności)*, PiP 2014/2, s. 67–72.

<sup>24</sup> Por. D. Kaczorkiewicz, *Instytucje prawa karnego w postępowaniach dyscyplinarnych* [w:] *Węzłowe problemy procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2010, s. 366 i n.; P. Józwiak, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym policjantów* [w:] *Odpowiedzialność dyscyplinarna w Policji. I Seminarium prawnicze w Pile z cyklu „Odpowiedzialność dyscyplinarna w służbach mundurowych”*, red. P. Józwiak, W.S. Majchrowicz, Piła 2011, s. 14 i n.

formacji policyjnych statuowały w przeszłości odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>25</sup>. W efekcie problematyka proceduralna prawa dyscyplinarnego znajduje się też w orbicie zainteresowań nauki postępowania administracyjnego. Dotyczy to zwłaszcza ustaw regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną osób zatrudnionych w ramach aktów administracyjnoprawnych, na przykład funkcjonariuszy służby zmilitaryzowanych<sup>26</sup>.

U podstaw niniejszej monografii legło założenie wielopłaszczyznowej analizy prawnodogmatycznej. Zostało ono oparte na trafnym stanowisku S. Włodyki<sup>27</sup>, zgodnie z którym efektywna droga badań normatywnych wiedzie nie poprzez spory o to, do której dyscypliny tematyka ta należy, ale poprzez jej kompleksową analizę. W swych założeniach opracowanie to będzie miało zatem charakter interdyscyplinarny. Jego filarem jest dyrektywa jedności metod poznania naukowego w dogmatyce prawa, uznająca naturalną zwartość rzeczywistości społecznej będącej podmiotem regulacji. Z tego też względu zostanie powołana w nim nie tylko literatura z postępowania karnego, lecz również z postępowania administracyjnego. Pozwoli to na prowadzenie kompleksowych badań analitycznych w zakresie proceduralnego prawa dyscyplinarnego *sensu largo*.

---

<sup>25</sup> Por. np. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.08.2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2013 r. poz. 1420).

<sup>26</sup> Por. J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, *passim*; M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, s. 312 i n.; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków służbowych funkcjonariuszy służb mundurowych*, Toruń 2017, *passim*; W. Witoszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Białystok 2019, s. 12 i n.

<sup>27</sup> S. Włodyka, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Warszawa 1975, s. 329–330.

## Rozdział 2

# CHARAKTERYSTYKA ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ W SYSTEMIE PRAWA POLSKIEGO

## 1. Typologia odpowiedzialności dyscyplinarnej w systemie prawa polskiego

Z punktu widzenia niniejszego opracowania nader istotne znaczenie ma również dokonanie typologii odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>28</sup> w systemie prawa polskiego<sup>29</sup> według kryteriów podmiotowo-zawodowych<sup>30</sup>. Pozwoli to *explicite* wyznaczyć jej zakres tematyczny. Jak się wydaje, pierwszym podstawowym kryterium klasyfikacyjnym odpowiedzialności dyscyplinarnej<sup>31</sup> pod kątem podmiotowym będzie świadczenie bądź nieświadczenie profesjonalnej pracy zawodowej przez osobę podlegającą odpowiedzialności. Zastosowanie tego kryterium pozwala na rozróżnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej o charakterze zawodowym od odpowiedzialności pozazawodowej (np. obejmującej studentów).

---

<sup>28</sup> Por. P. Ura, *Kształtowanie się odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji na przestrzeni lat [w:] 95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 323–324.

<sup>29</sup> Na temat charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej zob. E. Kusowska, *Odpowiedzialność za delikt dyscyplinarny jako przejaw karania poza obszarem państwowego prawa karnego – zarys problematyki* [w:] *Granice kryminalizacji i penalizacji*, red. S. Pikulski, M. Romańczuk-Grącka, Olsztyn 2013, s. 660 i n.; por. też A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004/9, s. 22 i n.

<sup>30</sup> Por. E. Mazurczak-Jasińska, *Odpowiedzialność pracowników mianowanych* [w:] *System prawa pracy*, t. IV. *Indywidualne prawo pracy. Pozaumowne stosunki pracy*, red. Z. Góral, Warszawa 2017, s. 680 i n. oraz powołana tam literatura.

<sup>31</sup> Por. też w tej materii systematykę R. Giętkowskiego, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 24 i n.

Uszczegóławiając problematykę odpowiedzialności zawodowej, możliwe są jej dalsze podziały. Jak się wydaje, najbardziej obiektywnym kryterium jest podstawa świadczonej pracy przez osobę podlegającą odpowiedzialności. W rachubę wchodzi tutaj praca na podstawie stosunku pracy<sup>32</sup> lub innych niepracowniczych stosunków zatrudnienia<sup>33</sup>. Pozwala to na rozróżnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowniczej osób świadczących pracę w ramach stosunku pracy oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej pozapracowniczej<sup>34</sup>. Gdy chodzi o tę drugą kategorię zatrudnionych, to możliwe jest wśród nich dokonanie delimitacji na zatrudnionych w ramach stosunków prawnych o charakterze służbowym i pozasłużbowym (np. członkowie korporacji prawniczych, samozatrudnieni, rzemieślnicy). W ramach świadczenia pracy na podstawach służbowych możliwe jest jeszcze – w oparciu o kryterium podmiotu, na rzecz którego jest ona świadczona oraz rodzaju służby<sup>35</sup> – wyróżnienie stosunków służbowych w wymiarze sprawiedliwości (np. sędziowie, prokuratorzy) oraz służbach mundurowych<sup>36</sup> (zmilitaryzowanych). To właśnie zasady postępowania dyscyplinarnych tej drugiej kategorii funkcjonariuszy będą przedmiotem analiz, z tym że będą one dotyczyć tylko funkcjonariuszy formacji policyjnych.

Zanim jednak przejdę do delimitacji statusu funkcjonariuszy zatrudnionych na podstawach administracyjnoprawnych w służbach mundurowych zaprezentuję w ujęciu modelowym przeprowadzoną wyżej typologię odpowiedzialności dyscyplinarnej w oparciu o kryteria podmiotowo-zawodowe.

