

Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Ochrona praw jednostki jest jednym z kluczowych zagadnień w demokratycznym państwie prawa. Na system ochrony praw jednostki składa się szereg instytucji z zakresu prawa ustrojowego, materialnego oraz proceduralnego. Instytucje te umożliwiają jednostce realizację zagwarantowanych jej przepisami prawa uprawnień i są uregulowane w prawie krajowym oraz międzynarodowym. Istotną rolę w skutecznej ochronie praw jednostki odgrywa jeden ze standardów w demokratycznym państwie prawa, polegający na zapewnieniu jednostce konstytucyjnej gwarancji procesowej do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Nie ulega wątpliwości, że tylko prawo do rzetelnego, sprawiedliwego, procesu sądowego gwarantuje jednostce ochronę przed arbitralnością działań ze strony władzy, ale także przed działaniami ze strony innych podmiotów naruszających podstawowe prawa i wolności konstytucyjne jednostki.

Prawo do sądu przysługuje jednostce zarówno w sprawach cywilnych, karnych oraz sądowoadministracyjnych. Prawo jednostki do sądu administracyjnego jest jednym z podstawowych publicznych praw podmiotowych. Stanowi ono wyraz realizacji międzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu. Zagwarantowano jednostce także prawo do uruchomienia kontroli sądowoadministracyjnej rozstrzygnięć wydanych w sprawach administracyjnych przez organy administracji publicznej. Kontroli sądów administracyjnych poddana została działalność organów administracji publicznej i obejmuje ona zarówno akty indywidualne (np. decyzje, postanowienia, inne akty), jak i akty generalne. Sąd administracyjny jest właściwy również w sprawach poddanych kontroli temu sądowi na podstawie przepisów szczególnych. Z woli ustawodawcy sprawy dyscyplinarne poddane zostały kontroli sądu administracyjnego.

Odpowiedzialność dyscyplinarna charakteryzuje się represyjnością, stąd też istnieje konieczność stworzenia stosownych gwarancji procesowych umożliwiających należyta ochronę praw jednostki, a w szczególności zapewnienie prawa do sądowej kontroli rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Powstaje pytanie, czy jednostce w toku tych postępowania należy zagwarantować wszystkie uprawnienia procesowe charakterystyczne dla procedur represyjnych? Z dotychczasowej linii orzeczniczej TK wynika, że również w postępowaniach dyscyplinarnych ze względu na ich represyjny charakter powinno zostać zagwarantowane minimum uprawnień proceduralnych, tzw. standardy procesowe charakterystyczne w demokratycznym państwie prawnym, do których zalicza się w szczególności takie instytucje, jak: prawo do obrony,

przeglądania akt, środków odwoławczych, ale także poddania kontroli sądowej rozstrzygnięć wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych¹.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest ochronie praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych. Temat monografii determinuje konieczność wyjaśnienia istoty odpowiedzialności oraz procedur dyscyplinarnych, a ponadto zrekonstruowania tych praw i wolności konstytucyjnych jednostki, które mogą zostać naruszone. Podstawową funkcją konstytucyjnych wolności i praw jednostki jest funkcja ochronna, gdzie prawa te mają stanowić gwarancję ochrony jednostki przed nadmierną ingerencją państwa, ale także arbitralnością działań organów dyscyplinarnych. W opracowaniu zostaną przedstawione także zagadnienia prawnomiędzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych oraz modele sądowej kontroli w tych sprawach. Powyższe ustalenia będą stanowić punkt wyjścia dla dalszych rozważań w zakresie sposobu realizacji podstawowych elementów prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych oraz udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy model sądowoadministracyjnej kontroli rozstrzygnięć w sprawach dyscyplinarnych zapewnia jednostce właściwe gwarancje procesowe dla ochrony jej praw.

