

POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE W SPRAWACH FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ

Beata Baran

MONOGRAFIE



Wolters Kluwer

POSTĘPOWANIE DYSCYPLINARNE W SPRAWACH FUNKCJONARIUSZY SŁUŻBY WIĘZIENNEJ

Beata Baran

MONOGRAFIE

Publikacja dofinansowana ze środków Towarzystwa Doktorantów Uniwersytetu Jagiellońskiego

Stan prawny na 3 marca 2016 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Stanisław Pieprzny

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Joanna Maż

Opracowanie redakcyjne

Agnieszka Bąk

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-8935-8

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Moim Rodzicom

Spis treści

Wykaz skrótów / 13

Słowo wstępne / 17

Wprowadzenie / 19

Rozdział 1

Aksjologia postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 31

- 1.1. Podstawy aksjologiczne postępowania dyscyplinarnego / 31
- 1.2. Standardy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 36

Rozdział 2

Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy więziennictwa w ujęciu historycznym / 55

Rozdział 3

Źródła prawa w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 75

- 3.1. Źródła prawa a postępowanie w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej – uwagi wprowadzające / 75
- 3.2. Ustawowe i podustawowe źródła postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 84
- 3.3. Przynależność gałęziowa norm regulujących postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 89

- 3.4. Funkcje norm regulujących postępowanie w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej / 95

Rozdział 4

Podstawowe zasady postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 102

- 4.1. Uwagi wprowadzające / 102
- 4.2. Zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 105
- 4.3. Zasada domniemania niewinności w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 110
- 4.4. Zasada *in dubio pro reo* w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 113
- 4.5. Zasada prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 115
- 4.6. Zasada kontroli w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 118

Rozdział 5

Podmioty postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 122

- 5.1. Uwagi wprowadzające / 122
- 5.2. Status prawny organów dyscyplinarnych / 123
- 5.3. Status prawny stron w postępowaniu dyscyplinarnym / 137
 - 5.3.1. Uwagi wprowadzające / 137
 - 5.3.2. Status prawny rzecznika dyscyplinarnego w postępowaniu dyscyplinarnym / 139
 - 5.3.3. Status prawny obwinionego w postępowaniu dyscyplinarnym / 146
 - 5.3.4. Status prawny pokrzywdzonego w postępowaniu dyscyplinarnym / 158
- 5.4. Status prawny obrońcy w postępowaniu dyscyplinarnym / 161

Rozdział 6

**Systematyka przebiegu postępowania dyscyplinarnego
w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej
w ujęciu modelowym / 170**

Rozdział 7

**Wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w sprawach
funkcjonariuszy Służby Więziennej / 176**

- 7.1. Uwagi wprowadzające / 176
- 7.2. Czynności wyjaśniające przed wszczęciem postępowania
dyscyplinarnego / 179
- 7.3. Podstawy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego / 182

Rozdział 8

**Odmowa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w sprawach
dyscyplinarnych funkcjonariuszy Służby Więziennej
lub jego umorzenie / 194**

Rozdział 9

**Postępowanie wyjaśniające w sprawach dyscyplinarnych
funkcjonariuszy Służby Więziennej / 207**

- 9.1. Uwagi wprowadzające / 207
- 9.2. Postępowanie dowodowe w sprawach dyscyplinarnych
funkcjonariuszy Służby Więziennej / 208
- 9.3. Aspekty temporalne postępowania wyjaśniającego / 224

Rozdział 10

**Rozstrzygnięcia w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach
funkcjonariuszy Służby Więziennej / 230**

- 10.1. Uwagi wprowadzające / 230
- 10.2. Orzeczenia w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach
funkcjonariuszy Służby Więziennej / 231
 - 10.2.1. Charakter prawny orzeczenia dyscyplinarnego / 231
 - 10.2.2. Aspekt formalny orzeczenia dyscyplinarnego / 233
 - 10.2.3. Aspekt temporalny orzeczenia dyscyplinarnego / 239