---

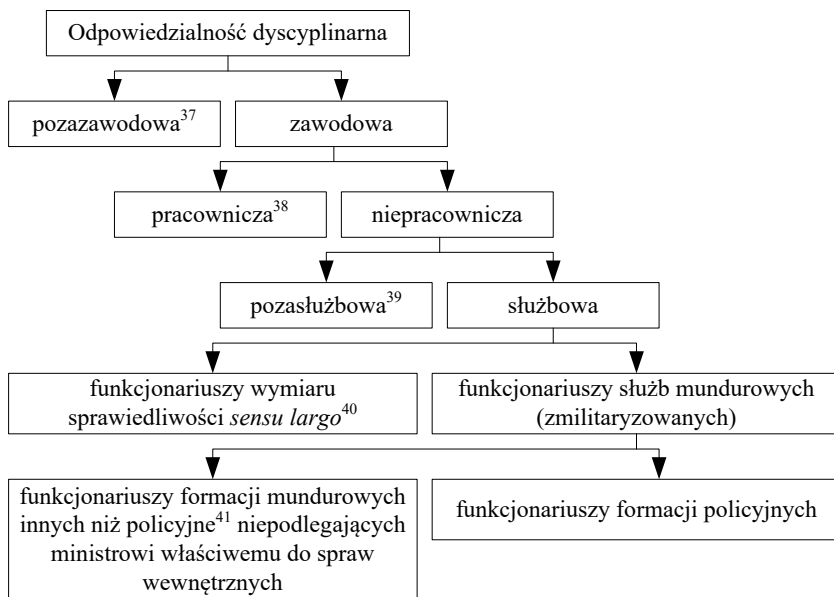
<sup>32</sup> Por. np. M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 110 i n. Na temat pracowniczych stosunków służbowych zob. bliżej T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11. *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 16–22.

<sup>33</sup> Por. K.W. Baran [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 23–26.

<sup>34</sup> W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się też stosunki służbowo-pracownicze, pracowniczo-służbowe oraz stosunki pracy z elementami służby. W tej materii zob. bliżej T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 38 i n. Nie wprowadzam tej typologii do proponowanego przeze mnie w tym opracowaniu schematu, chcąc zachować jego transparentność.

<sup>35</sup> Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2011, s. 11, oraz K. Chochołowski, *Model służby publicznej w III RP* [w:] *Służba publiczna. Stan oceny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013, s. 39 i n.

<sup>36</sup> Por. S. Pieprzny, *Odpowiedzialność dyscyplinarna policjantów według nowych uregulowań prawnych* [w:] *Jednostka. Państwo. Administracja – nowym wymiar. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Olszanica, 23–26 maja 2004 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2004, s. 377.



<sup>37</sup> Do tej kategorii zaliczam odpowiedzialność dyscyplinarną: skazanych i tymczasowo aresztowanych (art. 142 § 1 oraz art. 222 § 1 k.k.w.), studentów (art. 307 i n. p.s.w.n.), doktorantów (art. 322 p.s.w.n.).

<sup>38</sup> Por. np. przepisy regulujące odpowiedzialność: nauczycieli (art. 75 i n. ustawy z 26.01.1982 r. – Karta Nauczyciela, Dz.U. z 2019 r. poz. 2215 ze zm.), nauczycieli akademickich i pracowników naukowych (art. 275–305 p.s.w.n.), pracowników korpusu służby cywilnej (art. 113 i n. ustawy z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 265 ze zm.). Zob. też E. Ura [w:] *Akademickie prawo zatrudnienia. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2020, s. 459 i n. Por. też T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 23.

<sup>39</sup> Por. np. przepisy regulujące odpowiedzialność: adwokatów (art. 80 i n. pr. adw.), radców prawnych (art. 64 i n. u.r.p.), członków izb architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (art. 45 i n. ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, Dz.U. z 2019 r. poz. 1117).

<sup>40</sup> Por. odpowiedzialność: sędziów sądów powszechnych (art. 107 i n. ustawy z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.), sędziów Sądu Najwyższego (art. 72 i n. ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2019 r. poz. 825 ze zm.), sędziów Trybunału Konstytucyjnego (art. 24 i n. ustawy z 30.11.2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Dz.U. z 2018 r. poz. 1422), prokuratorów (art. 135 i n. pr. prok.).

<sup>41</sup> Por. np. odpowiedzialność: strażaków PSP (art. 115 i n. ustawy z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. z 2020 r. poz. 1123 ze zm.), funkcjonariuszy Krajowej Administracji Skarbowej (art. 253 i n. ustawy z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2020 r. poz. 505 ze zm.), żołnierzy zawodowych (art. 16 i n. ustawy z 9.10.2009 r. o dyscyplinie wojskowej, Dz.U. z 2019 r. poz. 1508 ze zm.), funkcjonariuszy SW (art. 230 i n. ustawy o SW).

Przedstawiony schemat *natura rerum* ma charakter ogólnoteoretyczny, dlatego też cechują go pewne symplifikacje. W efekcie, w odniesieniu do konkretnej kategorii zawodowej osób podlegających odpowiedzialności, może ze względu na ich swoistość (specyfikę) statusu zawodowego generować wątpliwości co do kategorii, do której należy je przypisać, choćby względu uwagi na heterogeniczność stosunku zatrudnienia, jaki łączy je z podmiotem, na rzecz którego wykonują pracę. Istota tego podziału została oparta na wskazaniu w delimitowanej rzeczywistości normatywnej podstawowych mechanizmów, zgodnie z założeniami idealizacyjnej teorii nauki<sup>42</sup>.

## 2. Status zatrudnienia funkcjonariuszy formacji policyjnych w kontekście odpowiedzialności dyscyplinarnej

Obiektem analizy w tym opracowaniu będą modele i zasady postępowania dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych (zmilitaryzowanych)<sup>43</sup> świadczących pracę na podstawie administracyjnoprawnej<sup>44</sup>. *Ab initio* należy zaakcentować, że zakres wywodów nie obejmuje wszystkich kategorii tych funkcjonariuszy. W orbicie moich zainteresowań będą jedynie procedury dyscyplinarne formacji policyjnych<sup>45</sup>, a więc struktur<sup>46</sup>, których działalność

---

<sup>42</sup> Por. L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej...*, s. 62 i n.

<sup>43</sup> Por. *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, *passim*.

<sup>44</sup> Por. na ten temat także P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, *passim*, oraz P. Szustakiewicz [w:] *Stosunek służbowy w formacjach mundurowych*, red. W. Maciejko, P. Szustakiewicz, Warszawa 2016, rozdział I, *passim*; M. Liwo, *Status służb mundurowych...*, *passim*.

<sup>45</sup> W encyklopedii S. Orgelbranda z 1865 r. (cyt. za: A. Abramski, J. Konieczny, *Justycjariusze. Hutmani. Policjanci. Z dziejów służb ochrony porządku w Polsce*, Katowice 1987, s. 145) stwierdzono, że „[...] policja ma [...] zadanie: oddalania, a przynajmniej ograniczania w skutkach, wszelkich czynów mogących szkodliwie wpływać na dobro ogółu lub osób pojedynczych”.