Samo zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz sądowej kontroli spraw dyscyplinarnych jest niezwykle złożone z uwagi na skomplikowany charakter omawianej materii. W orzecznictwie TK prezentowany jest pogląd, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest „szczególnym instrumentem dyscyplinowania i kontroli członków konkretnych grup zawodowych, związana jest z czynami, które godzą w reguły deontologiczne wykształcone w ramach konkretnego zawodu, ukierunkowana jest na obronę jego honoru i godności, może być w wypadku poszczególnych zawodów odpowiedzialnością za zawinione naruszenie powagi i godności urzędu, rażąco obrażać przepisy prawa, podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką, wydatkowanie środków na działalność niezgodnie z ich przeznaczeniem, naruszenie zasad etyki zawodowej”². Początków kształtowania się odpowiedzialności dyscyplinarnej dopatruje się nawet w czasach feudalnych³. Odpowiedzialność dyscyplinarną wiązano zawsze z wy-

¹ Wyr. TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 117; wyr. TK z 16.11.1999 r., SK 11/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 158; wyr. TK z 11.9.2001 r., SK 17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165; wyr. TK z 29.1.2013 r., SK 28/11, OTK-A 2013, Nr 1, poz. 5; wyr. TK z 25.6.2012 r., K 9/10, OTK-A 2012, Nr 6, poz. 66; wyr. TK z 19.3.2007 r., K 47/05, OTK-A 2007, Nr 7, poz. 27; wyr. TK z 8.12.1998 r., K 41/97, Dz.U. z 1998 r. Nr 158, poz. 1043; wyr. TK z 16.11.1999 r., SK 11/99, OTK 1999, Nr 7, poz. 158; wyr. TK z 4.3.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 25; wyr. TK z 6.11.2012 r., K 21/11, OTK-A 2012, Nr 10, poz. 119.

² Wyr. TK z 2.9.2008 r., K 35/06, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 120; wyr. TK z 14.6.2016 r., SK 18/14, OTK 2016, poz. 44. Szerzej na temat pojęcia oraz rodzajów odpowiedzialności dyscyplinarnej, P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*, s. 61–162; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 15–181; A. Uklejska, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 5–37.

³ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 14 oraz cytowana tam literatura. Szerzej o genezie prawa dyscyplinarnego, w tym odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych

konywaniem określonego zawodu, w tym głównie urzędników, przynależnością do zrzeszeń, organizacji, np. członków samorządów zawodowych (adwokatów), ale także żołnierzy, użytkowników zakładów administracyjnych (w uczelniach, więzieniach, zakładach poprawczych), czy też członków organizacji kościelnych⁴. Na przestrzeni lat regulacje w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegały zmianom i nadal im podlegają, m.in. w zakresie podmiotów podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej, instytucji materialnoprawnych (np. katalog kar dyscyplinarnych, przedawnienie) oraz proceduralnych (np. rozszerzenie odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniach dyscyplinarnych, rezygnacja z odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach funkcjonariuszy straży granicznej). Zmiany odnoszą się także do zapewnienia jednostce prawa do sądowej ochrony. Ustawodawca, jak się wydaje, dostrzega represyjność odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz ingerencję rozstrzygnięć dyscyplinarnych w konstytucyjną sferę praw i wolności jednostki (np. prawo do wykonywania zawodu, dostęp do służby, poszanowanie godności jednostki), i tym samym konieczność poddania ich sądowej kontroli.

Doktryna interesuje się problematyką dotyczącą odpowiedzialności dyscyplinarnej. Na przestrzeni lat powstało wiele wartościowych opracowań w postaci artykułów oraz monografii poświęconych zagadnieniom odpowiedzialności dyscyplinarnej. Na szczególną uwagę zasługują monografie autorstwa Z. Leońskiego⁵, A. Uklejskiej⁶, Z. Czeszejki i Z. Krzezińskiego⁷, R. Giętkowskiego⁸, P. Czarneckiego⁹, W. Kozielewicza¹⁰, czy też B. Baran¹¹, M. Laskowskiego¹². Należy zauważyć, że przedstawiciele doktryny nie czynią przedmiotem refleksji prawa jednostki do ochrony przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych. Dotychczasowe rozważania teoretyczno-naukowe koncentrują się zasadniczo na aspektach materialnoprawnych oraz wybranych kwestiach proceduralnych. Opracowania artykułowe oraz książkowe odnoszą się w różnym stop-

P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*, s. 23–60; R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarne*, s. 19–23.

⁴ Szerzej na temat rozwoju odpowiedzialności dyscyplinarnej np. w kościele ewangelickim w Niemczech, H. von Arnim (red.), *Das Disziplinargesetz der Evangelischen Kirche*. W monografii zostały wykorzystane materiały zebrane dzięki stypendium Polskiej Misji Historycznej przy Uniwersytecie w Würzburgu ufundowanemu przez Bawarskie Ministerstwo ds. Rodziny, Pracy i Spraw Socjalnych.