10.2.4. Rozstrzygnięcia zapadające w orzeczeniach dyscyplinarnych w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej /	241
10.3. Postanowienia w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej /	259
10.3.1. Charakter prawny i typologia postanowień zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym /	259
10.3.2. Aspekt formalny postanowień zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym /	262
Rozdział 11	
Zaskarżanie orzeczeń i postanowień wydanych w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej – zagadnienia ogólne /	
265	
Rozdział 12	
Odwołanie w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej /	
270	
12.1. Charakter prawny odwołania w postępowaniu dyscyplinarnym /	270
12.2. Podmioty uprawnione do wniesienia odwołania w postępowaniu dyscyplinarnym /	273
12.3. Wymogi formalne i temporalne odwołań /	276
12.3.1. Aspekt formalny odwołania /	276
12.3.2. Aspekt temporalny odwołania /	281
12.4. Postępowanie odwoławcze przed przełożonym dyscyplinarnym /	290
12.5. Postępowanie odwoławcze przed wyższym przełożonym dyscyplinarnym /	292
12.5.1. Uwagi wprowadzające /	292
12.5.2. Faza wstępna postępowania odwoławczego przed wyższym przełożonym dyscyplinarnym /	293
12.5.3. Faza rozpoznawczo-wyjaśniająca postępowania odwoławczego przed wyższym przełożonym dyscyplinarnym /	294
12.5.4. Faza orzecznicza postępowania odwoławczego przed wyższym przełożonym dyscyplinarnym /	302

Rozdział 13

Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 313

Rozdział 14

Zażalenie w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 319

- 14.1. Charakter prawny zażalenia / 319
- 14.2. Podmioty uprawnione do wniesienia zażalenia w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 322
- 14.3. Wymogi formalne i temporalne zażalenia w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 325
 - 14.3.1. Aspekt formalny zażalenia / 325
 - 14.3.2. Aspekt temporalny zażalenia / 326
- 14.4. Postępowanie zażaleniowe / 328
 - 14.4.1. Uwagi wprowadzające / 328
 - 14.4.2. Postępowanie zażaleniowe przed organem dyscyplinarnym pierwszej instancji / 328
 - 14.4.3. Postępowanie zażaleniowe przed organem dyscyplinarnym drugiej instancji / 330

Rozdział 15

Wznowienie postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 332

- 15.1. Charakter prawny wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 332
- 15.2. Dopuszczalność wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 334
 - 15.2.1. Uwagi wprowadzające / 334
 - 15.2.2. Podstawy wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 336
- 15.3. Procedura wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 342
 - 15.3.1. Tryby wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 342
 - 15.3.2. Aspekt temporalny wznowienia postępowania dyscyplinarnego / 346

- 15.3.3. Przebieg procedury wznowienia postępowania dyscyplinarnego / **349**
 - 15.3.3.1. Uwagi wprowadzające / **349**
 - 15.3.3.2. Faza wstępna procedury wznowienia postępowania dyscyplinarnego / **350**
 - 15.3.3.3. Faza dowodowa procedury wznowienia postępowania dyscyplinarnego / **353**
 - 15.3.3.4. Faza orzecznicza procedury wznowienia postępowania dyscyplinarnego / **355**
- 15.3.4. Weryfikacja orzeczeń zapadłych w postępowaniu o wznowienie postępowania dyscyplinarnego / **363**

Rozdział 16

Prawomocność i wykonywanie orzeczeń oraz postanowień w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej / 364

- 16.1. Prawomocność orzeczeń oraz postanowień w postępowaniu dyscyplinarnym / **364**
- 16.2. Wykonywanie orzeczeń zapadłych w postępowaniu dyscyplinarnym / **366**

Podsumowanie / **371**

Wykaz aktów prawnych / **379**

Wykaz orzecznictwa / **383**

Bibliografia / **387**

Wykaz skrótów

Akty normatywne

- EKPC** europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- ERW** Europejskie Reguły Więzienne
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380)
- k.k.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- k.k.s.** ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.)
- k.k.w.** ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a.** ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 23)

k.p.k.	ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
MPPOiP	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
rozporządzenie ws. karania dyscyplinarnego z 1963 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 1963 r. w sprawie karania dyscyplinarnego funkcjonariuszów Służby Więziennej (Dz. U. z 1964 r. Nr 3, poz. 19)
rozporządzenie ws. postępowania dyscyplinarnego z 2010 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 lipca 2010 r. w sprawie czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 146, poz. 982)
rozporządzenie ws. regulaminu z 1996 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 listopada 1996 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 135, poz. 634 z późn. zm.)
rozporządzenie ws. regulaminu z 1978 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 kwietnia 1978 r. w sprawie regulaminu dyscyplinarnego funkcjonariuszy Służby Więziennej (Dz. U. Nr 10, poz. 41 z późn. zm.)
rozporządzenie ws. sądów honorowych z 1961 r.	rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 maja 1961 r. w sprawie organizacji sądów honorowych i sądów koleżeńskich dla funkcjonariuszy Służby Więziennej oraz zasad i trybu postępowania przed tymi sądami (Dz. U. Nr 27, poz. 134)
ustawa o SW	ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1415 z późn. zm.)
ustawa o SW z 1996 r.	ustawa z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.)
ustawa o SW z 1959 r.	ustawa z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (tekst jedn.: Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 z późn. zm.)