<sup>46</sup> Por. B. Sprengel, *Służby mundurowe ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Zarys problematyki*, Toruń 2009, *passim*; W. Pływaczewski, *Zarządzanie jakością w polskiej policji* [w:] *Policja Europy XXI wieku – w kierunku jakości*, red. W. Pływaczewski, A. Letkiewicz, Szczytno 2003; *Funkcjonowanie służb mundurowych i żołnierzy zawodowych w polskim systemie prawnym – zagadnienia wybrane*, red. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, Warszawa 2015, *passim*.

jest ukierunkowana na ochronę bezpieczeństwa<sup>47</sup> ludzi<sup>48</sup>, państwa<sup>49</sup> oraz utrzymanie porządku publicznego<sup>50</sup>. Zaliczam do nich Policję, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencję Wywiadu, Straż Graniczną oraz Służbę Ochrony Państwa<sup>51</sup>. Każda z tych formacji ma na mocy norm rangi ustawowej inaczej określony zakres kompetencji, jednak wszystkie one mają za zadanie realizację celów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>52</sup>. *De lege lata* wskazane służby podlegają ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych. Ze względu na resortowy uniformizm przyjęłam koncepcję, zgodnie z którą obowiązujące w tych formacjach procedury dyscyplinarne zostaną przedstawione w konwencji zasad postępowania. Pozwoli to na podjęcie próby ich generalizacji w odniesieniu do modeli proceduralnego rozstrzygania spraw dyscyplinarnych. W efekcie poza zakresem tematycznym opracowania znalazły się procedury dyscyplinarne innych działających w sferze publicznej służb mundurowych (zmilitaryzowanych): Służby Celno-Skarbowej (art. 253 i n. ustawy o Kra-

---

<sup>47</sup> Por. K. Pobuta, *Bezpieczeństwo przestrzeni społecznych [w:] 95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 403–418.

<sup>48</sup> Trafnie zauważa S. Pieprzny (*Policja. Organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 26), że bezpieczeństwo ludzi wchodzi w zakres pojęcia bezpieczeństwa publicznego.

<sup>49</sup> Por. B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Służby specjalne w systemie administracyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, *passim*; P. Majer, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w rozwoju dziejowym od X wieku do końca Polski Ludowej*, Szczytno 2012, *passim*.

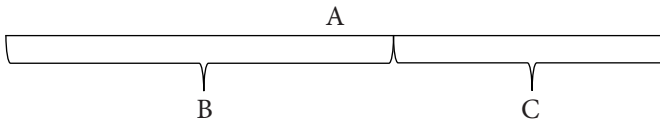
<sup>50</sup> Por. S. Pieprzny, *95 lat służb policyjnych w Polsce – refleksje jubileuszowe [w:] 95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 13 i n.

<sup>51</sup> Por. B. Opaliński, P. Szustakiewicz, *Policja. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2013, *passim*; W. Pływaczewski, *Polskie służby policyjne w drodze do Europy. Prawnoorganizacyjne aspekty udziału Policji w tworzeniu ogólnoeuropejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego [w:] Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Pływaczewski, A. Misiuk, Szczytno 2001, s. 93–104.; W. Pływaczewski, *Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania [w:] Policja w XXI wieku. Doświadczenia i nowe wyzwania. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Pływaczewski, A. Misiuk, Szczytno 2001, s. 9–10; S. Pieprzny, *Policja. Organizacja...*, *passim*; E. Pływaczewski, *Challenges and Changes to the Police System in Poland [w:] Transforming Police in Central and Eastern Europe: proces and progres*, red. M. Caparini, O. Marenin, Münster 2004, s. 93–113; J. Szpila, *Status prawny funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2007, s. 357 i n.; J. Majewski, *Straż Graniczna [w:] Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Warszawa 2012, s. 202 i n.

<sup>52</sup> Por. J. Dobkowski, *Zasady organizacji w Policji [w:] Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 311 i n.; A. Misiuk, *Instytucjonalny system bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa 2013, *passim*.

kowej Administracji Skarbowej)<sup>53</sup>, Służby Więziennej<sup>54</sup>, Straży Marszałkowskiej (art. 100 i n. ustawy z 26.01.2018 r. o Straży Marszałkowskiej<sup>55</sup>) oraz żołnierzy zawodowych<sup>56</sup>. Nie podlegają one w ramach podziału resortowego ministrowi właściwemu w sprawach wewnętrznych. W tym opracowaniu pomijam również procedurę dyscyplinarną w sprawach strażaków Państwowej Straży Pożarnej (art. 115 i n. ustawy o PSP)<sup>57</sup> z uwagi na fakt, że nie zaliczam tej służby do formacji policyjnych ze względu na specyfikę realizowanych przez nią zadań. Przymiotu formacji policyjnych nie mają także pomocnicze służby porządkowe (np. Służba Leśna lub Państwowa Straż Rybacka). One również nie będą objęte zakresem rozważań.

Na podstawie powyższych założeń uzasadnione jest pokuszenie się o przedstawienie relacji logicznej między pojęciem służb (formacji) mundurowych (zmilitaryzowanych) a pojęciem służb (formacji) policyjnych. W moim przekonaniu to drugie pojęcie zawiera się w pierwszym, co graficznie można zilustrować w następujący sposób:



A – służby mundurowe (zmilitaryzowane)

B – służby (formacje) policyjne

C – służby mundurowe o charakterze niepolicyjnym

Podejmując analizę *sine ira et studio* aspektu podmiotowego, swoje uwagi skoncentruję na osobach posiadających status funkcjonariuszy formacji policyjnych. Pojęciem funkcjonariusza<sup>58</sup> posługują się wszystkie będące

<sup>53</sup> Por. M. Ciecierski, *Krajowa Administracja Skarbowa. Komentarz*, LEX 2018.

<sup>54</sup> Por. J. Migdał, *Stosunek służbowy funkcjonariuszy Służby Więziennej w świetle nowej ustawy – wybrane problemy*, CPKiNP 2000/2, s. 123 i n.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 1940 ze zm.

<sup>56</sup> Por. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, *passim*, oraz W. Brzostowski, *Charakter prawny zatrudnienia żołnierzy zawodowych*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2017/XVII, s. 415–428.

<sup>57</sup> Por. art. 115 i n. ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz K. Kwapisz-Krygiel, *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*, Warszawa 2014, *passim*.

<sup>58</sup> Por. T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 16–22; T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 423–425.



w orbicie moich zainteresowań pragmatyki służbowe. *Prima facie* należy stwierdzić, że są to osoby zatrudnione w ramach niepracowniczego stosunku służbowego o charakterze administracyjnym. Przymiotu tego nie posiadają natomiast inne osoby w nich zatrudnione (np. pracownicy „cywilni”). Z argumentu *lege non distinguente* można zatem wywieść stwierdzenie, że dotyczy to zarówno pracowników świadczących pracę na podstawie stosunku pracy, jak i osób zatrudnionych na rzecz jednostek organizacyjnych formacji policyjnej, w ramach umów cywilnoprawnych (np. umowy zlecenia bądź umowy o świadczenie usług) oraz samozatrudnionych. Wskazane tu podmioty nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, a zatem nie znajdują się w orbicie moich zainteresowań w tym opracowaniu.