⁵ Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarne*.

⁶ A. Uklejska, *Odpowiedzialność dyscyplinarne*.

⁷ Z. Czeszejko, Z. Krzeziński, *Odpowiedzialność dyscyplinarne*.

⁸ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarne*.

⁹ P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*.

¹⁰ W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarne sędziów, prokuratorów*.

¹¹ B. Baran, *Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy Służby; taż, Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy formacji policyjnych*.

¹² M. Laskowski, *Uchybienie godności urzędu sędziego*.

niu i kontekście do ochrony praw jednostki przed sądem, w tym także sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych, co znajduje odzwierciedlenie w przywołanej w monografii literaturze polskiej i zagranicznej.

Charakter prawny spraw dyscyplinarnych, modeli postępowań dyscyplinarnych oraz modeli kontroli sądowej jest niejednorodny i złożony. Przedstawiciele doktryny dokonują analizy odpowiedzialności dyscyplinarnej z punktu widzenia danej gałęzi prawa, stąd też prezentowane są odmienne stanowiska odnośnie do istoty odpowiedzialności i procedur dyscyplinarnych, jak również sądowej kontroli spraw dyscyplinarnych. Problematyka prawa jednostki do sądu administracyjnego zasługuje na to, aby podjąć przynajmniej próbę jej szerszego opracowania z punktu widzenia nauki prawa administracyjnego. Praca stanowi w założeniu studium z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego, a ujęta w nim materia odnosi się do zagadnień publicznoprawnych. Zasadniczy nacisk w monografii położony został na instytucje postępowania sądownoadministracyjnego mające wpływ na ocenę ochrony praw jednostki w sprawach dyscyplinarnych. Z punktu widzenia tematu niniejszej monografii rozważania ograniczone zostaną przede wszystkim do ochrony sądowej sprawowanej przez sąd administracyjny. Z analizy wyłączone zostaną szczegółowe zagadnienia dotyczące gwarancji procesowych mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostki w postępowaniach dyscyplinarnych przed organami pozasądowymi (*quasi-sądowymi* – komisjami, sądami korporacyjnymi). Z punktu widzenia interesującego i wiodącego problemu niniejszego opracowania oraz złożoności i obszerności problematyki rozważania zostaną ograniczone wyłącznie do zagadnienia dostępu do sądu w rozumieniu poddania nadzoru sądowego postępowań dyscyplinarnych jurysdykcji sądów administracyjnych.

Zakres kontroli sądów administracyjnych obejmuje postępowania dyscyplinarne m.in. w sprawach policjantów, funkcjonariuszy: SG, SOP, ABW i AW, CBA, SKW i SWW, KAS, SM, strażaków, mianowanych kontrolerów NIK, studentów i doktorantów. Kontrola sądu administracyjnego obejmuje rozstrzygnięcia wydawane przez organy dyscyplinarne w postępowaniu dyscyplinarnym.

Ponadto sąd administracyjny kontroluje także rozstrzygnięcia Głównej Komisji Orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają osoby działające w imieniu podmiotu należącego do sektora finansów publicznych, jak i spoza sektora finansów publicznych, jeżeli osobiście lub jako członek organu kolegialnego dysponują, zarządzają lub w jakikolwiek inny sposób mają wpływ na posiadane lub przekazywane środki publiczne (art. 4 i 4a DyscypFinPubU)¹³. W tych sprawach zakres podmiotowy odpowiedzialności jest zróżnicowany. Odpowiedzialności podlegają np. członkowie kolegialnych organów, kierownicy jednostek finansów publicznych, główny księgowy, pracownicy oraz inne osoby. Podmioty te nie ponoszą odpowiedzialności z tytułu wykonywanego zawodu, pełnienia służby bądź posiadania określonego statusu społecznego oraz za naruszenie zasad etyki, a ich status nie jest regulowany odrębną ustawą.

¹³ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 289 ze zm.

Naruszenia dyscypliny finansów publicznych są stypizowane, szczegółowo określone, a kary mają na celu ochronę finansów publicznych. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych nie jest odpowiedzialnością dyscyplinarną i jest od niej niezależna¹⁴, dlatego nie będzie ona przedmiotem szerszych rozważań.