Punktem wyjścia do rozważań na temat charakteru prawnego zatrudnienia funkcjonariuszy formacji policyjnych będzie konstatacja, że w doktrynie prawa reprezentowane są różne stanowiska. Z jednej strony wyrażane są poglądy o zobowiązaniowym charakterze zatrudnienia<sup>59</sup>, z drugiej zaś o charakterze służbowym (administracyjnoprawnym)<sup>60</sup>. Konsekwencją wskazanego dualizmu<sup>61</sup> jest zróżnicowanie przynależności tego rodzaju stosunków zatrudnienia bądź to do sfery obligacyjnej<sup>62</sup>, bądź to do sfery publicznoprawnej<sup>63</sup>. Ten ostatni pogląd zdaje się mieć przymiot dominującego zarówno

<sup>59</sup> Por. W. Masewicz [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Jończyk, Warszawa 1977, s. 15–16; A.M. Świątkowski, *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001, s. 270–276; A.M. Świątkowski, *Komentarz do kodeksu pracy*, t. 1, Kraków 2002, s. 334–335.

<sup>60</sup> Por. W. Cajselski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 5 marca 1997r., II SA 1260/96*, „Radca Prawny” 1999/3, s. 79; W. Jaśkiewicz, *Zagadnienia ogólne kodeksu pracy* [w:] *Studia nad kodeksem pracy*, red. W. Jaśkiewicz, Poznań 1975, s. 35–36; T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu*, Część I. *Ogólna*, Warszawa–Kraków 1986, s. 239–240; W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 54 i n.; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków..., passim*; W. Witoszko, *Ochrona trwałości zatrudnienia...*, s. 11–15; J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 16–22.

<sup>61</sup> W doktrynie prawa formułę kompromisową przedstawił Z. Kubot, *Status prawny funkcjonariuszy służb zmilitaryzowanych w PRL* [w:] *Służby publiczne*, red. J. Jończyk, Wrocław 1982, s. 148 i n.

<sup>62</sup> Odesłania do prawa prywatnego w pragmatykach służbowych przedstawił szczegółowo T. Kuczyński, *Odesłania do prawa pracy i prawa cywilnego w niepracowniczych pragmatykach służbowych*, „Przegląd Sądowy” 2007/10, s. 95 i n.

<sup>63</sup> Por. R. Hauser [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1. *Institucje prawa administracyjnego*, red. Z. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2015, s. 192.

w doktrynie prawa<sup>64</sup>, jak i judykaturze<sup>65</sup>. Wynika to z faktu, że stosunek zatrudnienia funkcjonariuszy<sup>66</sup> formacji policyjnych cechuje się nasileniem pierwiastków władczych w ramach kompetencji podmiotu zatrudniającego. Mam tu na myśli zwłaszcza podległość funkcjonariusza wobec przełożonych. Jest ona pojmowana jako relacja kompetencyjno-zależnościowa<sup>67</sup>, obejmująca szczególną dyspozycyjność funkcjonariusza, przejawiająca się w podporządkowaniu wynikającemu z wykonywania poleceń (rozkazów)<sup>68</sup>. Mechanizm ten w sposób jednoznaczny wskazuje na strukturalną i funkcjonalną nierównorzędność stron stosunku służbowego<sup>69</sup>. Rzutuje ona bezpośrednio na status funkcjonariusza<sup>70</sup>, albowiem ogranicza wiele jego uprawnień zarówno o charakterze osobistym, obywatelskim, jak i ekonomicznym oraz statuuje szczególne obowiązki<sup>71</sup>. W tym miejscu warto jednak podkreślić, że wiąże się ona też z pewnymi specjalnymi uprawnieniami<sup>72</sup>, głównie w sferze służbowej i zawodowo-socjalnej.

<sup>64</sup> Por. np. T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 14 i n.; M. Wieczorek, *Charakter prawny stosunków...*, *passim*; M. Grzeszków, *Nawiązanie stosunków zatrudnienia w służbach zmilitaryzowanych*, Warszawa 2020, *passim*.

<sup>65</sup> Por. postanowienie SN z 9.04.1992 r., III ARN 17/92, OSNC 1993/3, poz. 44; wyrok NSA z 30.06.1992 r., II SA 161/92, ONSA 1994/1, poz. 8; postanowienie NSA z 29.01.1993 r., II SA 2468/92, ONSA 1994/2, poz. 58; uchwała SN z 26.05.1995 r., I PZP 13/95, OSNP 1995/23, poz. 286; uchwała NSA (7) z 5.03.2001 r., OPS 17/00, ONSA 2001/3, poz. 100; uchwała SN z 18.03.2008 r., II PZP 3/08, OSP 2009/4, poz. 44; wyrok TK z 12.05.1998 r., U 17/97, OTK 1998/3, poz. 34; wyrok TK z 19.10.2004 r., K 1/04, OTK-A 2004/9, poz. 93; wyrok TK z 29.06.2006 r., P 30/05, OTK-A 2006/6, poz. 70.

<sup>66</sup> Por. w ujęciu ogólnoteoretycznym T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 47 i n.

<sup>67</sup> Por. M. Miemiec, *Prewencja i weryfikacja w ramach nadzoru i kierownictwa w ujęciu tradycyjnym* [w:] *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, red. C. Kosiński, Wrocław 2006, s. 40.

<sup>68</sup> Por. E. Ura, *Prawo...*, s. 11; L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 357; M. Wieczorek, *Prawo pracy a stosunek służbowy policjantów* [w:] *95 lat służb policyjnych w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2015, s. 347–349.

<sup>69</sup> Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180 i n.

<sup>70</sup> Por. M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* [w:] *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Mieszkowska-Daszkievicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 134 i n.

<sup>71</sup> Por. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 157 i n. Zob. też T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 3 i n.

<sup>72</sup> Por. E. Mazurczak-Jasińska [w:] *System prawa pracy*, t. VII. *Zatrudnienie niepracownicze*, red. K.W. Baran, Warszawa 2015, s. 442 i n.; T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 390 i n.; P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy...*, s. 207 i n.

Immanentnym faktorem podległości służbowej funkcjonariuszy jest wzmocniony rygor odpowiedzialności<sup>73</sup> za działania lub/i zaniechania w ramach stosunku służbowego w postaci odpowiedzialności dyscyplinarnej. To zasady postępowania w tej materii będą przedmiotem rozważań w monografii. W tym kontekście powstaje problem, czy postępowanie dyscyplinarne, a w szerszym ujęciu odpowiedzialność dyscyplinarna obejmuje inne niż funkcjonariusze *sensu largo* osoby świadczące pracę w formacjach policyjnych. Na tak sformułowane zagadnienie należy udzielić jednoznacznie przeczącej odpowiedzi. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że odpowiedzialność ta ma charakter szczególny, a zatem zgodnie z dyrektywą *exceptiones non sunt extendendae* nie mogą zostać nią objęte inne podmioty niż posiadające na mocy norm rangi ustawowej status funkcjonariuszy formacji policyjnej.

Analizując aspekt podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej, *prima facie* należy zaakcentować, że podlegają jej wszyscy funkcjonariusze formacji policyjnych. Nie ma przy tym znaczenia, czy są oni określani w sposób uniwersalny jako „funkcjonariusze”<sup>74</sup>, jak na przykład w art. 134 ustawy o SG, art. 106 ustawy o CBA, art. 144 ustawy o ABW i AW oraz art. 208 ustawy o SOP, czy też w sposób partykularny jako „policjanci”, jak w art. 132 ustawy o Policji. Kierując się dyrektywą kompleksowości wywodów dogmatycznych, będą w tej pracy posługiwała się ogólnym pojęciem „funkcjonariusze formacji policyjnych” (tzn. funkcjonariusze *sensu largo*).

Żadna z obowiązujących pragmatyk służbowych formacji policyjnych nie dyferencjalizuje w zakresie objętym rozważaniami w tej monografii funkcjonariuszy (*sensu largo*), niezależnie od tego, jakie miejsce zajmują w strukturze służbowej, w której są oni zatrudnieni. Wszyscy oni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. *De lege lata* nie ma też znaczenia prawnego, do którego korpusu osobowego formacji policyjnej przynależą, jakie stanowisko służbowe zajmują oraz jaki rodzaj służby pełnią. Mechanizm ten, w moim przekonaniu, zasługuje na aprobatę w świetle aksjologii konstytucyjnej zasady równości.

---

<sup>73</sup> Por. E. Ura, *Odpowiedzialność prawna służby publicznej w administracji rządowej i samorządu terytorialnego* [w:] *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 302 i powołana tam literatura.

<sup>74</sup> Por. T. Kuczyński [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 15; T. Kuczyński [w:] *System prawa pracy*, t. VII..., red. K.W. Baran, s. 423 i n.

## Rozdział 3

# ŹRÓDŁA PRAWA W POSTĘPOWANIACH DYSCYPLINARNYCH FUNKCJONARIUSZY FORMACJI POLICYJNYCH

## 1. Konstytucja RP jako źródło prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych

Podejmując analizę problematyki postępowań dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych, warto w pierwszej kolejności skoncentrować uwagę na źródłach prawa, które je regulują. Przyjmuje w tej materii ich klasyczne rozumienie<sup>75</sup> jako *fontes iuris oriundi*. To na nich w płaszczyźnie formalnej<sup>76</sup> będą skupiała rozważania.

Dla prawa dyscyplinarnego<sup>77</sup>, także proceduralnego, wśród źródeł prawa polskiego najważniejsze miejsce zajmuje Konstytucja RP. Jej postanowienia w istotnym zakresie rzutują na model postępowań dyscyplinarnych oraz zasady nimi rządzące. Wykładnia norm dyscyplinarnych powinna mieć charakter prokonstytucyjny, co oznacza taką ich interpretację, która w możliwie

---

<sup>75</sup> Na temat pojęcia źródeł prawa zob. K. Opalek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 212–219; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 179–185; H. Rot, *Elementy teorii prawa*, Wrocław 1994, s. 57 i n.

<sup>76</sup> Zagadnienia materialnych źródeł prawa omawia P. Dutkiewicz, *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej filozofii i teorii prawa*, Kraków 1996, *passim* i podana tam literatura.

<sup>77</sup> Na temat zróżnicowania źródeł regulacji postępowań dyscyplinarnych zob. bliżej A. Kozieniewska-Lasota, *Zróżnicowanie postępowań dyscyplinarnych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014/7–8, s. 221–222; J. Stelina [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 11..., red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, s. 124 i n.

w najpełniejszym wymiarze gwarantuje realizację wartości konstytucyjnych. Jest to obowiązek o charakterze fundamentalnym, ciążyący na wszystkich organach dyscyplinarnych.

W aspekcie aksjologicznym szczególne znaczenie, także dla procedur dyscyplinarnych, mają postanowienia art. 30 Konstytucji RP. Norma ta wskazuje na godność jednostki jako źródło wolności i praw<sup>78</sup>. Jej ochrona stanowi punkt odniesienia dla wszelkich działań organów państwowych – *lege non distinguente* – także dyscyplinarnych. Respektowanie godności jest uniwersalnym standardem obowiązującym w ramach procedur dyscyplinarnych, niezależnie od tego, w jakiej roli poszczególne osoby w nich występują.

Z punktu widzenia procedur dyscyplinarnych nader istotne znaczenie ma również zadekretowana w art. 31 Konstytucji RP ochrona wolności obywatelskich. W tym kontekście normatywnym dla procedur dyscyplinarnych podstawowy wymiar ma zakaz zmuszania kogokolwiek, także uczestników postępowań dyscyplinarnych, do czynienia tego, czego prawo im nie nakazuje. W zakresie omawianej w monografii tematyki jako szczególnie instruktywny wydaje się pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny<sup>79</sup>, zgodnie z którym „[...] jeżeli cel regulacji prawnej można osiągnąć przy pomocy dwóch środków, przy czym jeden z nich w większym stopniu pogarsza sytuację podmiotu niż drugi, to należy wybrać korzystniejszy dla podmiotu”. W tym kontekście jako niedopuszczalne trzeba kwalifikować jakiegokolwiek działania organów dyscyplinarnych, które kreują nadmierne obciążenia dla podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej, ponad te, które są konieczne dla realizacji jej celów<sup>80</sup>.

Analizując problematykę źródeł prawa dyscyplinarnego przez pryzmat norm konstytucyjnych, warto spojrzeć na to zagadnienie poprzez ideę państwa prawa. W swej istocie zakłada ona w strukturach publicznych nadrzędną

<sup>78</sup> Por. M. Piechowiak, *Godność jako fundament powinności prawa wobec człowieka* [w:] *Urzeczywistnienie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, red. P. Morciniec, S.L. Stadniczenko, Opole 2004, s. 40 i n.; M. Granat, *Godność człowieka z art. 30 Konstytucji RP jako wartość i jako norma prawna*, PiP 2014/8, s. 3 i n.

<sup>79</sup> Por. orzeczenie TK z 31.01.1996 r., K 9/95, OTK 1996/1, poz. 2.

<sup>80</sup> W płaszczyźnie ogólnoteoretycznej zagadnienie to przedstawia S. Wronkowska, *Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej* [w:] *Polskie dyskusje o państwie prawa*, red. S. Wronkowska, Warszawa 1995, s. 74 i n.

i wiążącą dla rządzących pozycję prawa. W sferze podmiotowej obejmuje swym zakresem wszystkie organy państwowe, także organy dyscyplinarne formacji policyjnych.