Sąd administracyjny właściwy jest także w sprawach dyscyplinarnych sędziów i asesorów sądu administracyjnego. Jednakże sprawy te, w odróżnieniu od spraw dyscyplinarnych funkcjonariuszy służb mundurowych, urzędników, czy też użytkowników zakładów administracyjnych, są sprawami sądowymi w rozumieniu konstytucyjnym, rozpatrywanymi we wszystkich instancjach przez sąd. W tych sprawach mamy zatem do czynienia z wymiarem sprawiedliwości w ujęciu ścisłym, a nie z poddaniem kontroli sądowej rozstrzygnięć dyscyplinarnych. Przedmiot rozważań w niniejszym opracowaniu ograniczam wyłącznie do spraw dyscyplinarnych, które rozstrzygane są przez pozasądowe organy dyscyplinarne i poddane zostały kontroli sądu administracyjnego.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania – zgodnie z jego tytułem – jest przedstawienie sposobu realizacji podstawowych elementów prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych oraz ocena modelu sądownoadministracyjnej kontroli spraw dyscyplinarnych z punktu widzenia stworzenia jednostce właściwych gwarancji procesowych. Z osiągnięciem tak określonego celu wiąże się konieczność dokonania szeregu ustaleń stanowiących realizację założeń częściowych. Na kolejnych etapach procesu badawczego podlegać będą zatem analizie instytucje postępowania sądownoadministracyjnego z punktu widzenia omawianego zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stworzenie właściwych dla ochrony praw jednostki gwarancji procesowych w sprawach dyscyplinarnych, a także sposób realizacji podstawowych elementów prawa do sądu na płaszczyźnie ustawowej.

Punktem wyjścia dla tak sformułowanego problemu badawczego będzie próba udzielenia odpowiedzi na pytania: jaki charakter prawny w analizowanych przypadkach ma odpowiedzialność dyscyplinarna oraz postępowanie dyscyplinarne, a w związku z powyższym, czy działalność organów dyscyplinarnych jest typową działalnością z zakresu administracji publicznej, a sprawy dyscyplinarne mają charakter spraw administracyjnych? Jakiego rodzaju prawa i wolności jednostki w sprawach dyscyplinarnych podlegają ochronie i jakie miejsce zajmują w systemie konstytucyjnych praw i wolności, czy jednostce w sprawach dyscyplinarnych poddanych kontroli sądu administracyjnego zapewniono prawo do sądu z punktu widzenia uprawnienia do: uruchomienia postępowania sądowego, odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności (prawo do rzetelnego procesu), uzyskania wyroku sądowego i jego wykonania oraz odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych.

Przedstawione dotychczas uwagi determinują sformułowanie głównych tez wstępnych prowadzonych rozważań. Po pierwsze, odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego, ponieważ jest zindywidualizowana, oparta na winie,

¹⁴ R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 167.

przy czym wykazuje ona swoisty charakter, na co wskazują takie cechy, jak np.: podmioty podlegające odpowiedzialności dyscyplinarnej, konstrukcja czynu dyscyplinarnego, sankcje. Po drugie, pozostałe cechy odpowiedzialności dyscyplinarnej uzasadniają stanowisko, że posiada ona cechy swoiste, ale jednak nadal jest to odpowiedzialność karna, gdyż te swoiste cechy nie powodują zmiany jej charakteru. Po trzecie, postępowanie w sprawach dyscyplinarnych poddanych kontroli sądu administracyjnego zbliżone jest do postępowania karnego, ponieważ w analizowanych ustawach instytucje procesowe stanowią odpowiednik procedury karnej, np. prawo do obrony, wznowienie postępowania dyscyplinarnego bądź ustawodawca w zakresie nieuregulowanym odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów procedury karnej. Po czwarte, ze względu na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością typu karnego, a sankcje cechuje represyjność, w sprawach tych powinny zostać spełnione standardy procesowe, takie jak: prawo do obrony, przeglądania akt, środków odwoławczych, ale także poddania kontroli sądowej orzeczeń wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Po piąte, jednocześnie, w analizowanych przypadkach, zagwarantowano prawo do poddania kontroli rozstrzygnięć dyscyplinarnych sądowi administracyjnemu.