Istotą państwa prawnego w odniesieniu do procedur dyscyplinarnych są ograniczenia nałożone na podstawie norm rangi ustawowej na podmioty sprawujące władzę dyscyplinarną. Demokratyczne państwo prawne, kształtując normatywnie formy ich aktywności oraz zakres i metody ingerencji w sferę wolności jednostki, tworzy gwarancje poszanowania chronionych wartości. Na strukturę demokratycznego państwa prawa<sup>81</sup> w postępowaniach dyscyplinarnych składają się zasady mające *explicite* swe konstytucyjne zakorzenienie. Mam tu na myśli analizowane w opracowaniu: zasadę praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zasadę prawa do obrony (art. 42 ust. 2 Konstytucji RP), zasadę domniemania niewinności (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP), zasadę prawa do sądu (art. 45 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), zasadę dwuinstancyjności (art. 78 Konstytucji RP).

Powyższe wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego. Nie oznacza to, że inne, wyróżnione w tym opracowaniu zasady postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych nie pozostają w ścisłej koincydencji z ideą państwa prawa. Jak się wydaje, w sferze aksjologicznej, a często także w płaszczyźnie funkcjonalnej, realizują tę fundamentalną, konstytucyjną dyrektywę. Zostaną więc one *sine ira et studio* przedstawione w tym kontekście w toku dalszych wywodów.

## 2. Prawo międzynarodowe jako źródło prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych

Konstytucja RP implementuje do systemu prawa polskiego również prawodawstwo międzynarodowe. Tworzy ono skomplikowany system o charak-

---

<sup>81</sup> Por. A. Pułło, *Zasady ustroju politycznego państwa*, Gdańsk 2014, s. 94 i n.; V. Serzhanova, E. Krzysztofik, *Zasada państwa prawa w polskim systemie prawnym oraz konsekwencje jej naruszenia w prawie Unii Europejskiej* [w:] *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, s. 177 i n.

terze multicentrycznym<sup>82</sup>, polegający na występowaniu w jednym porządku prawnym wielu równorzędnych źródeł prawa, nietworzących koherentnego układu hierarchicznego<sup>83</sup>. Dlatego też posłużę się metodą generalizacji dogmatycznej, wskazując te regulacje międzynarodowe, które bezpośrednio rzutują na procedurę dyscyplinarną, posiadające zarówno wymiar globalny, jak i regionalny.

Jeśli chodzi o tę pierwszą kategorię źródeł, to dla proceduralnego prawa dyscyplinarnego istotne znaczenie ma przede wszystkim Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, drugą zaś Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Akty te przewidują rozmaite standardy ochronne, obowiązujące w procedurach represyjnych. Niżej zostaną wskazane te, które, w moim przekonaniu, mają przymiot uniwersalizmu, a zatem mogą być zastosowane również w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych. Chodzi o:

- 1) domniemanie niewinności<sup>84</sup> (art. 14 ust. 2 MPPOiP, art. 6 ust. 2 EKPC, art. 48 ust. 1 KPP);
- 2) prawo do obrony<sup>85</sup> (art. 14 ust. 3 lit. b MPPOiP, art. 6 ust. 3 lit. b EKPC, art. 48 ust. 2 KPP), w tym:
  - prawo do niezwłocznej informacji o przyczynach oskarżenia (art. 14 ust. 3 lit. a MPPOiP, art. 6 ust. 3 lit. a EKPC),
  - prawo do obrony osobistej (art. 6 ust. 3 lit. c EKPC),
  - prawo do korzystania z obrońcy<sup>86</sup> (art. 14 ust. 3 lit. b MPPOiP, art. 6 ust. 3 lit. c EKPC),

<sup>82</sup> Por. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005/4, s. 3 i n.

<sup>83</sup> Por. W. Lang, *Wokół problemu multicentryczności systemu prawa*, PiP 2005/7, s. 95 i n.; J. Helios, J. Jedlicka, *Interpretacja prawa wobec wyzwań multicentryzmu* [w:] *Lokalny a uniwersalny charakter interpretacji prawniczej*, red. P. Kaczmarek, Wrocław 2009, s. 143 i n.

<sup>84</sup> B. Gronowska [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 333 i n.; M. Wąsek-Wiaderek, *Ochrona praw oskarżonego w Karcie Praw Podstawowych UE – nowy standard czy zatwierdzenie status quo?*, EPS 2015/10, s. 37–44.

<sup>85</sup> D. Harris, *The right to a fair trial in criminal proceedings as a human right*, „International and Comparative Law Quarterly” 1967/16(2), s. 352–378.

<sup>86</sup> W. Jasiński, *Dostęp osoby oskarżonej o popełnienie czynu zagrożonego karą do adwokata na wstępnym etapie ścigania karnego – standard strasburski*, EPS 2019/1, s. 24–30; P. Kardas, *Gwarrantcja prawa do obrony oraz dostępu do obrońcy na wstępnym etapie postępowania karnego – kilka uwag w świetle doktryny Salduz, doktryny Miranda oraz dyrektywy w sprawie dostępu do adwokata*,



- prawo do przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia i zapewnienia obecności i przesłuchania świadków obrony na tych samych warunkach co świadków oskarżenia (art. 14 ust. 3 lit. e MPPOiP, art. 6 ust. 3 lit. d EKPC),
- prawo do nieprzymuszania do zeznań przeciwko sobie lub do przyznania się do winy<sup>87</sup> (art. 14 ust. 3 lit. g MPPOiP).

Wskazane regulacje, mimo różnic w tekstualnym brzmieniu norm prawa międzynarodowego, są ze sobą w ścisłej korelacji aksjologicznej i funkcjonalnej. W wymiarze formalnym warto zaakcentować, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej od lat podkreśla, że prawodawstwo unijne musi być interpretowane w świetle norm prawa międzynarodowego, także przez pryzmat standardów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

W kontekście przywołanych tu zasad prawa międzynarodowego, zwłaszcza prawa europejskiego, powstaje problem, czy mechanizmy ochronne przewidziane we wskazanych aktach, dotyczące tekstualnie oskarżonego, mają zastosowanie do obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym. Zagadnienie to zostało *implicitie* rozstrzygnięte w wyroku ETPC z 18.01.2011 r., 4479/03, Mikołajová przeciwko Słowacji<sup>88</sup>, w którym przyjęto, że przez oskarżonego należy rozumieć osobę „urzędowo powiadomioną przez organ władzy krajowej o zarzucie, iż osoba ta dopuściła się czynu zagrożonego karą”. Na tle przywołanej wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy stwierdzić, że obwiniony we wszystkich procedurach dyscyplinarnych formacji policyjnych posiada status zbliżony do oskarżonego w rozumieniu art. 6 ust. 2 EKPC<sup>89</sup>. Jest bowiem osobą, którą organ władzy dyscyplinarnej, z reguły rzecznik dyscyplinarny, w sposób urzędowy, zobowiązany jest powiadomić o zarzucie dopuszczenia się czynu zagrożonego karą. *De lege lata* przewinienie dyscyplinarne posiada bowiem przymiot czynu zagrożonego karą. W efekcie uprawniona jawi się konstatacja, że do obwinionych

EPS 2019/1, s. 4–10; D. Czerniak, *Prawo podejrzanego do kontaktu z adwokatem (art. 6 ust. 3 lit. c EKPCz) w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, EPS 2017/9, s. 28–39.