Skonstruowane w ten sposób tezy wstępne zostaną poddane weryfikacji w ramach pierwszej części monografii, obejmującej rozdziały I–IV. Rozdział pierwszy poświęcony jest rozważaniom na temat istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej. Problematyka istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest głównym przedmiotem monografii, a stanowi jedynie wstęp do dalszych rozważań. Zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej ograniczam do przedstawienia materialnoprawnych oraz procesowych aspektów odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zostaną one przedstawione w kontekście odpowiedzialności prawnej oraz innych rodzajów odpowiedzialności, np. karnej, cywilnej, administracyjnej, pracowniczej. Ograniczę się tu do przedstawienia pojęcia i rodzajów odpowiedzialności prawnej, jak i podjęcia próby ustalenia istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustalenie istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej zostanie dokonane w oparciu o analizę podstaw, celów oraz funkcji tej odpowiedzialności, swoistych cech odpowiedzialności dyscyplinarnej (zakres podmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej, konstrukcja deliktów dyscyplinarnych, sankcje dyscyplinarne, instytucja przedawnienia dyscyplinarnego, zasada *ne bis in idem*).

Głównym przedmiotem monografii nie jest także charakter prawny postępowania dyscyplinarnego, a stanowi on jedynie kolejny etap do rozważań zasadniczych z zakresu postępowania sądownoadministracyjnego – stąd też, w rozdziale drugim analizie poddane zostały podstawowe instytucje proceduralne. Charakter prawny danego postępowania zależy od wielu czynników, takich jak zakres podmiotowy, przedmiot, cel oraz funkcje postępowania, czy też jego zasady. W polskim systemie prawnym możemy zaobserwować różne modele postępowań dyscyplinarnych. Za wspólny czynnik łączący postępowania dyscyplinarne należy uznać to, że w postępowaniach tych wymierzane są kary dyscyplinarne z tytułu popełnienia czynów dyscyplinarnych, różnie ujmowanych w odniesieniu do poszczególnych kategorii osób podlegających odpowie-

działności dyscyplinarnej. Pomiędzy tymi postępowaniami można dostrzec pewne nieliczne punkty wspólne odnoszące się do podstawowych zagadnień. Za wspólne elementy można uznać cel i funkcje postępowań dyscyplinarnych oraz ich represyjny charakter.

Natomiast postępowania te w szczegółach różnią się istotnie, m.in. różni je struktura, organy właściwe w tych sprawach, zakres odesłań do innych procedur (karnej czy też administracyjnej), przepisów Kodeksu karnego, środki nadzwyczajne oraz weryfikacja orzeczeń poddanych kontroli sądowej, a także zróżnicowany charakter modeli ochrony sądowej. W orzecznictwie TK to zróżnicowanie uzasadniane jest „swoistymi cechami poszczególnych grup zawodowych oraz potrzebą ochrony ich autonomii i samorządności”¹⁵. W orzecznictwie¹⁶ prezentowane są różne stanowiska odnośnie do charakteru prawnego postępowań dyscyplinarnych. Są one kwalifikowane jako postępowania administracyjne szczególne, karne, czy też *quasi*-karne. Z całą pewnością postępowania te mają charakter represyjny, bowiem zasadniczym celem tych postępowań będzie doprowadzenie do ukarania za popełniony czyn dyscyplinarny i wymierzenie kary dyscyplinarnej¹⁷. Odnosząc rozważania do procedur – karnej i cywilnej, przyjmując dla celów badawczych konstrukcję teoretyczną wyodrębnienia przepisów regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną¹⁸, obejmujących w znaczeniu *sensu largo* przepisy prawa materialnego, procesowego oraz wykonawczego.