<sup>87</sup> W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, Prok. i Pr. 2015/7–8, s. 7–35.

<sup>88</sup> LEX nr 692245.

<sup>89</sup> Por. P. Kruszyński, *Zasada domniemania niewinności w świetle najnowszego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, GSP 2003/II, s. 119–124.



funkcjonariuszy formacji policyjnych powinny mieć zastosowanie standardy europejskie regulujące gwarancje poszanowania statusu oskarżonego. Tego rodzaju opcja interpretacyjna odwołuje się do znanej już w czasach Grocjusa reguły *ut res velea quam pereat*. Już wówczas uważano, że nie wolno tak interpretować traktatów, żeby ich niektóre postanowienia okazały się bezskuteczne. Dlatego też w tym opracowaniu regulacje międzynarodowe będą stanowić istotny kontekst aksjologiczny i normatywny, zwłaszcza w ramach realizacji prawa do obrony oraz zasady domniemania niewinności.

### **3. Ustawowe i podustawowe źródła prawa w postępowaniach dyscyplinarnych funkcjonariuszy formacji policyjnych**

Kontynuując rozważania na temat źródeł proceduralnego prawa dyscyplinarnego, pragnę skoncentrować uwagę na regulacjach krajowych rangi ustawowej i podustawowej. W sferze normatywno-funkcjonalnej to one w najszerszym wymiarze kształtują obowiązujące w procedurach dyscyplinarnych zasady, a tym samym pośrednio modele postępowań.

Według przyjętej w tym opracowaniu konwencji przedmiotowej zakresem wywodów zostały objęte następujące ustawy: ustawa o Policji, ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, ustawa o Służbie Ochrony Państwa, ustawa o Straży Granicznej, ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu. W tym kontekście źródłowym powstaje zagadnienie, czy wymienione ustawy mają przymiot pragmatyk dyscyplinarnych. Pojęcie pragmatyki dyscyplinarnej może być dwojako pojmowane – albo jako ustawa regulująca kwestię odpowiedzialności funkcjonariuszy formacji policyjnej, to znaczy pragmatyka *sensu stricto*, albo jako zbiór norm ustawowych i podustawowych regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną tych grup zawodowych, określaną przeze mnie w toku dalszych rozważań jako pragmatyka *sensu largo*. W tym kontekście oczywiste jest stwierdzenie, że w płaszczyźnie logicznej pierwsza kategoria pragmatyk dyscyplinarnych zawiera się w drugiej. W ramach analizy zagadnień proceduralnych poszczególnych zasad postępowania, zazwyczaj będą posługiwała się tym drugim znaczeniem pojęcia pragmatyki, co ma uzasadnienie w dyrektywie kompleksowości analizy dogmatycznej.

W ramach przyjętej w tym opracowaniu konwencji będą też posługiwała się, obok pojęcia pragmatyka dyscyplinarna *sensu largo*<sup>90</sup>, pojęciem pragmatyka służbowa. Jeśli chodzi o to drugie ze znaczeń, to odnoszę go w toku dalszych rozważań do pełnej palety norm regulujących funkcjonowanie danej formacji policyjnej. W konsekwencji w ujęciu logicznym pojęcie pragmatyki dyscyplinarnej *sensu largo* zawiera się w pojęciu pragmatyki służbowej. Względy stylistyczne sprawiają jednak, że będą niekiedy posługiwała się pojęciem pragmatyki służbowej, mając na myśli niektóre (na przykład materialnoprawne) aspekty odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie będzie to jednak w swych konsekwencjach generowało sprzeczności między tymi pojęciami ze względu na istniejący między nimi w płaszczyźnie logicznej stosunek zawierania.

Analizując problematykę pragmatyk dyscyplinarnych *sensu stricto*, warto rozważyć przyjęty w nich zakres przedmiotowy regulacji. Punktem wyjścia będzie konstatacja, że nie jest on we wszystkich z nich zunifikowany, co więcej, cechuje go w niektórych przypadkach poważna dyferencjacja. W ujęciu modelowym, opartym na idealistycznej teorii nauki<sup>91</sup>, wśród pragmatyk dyscyplinarnych można, w moim przekonaniu, wyróżnić pragmatyki kompleksowe i niekompleksowe. Te pierwsze regulują kwestie odpowiedzialności funkcjonariuszy całościowo zarówno w wymiarze materialnoprawnym, jak i proceduralnym. Natomiast pragmatyki niekompleksowe określają obie te kwestie w sposób fragmentaryczny. Ze względu na zakres tematyczny monografii swoją uwagę skoncentruję na wszystkich zagadnieniach proceduralnych formacji policyjnych, niezależnie od tego, jaki zakres przedmiotowy ma dana pragmatyka.

Podjmując bliżej ten watek, rozpocznę analizę od pragmatyk kompleksowych. Cechują się one tym, że w sferze proceduralnej regulują wszystkie zasadnicze kwestie proceduralne w ramach norm rangi ustawowej. W klasycznym modelu dotyczy to zagadnień wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, jego umorzenia, statusu organów dyscyplinarnych, przebiegu postępowania dowodowego, uprawnień obwinionego, orzeczeń dyscyplinarnych, postępowania i orzecznictwa odwoławczego, wreszcie wykonania kary i wznoszenia

<sup>90</sup> Jeżeli w toku dalszych wywodów używam pojęcia pragmatyka dyscyplinarna bez żadnego kwantyfikatora, mam na myśli pragmatykę dyscyplinarną w znaczeniu szerokim (*sensu largo*).

<sup>91</sup> Por. L. Nowak, *Wstęp do idealizacyjnej...*, s. 62 i n.

wienia postępowania. To właśnie w przypadku ustawy o Policji, ustawy o CBA, ustawy o SOP oraz ustawy o SG mamy do czynienia z tego rodzaju pełną sekwencją regulacji ustawowej. Nie oznacza to jednak, że mechanizmy proceduralne z tych ustaw cechuje pełna uniformizacja merytoryczna. Ze względu na specyfikę służby w poszczególnych formacjach policyjnych w wielu szczegółowych aspektach pragmatyki te różnią się między sobą. Ich wspólnym mianownikiem jest natomiast przyjęty w ustawach model regulacji, co w swych konsekwencjach sprawia, że pozostają w bezpośredniej koincydencji z funkcjonującymi w nich zasadami postępowania dyscyplinarnego.