W rozdziale trzecim dokonano zdefiniowania kategorii praw i wolności, pojęcia gwarancji oraz prawa do ochrony, przedstawiono klasyfikację środków ochrony, ze szczególnym uwzględnieniem praw jednostki w sprawach dyscyplinarnych. Ponadto poczyniono ustalenia, jakie miejsce w systemie konstytucyjnych praw i wolności zajmują prawa jednostki w sprawach dyscyplinarnych oraz zrekonstruowano rodzaje ograniczeń tych praw. Rozważania poświęcono ustaleniu treści praw i wolności jednostki (praw podstawowych, konstytucyjnych, praw człowieka, praw podmiotowych) podlegających ochronie na drodze sądowej. Przyjęto, że niezależnie od rodzaju kary dyscyplinarnej (kara upomnienia, nagany, wydalenia ze służby lub uczelni), czy też

¹⁵ Zob. wyr. TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 117; wyr. TK z 11.9.2001 r., SK 17/00, OTK 2001, Nr 6, poz. 165; wyr. TK z 4.3.2008 r., SK 3/07, OTK-A 2008, Nr 2, poz. 25; wyr. TK z 2.9.2008 r., K 35/06, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 120; wyr. TK z 11.12.2008 r., K 33/07, Dz.U. z 2008 r. Nr 225, poz. 1502; wyr. TK z 17.2.2009 r., SK 10/07, OTK-A 2010, Nr 2, poz. 8; wyr. TK z 17.11.2009 r., SK 64/08, OTK-A 2009, Nr 10, poz. 148.

¹⁶ Por. orz. TK z 7.3.1994 r., K 7/93, OTK 1993, Nr 2, poz. 42; orz. TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 117.

¹⁷ Orz. TK z 7.3.1994 r., K 7/93, OTK 1993, Nr 2, s. 42; orz. TK z 8.12.1998 r., K 41/97, OTK 1998, Nr 7, poz. 117; W. Bujko, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 386; J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne*, s. 122 i n.; J. Borkowski, *Administracyjne postępowania*, s. 89 i n. Szerzej na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej: P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*, s. 61–162 oraz cytowana tam literatura.

¹⁸ E. Kusowska, *O postępowaniach dyscyplinarnych*, s. 157. Tak też Z. Leoński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna*, s. 14; P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne*, s. 23–28.

stopnia dolegliwości – kary dyscyplinarne wymierzane przez właściwe organy pozasądowe ingerują w sferę praw i wolności jednostki. Z uwagi na szczególną dolegliwość orzekanych sankcji, zarówno w sferze osobistej (np. kara nagany), jak i majątkowej (np. obniżenie wynagrodzenia, wydalenie ze służby), konieczne jest stworzenie stosownych gwarancji procesowych, a w szczególności prawa do poddania kontroli sądu rozstrzygnięć dyscyplinarnych w celu ich weryfikacji.

Rozdział czwarty poświęcono zagadnieniu realizacji prawa do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych w kontekście rekonstrukcji standardu prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych na poziomie międzynarodowym, unijnym oraz konstytucyjnym i ustawowym. Analiza regulacji ustawowych prowadzi do konkluzji, że również modele kontroli sądowej w postępowaniach dyscyplinarnych nie są jednorodne. Możemy wyróżnić model kontroli sądowej sprawowany przez sądy administracyjne, sądy powszechne – sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, sądy specjalne: sądy wojskowe, czy też sądy dyscyplinarne, ponadto SN czy TK. Powstaje pytanie o przyczyny oraz kryteria takiego rozróżnienia. Czym racjonalny ustawodawca kierował się, przyjmując określone rozwiązania prawne w zakresie sądowej kontroli nad sprawami dyscyplinarnymi? Treść uzasadnień aktów prawnych wprowadzających odpowiedzialność dyscyplinarną niestety nie pozwala na udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie.

W części drugiej monografii, obejmującej rozdziały V–VII, dokonuję analizy oraz rekonstrukcji standardu ochrony praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych. Standard prawa do sądu administracyjnego poddany zostanie analizie z punktu widzenia: prawa do uruchomienia postępowania sądowego, prawa do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z zasadami sprawiedliwości, jawności i dwuinstancyjności, prawa do uzyskania wyroku sądowego i jego wykonania oraz prawa do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Prawo jednostki do sądu administracyjnego rozpatrywane będzie zarówno z punktu widzenia sytuacji prawnej obwinionego, jak i pokrzywdzonego. Rozważania w zakresie realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego prowadzone będą przez pryzmat zasad mających wpływ na model sądownictwa administracyjnego, z tym zastrzeżeniem, że zostaną one ograniczone do tych zasad, które mają wpływ na realizację prawa do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych.

W związku z wyżej zakreślonym polem badawczym w drugiej części monografii formuję tezę główną, zgodnie z którą, przyjęty charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej (odpowiedzialność typu karnego) sprawia, że dochodzenie praw jednostki w sprawach dyscyplinarnych przed sądem administracyjnym doznaje ograniczeń. Przejawem takiego ograniczenia są takie instytucje procedury sądownoadministracyjnej, jak np. model orzekania kasacyjnego oraz inne zasady orzekania, ograniczenia w zakresie możliwości prowadzenia pełnego postępowania dowodowego, ograniczenie legitymacji skarżycielskiej, uzyskanie ochrony tymczasowej, wykonalność wyroku sądu administracyjnego. Obowiązujące rozwiązania prawne dają podstawy do twierdzenia, że model ten, z jednej strony zapewnia właściwy standard i daje jednostce szerokie uprawnienia procesowe (np. zasada dwuinstancyjności postępowania sądownoadministracyjnego), z drugiej na-

tomiast – nie stwarza należytych gwarancji procesowych dla ochrony praw jednostki i może, w niektórych przypadkach, powodować iluzoryczność tej ochrony.

Analiza realizacji ochrony praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych zostanie dokonana według konsekwentnie realizowanej struktury tej części opracowania. Rozdział piąty dotyczy realizacji praw jednostki w sprawach dyscyplinarnych przez pryzmat prawa do uruchomienia postępowania w sprawach przed sądem administracyjnym oraz odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych. Rozważania w tym zakresie prowadzone są z punktu widzenia zakresu podmiotowego i przedmiotowego właściwości sądów administracyjnych, funkcji sądownictwa administracyjnego oraz ukształtowania ustroju i pozycji organów sądowych, obejmujących zasady dotyczące organizacji zewnętrznej (zasadę odrębności organizacyjnej sądownictwa administracyjnego od organów państwowych, zasadę odrębności organizacyjnej sądownictwa administracyjnego od organów dyscyplinarnych, zasadę niezawisłości sędziowskiej, zasady dotyczące stosunków między sądami administracyjnymi a sądami powszechnymi, zasadę odrębności sądownictwa administracyjnego, zasady dotyczące tworzenia składów orzekających i ich struktury wewnętrznej do prawa do uruchomienia postępowania sądowego w postępowaniu sądowniczym).

Z kolei w rozdziale szóstym analizie poddano zagadnienie realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych z uwagi na treść prawa do rzetelnego procesu. Takimi gwarancjami w sprawach, które cechuje represyjność są: odpowiednio ukształtowana procedura gwarantująca poszanowanie godności jednostki, jawność rozpoznania sprawy, zapewnienie jednostce czynnego udziału oraz pomocy prawnej (w postaci zwolnienia od kosztów, postępowania bądź przyznania profesjonalnego pełnomocnika), zapewnienie prawa do obrony, rozpoznanie sprawy niezwłocznie z poszanowaniem zasady obiektywizmu, prawdy materialnej, swobodnej oceny dowodów, równości, zasad ciężaru dowodu, w tym zasady domniemania niewinności i zasady *in dubio pro reo*.

Przedmiotem rozdziału siódmego jest prawo do uzyskania wyroku sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych oraz jego wykonania. Zagadnienie to zostanie przedstawione z punktu widzenia zasad dotyczących zakończenia postępowania sądowniczym z uwzględnieniem zasad orzekania, do których zaliczyć należy zasadę niezwiązania granicami skargi, zakazu *reformationis in peius*, zasadę orzekania na podstawie akt sprawy, zasadę orzekania według stanu obowiązującego w dacie podjęcia zaskarżonego aktu lub czynności oraz zasadę podstaw orzekania. Ponadto analizie poddane zostaną zasady wyrokowania obejmujące m.in. zasadę kolegialności, bezpośredniości orzekania, zasady dotyczące wydawania orzeczeń, zasady dotyczące ogłaszania i doręczenia wyroków, zasady rektyfikacji orzeczeń, a ponadto zasady wykonania wyroków sądu administracyjnego.

Przeprowadzona w monografii analiza aktualnych rozwiązań prawnych stanowić będzie próbę oceny funkcjonowania modelu sądowej kontroli sądu administracyjnego w sprawach dyscyplinarnych z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Powyższe

rozważania stanowić będą podstawę do oceny funkcjonujących rozwiązań prawnych, próby wypracowania koncepcji modelowej kontroli sądowej w sprawach dyscyplinarnych, skonstruowania wniosków *de lege ferenda*.