Z odmiennym modelem regulacji normatywnej mamy natomiast do czynienia w przypadku pragmatyk dyscyplinarnych niekompleksowych, w których normy rangi ustawowej tylko w pewnym zakresie – podmiotowym lub/i przedmiotowym – precyzują zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dotyczy to zwłaszcza kwestii proceduralnych, które są uregulowane w sposób selektywny, a mam nawet wrażenie, że niekiedy wręcz przypadkowy. W szczególności odnosi się to do ustawy o ABW i AW. Jej przepisy określają szczegółowo właściwie tylko problematykę wznowienia postępowania dyscyplinarnego (art. 147a oraz art. 147b ustawy o ABW i AW). Inne zagadnienia proceduralne są w niej zmarginalizowane. Tego rodzaju niekompleksowe regulacje procedur dyscyplinarnych oceniam jako nieoptymalne, wręcz wadliwe, nie tylko z punktu widzenia techniki legislacyjnej, lecz również gwarancji poszanowania praw obwinionego funkcjonariusza. W swych konsekwencjach może ona bowiem sprzyjać woluntaryzmowi działań organów dyscyplinarnych w toku postępowania, a to ze względu na specyfikę ich działalności oraz podatność na wpływy polityczne lub wewnątrzresortowe.

W tym miejscu godzi się podkreślić, że wszystkie regulacje ustawowe obowiązujące w zakresie procedur dyscyplinarnych formacji policyjnych nie mają przymiotu bezwzględnej kompleksowości. Wymagają więc one doprecyzowania przepisami wykonawczymi rangi rozporządzeń. Podobnie jak normy ustawowe mają one charakter generalno-abstrakcyjny<sup>92</sup>. W prawodawstwie dyscyplinarnym nie są kategorią jednorodną. W płaszczyźnie przedmiotowej możliwe jest wyróżnienie rozporządzeń kompleksowych

---

<sup>92</sup> Por. W. Brzozowski, *Wytoczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle sformułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013/4, s. 65 i n.

oraz subsydiarnych. Te pierwsze są wydawane w sytuacji, gdy istnieje konieczność całościowego uregulowania procedury dyscyplinarnej formacji policyjnej ze względu na niekompleksowość ustawy, te drugie zaś, gdy istnieje potrzeba jedynie fragmentarycznego uzupełnienia regulacji ustawowych. Do pierwszej kategorii zaliczam rozporządzenia określające postępowanie w sprawach funkcjonariuszy ABW<sup>93</sup> oraz AW<sup>94</sup>. W wymiarze proceduralnym zostały one skonstruowane w oparciu o schemat<sup>95</sup>: wszczęcie postępowania, odmowa jego wszczęcia, organy postępowania, przebieg postępowania, uprawnienia obwinionego, orzeczenie dyscyplinarne, postępowanie oraz orzeczenie odwoławcze, wreszcie wykonanie kary i wznowienie postępowania. Ów schemat odpowiada konstrukcji kompleksowych ustaw dyscyplinarnych. W sferze normatywnej rozporządzenia te uzupełniają brakujące regulacje ustawowe. Ten mechanizm legislacyjny budzi w świetle regulacji konstytucyjnych poważne zastrzeżenia. W moim przekonaniu narusza on nawet *explicite* postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, która stanowi, że ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane „tylko w ustawie”. *De lege lata* nie ma wątpliwości, że wskazane rozporządzenia takie ograniczenia w wielu aspektach statuują. Również z innego punktu widzenia mechanizm ten oceniam nader krytycznie. Mam tu na myśli fakt, że rozporządzenie jako akt wykonawczy może być w praktyce z łatwością zmienione przez prawodawcę, co w pewnych okolicznościach może w swych następstwach godzić w pewność prawną jako wartość demokratycznego państwa prawnego.

Obok rozporządzeń kompleksowych w systemie prawa dyscyplinarnego występują także rozporządzenia, które definiują na potrzeby tej monografii jako subsydiarne. Uzupełniają one i jedynie doprecyzowują regulacje ustawowe. Mam tu na myśli rozporządzenia regulujące postępowanie dyscyplinarne

---

<sup>93</sup> Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.07.2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

<sup>94</sup> Por. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 8.07.2020 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu.

<sup>95</sup> Wszystkie rozporządzenia wydane w 2020 r. nie statuują nowej jakości wobec wcześniejszych aktów prawnych. Z punktu widzenia zasad postępowania przyjęte w nich regulacje są rozczarowujące, w szerokim wymiarze nawiązują do poprzednio obowiązujących. Prawodawcy nie wprowadzili do nich istotnych zmian co do zasad postępowania.

w sprawach funkcjonariuszy Policji<sup>96</sup>, CBA<sup>97</sup>, SOP<sup>98</sup> oraz SG<sup>99</sup>. Przedmiotem ich regulacji są przede wszystkim czynności materialno-techniczne oraz inne związane z obiegiem akt dyscyplinarnych. Normy te nie rzutują w istotny sposób na model i przebieg postępowania ani też nie określają jego zasad. Przeciwny mechanizm funkcjonuje w przypadku rozporządzeń kompleksowych. Ich przepisy są w sferze normatywnej nośnikiem zasad postępowania i dlatego będą w tym opracowaniu często obiektem szczegółowej analizy.

Prowadząc rozważania na temat źródeł prawa postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy formacji policyjnych, warto podkreślić, że nawet omawiane wyżej regulacje ustawowe i wykonawcze nie mają przymiotu bezwzględnej kompleksowości. Z natury rzeczy w ramach tych procedur występują luki konstrukcyjne o charakterze obiektywnym, wymagające uzupełnienia przez odesłanie do uniwersalnych procedur kodeksowych. W tej materii w ramach pragmatyk dyscyplinarnych funkcjonuje poważna dyferencjacja przyjętych rozwiązań. W ujęciu ogólnoteoretycznym możliwe jest wyróżnienie czterech modeli:

- 1) generalnego odesłania do Kodeksu postępowania karnego (jak np. w nieobowiązującym już § 53 rozporządzenia o ABW z 2004 r.);
- 2) selektywnego odesłania do Kodeksu postępowania karnego (jak np. w art. 135p ust. 1 ustawy o Policji, art. 135 ust. 1 ustawy o CBA, art. 136bzi ust. 1 ustawy o SG oraz art. 240 ust. 1 ustawy o SOP, § 4 ust. 1 ustawy o AW oraz § 7 rozporządzenia o ABW);
- 3) generalnego odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego (jak w przypadku § 44 nieobowiązującego już rozporządzenia o SG);
- 4) selektywnego odesłania do Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 13.02.2014 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do policjantów.

<sup>97</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 6.11.2006 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

<sup>98</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 1.06.2018 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Służby Ochrony Państwa.

<sup>99</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29.12.2020 r. w sprawie obiegu dokumentów związanych z postępowaniem dyscyplinarnym wszczętym wobec funkcjonariusza Straży Granicznej (Dz.U. poz. 2448).

<sup>100</sup> *De lege lata* w systemie proceduralnego prawa dyscyplinarnego ten mechanizm nie występuje.