Podstawową metodą badawczą w ramach prowadzonych rozważań jest metoda teoretyczno-dogmatyczna. Zagadnienie ochrony praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych zostało zrekonstruowane na podstawie analizy orzecznictwa sądowego, analizy tekstów aktów normatywnych i innych aktów prawnych oraz poglądów doktryny.

Dla celów wyjaśnienia istoty odpowiedzialności oraz procedur dyscyplinarnych, jak również zrekonstruowania tych praw i wolności konstytucyjnych jednostki, które mogą zostać naruszone w postępowaniu dyscyplinarnym, przedstawienia prawnomiędzynarodowego i konstytucyjnego standardu prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych i modeli sądowej kontroli w tych sprawach, uwzględniono także przepisy Konstytucji RP, prawa międzynarodowego oraz unijnego, postępowania cywilnego oraz karnego. W monografii wykorzystano literaturę prawniczą z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowej ochrony praw człowieka, prawa unijnego, jak i postępowania cywilnego, karnego, administracyjnego i sądownoadministracyjnego.

Standard prawa do ochrony sądowej w sprawach dyscyplinarnych poddanych kontroli sądu administracyjnego wyznacza przede wszystkim orzecznictwo ETPC oraz TK, orzecznictwo TSUE, SN, NSA oraz WSA. Standardy prawa do rzetelnego procesu zostały zrekonstruowane na podstawie analizy przepisów: Konstytucji RP, Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Karty praw podstawowych. W zakresie niezbędnym dokonano analizy: rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy, zaleceń Komisji Europejskiej, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rezolucji Parlamentu Europejskiego, jak i tzw. miękkiego prawa międzynarodowego (niewiążących rekomendacjach Komitetu Ministrów Rady Europy). W tym zakresie w pracy dokonano stosownej analizy orzecznictwa sądowego.

Analizie poddano przede wszystkim przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, prawa o ustroju sądów administracyjnych oraz akty wykonawcze. Odwołano się także do przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych oraz wojskowych, ustawy o SN, KPK i KPC. W monografii sięgnięto do ww. aktów prawnych, orzecznictwa oraz dorobku doktryny. Zabieg ten został zastosowany w szczególności w części drugiej monografii poświęconej rekonstrukcji ochrony praw jednostki z punktu widzenia składników prawa do sądu oraz analizie instytucji postępowania sądownoadministracyjnego. Sprawy dyscyplinarne innych grup zawodowych oraz innych podmiotów poddanych kontroli sądów dyscyplinarnych, sądów powszechnych, sądów wojskowych, SN i NSA (właściwego w sprawach dyscyplinarnych sędziów sądów administracyjnych i asesorów sądowych) stanowią punkt odniesienia dla celów porównawczych analizowanych instytucji. Powyższe miało na celu wykazanie istniejących podobieństw i różnic w odniesieniu do standardu ochrony praw jednostki w poszczególnych modelach sądowej kontroli, wylaniając tym samym sytuację prawną jednostki w spra-

wach dyscyplinarnych w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Wyjątkowo zaprezentowane zostały podobieństwa i odmienności rozwiązań prawnych funkcjonujących w poszczególnych państwach w odniesieniu do konkretnych instytucji prawa ustrojowego, materialnego oraz procesowego.

Zagadnienie odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz sądowej kontroli rozstrzygnięć dyscyplinarnych, z uwagi na złożoność problemu, jest aktualne w obowiązującym systemie prawa. Budzi ono szereg wątpliwości interpretacyjnych na płaszczyźnie teoretycznej i w praktyce. Problematyka ma doniosłe znaczenie nie tylko dla państwa, jak i jednostki w demokratycznym państwie prawa, ale także dla praktyków. Efekty mogą wywrzeć wpływ na regulację w zakresie funkcjonowania polskiego systemu kontroli sądowej w sprawach dyscyplinarnych, jak również na możliwość znalezienia skutecznych narzędzi pozwalających na realizację ochrony praw jednostki w tych postępowaniach.

Monografia uwzględnia stan prawny, literaturę i orzecznictwo na 1.1.2022 r.

[Przejdź do księgarni →](#)