Publikatory i czasopisma

AUWr.	Acta Universitatis Wratislaviensis
CzPKiNP	Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych
Dz. Pr. P. P.	Dziennik Praw Państwa Polskiego (1918–1919)
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
KZS	Krakowskie Zeszyty Sądowe
M. Praw.	Monitor Prawniczy
NP	Nowe Prawo
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
OSNKW	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa
OSNP	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
OTK-A	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Zbiór Urzędowy, Seria A
PiP	Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	Prokuratura i Prawo
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
PS	Przegląd Sądowy
PWP	Przegląd Więziennictwa Polskiego
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Zb. Orz.	Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUJ	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego
ZNUR	Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego

Inne

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	Sąd Apelacyjny
SN	Sąd Najwyższy
SW	Służba Więzienna
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Słowo wstępne

Prezentowana monografia została zainspirowana nowym modelem postępowania dyscyplinarnego przyjętym w uchwalonej w dniu 9 kwietnia 2010 r. ustawie o Służbie Więziennej. Od momentu wejścia w życie tego aktu pojawiło się wiele rozmaitych problemów dotyczących jego stosowania. Głównym zagadnieniem badawczym postawionym w pracy jest kwestia respektowania w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej standardów sprawiedliwości proceduralnej. Poszczególne instytucje procedury dyscyplinarnej zostały szczegółowo przedstawione pod tym właśnie kątem.

Opracowanie to stanowi zmienioną wersję dysertacji doktorskiej obronionej w lutym 2016 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Pragnę serdecznie podziękować tym wszystkim, którzy przyczynili się do powstania tej książki. Szczególne wyrazy wdzięczności kieruję do mojego Promotora Pana prof. zw. dr. hab. Jerzego Migdała, który nie tylko służył radą, ale również wspierał, gdy pojawiały się rozmaite wątpliwości. Trudno przecenić znaczenie uwag, które zgłaszał podczas spotkań poświęconych kolejnym fragmentom opracowania.

Za cenne uwagi dziękuję także Recenzentom rozprawy doktorskiej: Pani prof. zw. dr hab. Elżbiecie Urze oraz Panu Prof. KUL dr. hab. Krzysztofowi Wiakowi, których refleksje wpłynęły na ostateczny kształt tekstu, skłaniając do ponownego przemyślenia niektórych sformułowanych wcześniej poglądów.

Beata Baran
Kraków, 19 kwietnia 2016 r.

Wprowadzenie

Uwagi wstępne

Problematyka postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej¹ funkcjonariuszy Służby Więziennej ma istotne znaczenie dla prawidłowego działania systemu penitencjarnego². Normatywne aspekty funkcjonowania procedury dyscyplinarnej zasługują na bliższą refleksję ze strony nauki prawa, ze względu na blisko trzydziestotysięczną rzeszę funkcjonariuszy SW³. Świadczą oni pracę w ramach niepracowniczego zatrudnienia administracyjnoprawnego⁴. Jedną z wyróżniających go cech jest specjalna odpowiedzialność zawodowa o charakterze dyscyplinarnym⁵. Jej istotą są dolegliwości w postaci kar o charakterze represyjnym⁶ będące następstwem popełnienia przewinienia dyscyplinarnego przez funkcjonariusza SW. Mechanizmy proceduralne pozwalające urzeczywistnić ten rodzaj odpowiedzialności

¹ Por. ogólne uwagi na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej J. Supernata, *O odpowiedzialności dyscyplinarnej służby publicznej, a zwłaszcza o odpowiedzialności subiektywnej, czyli poczuciu odpowiedzialności* (w:) *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2013, s. 243 i n.; A. Korzeniewskiej-Lasoty, *Zróżnicowanie postępowań dyscyplinarnych*, *Przegląd Prawa Publicznego* 2014, nr 7–8, s. 218 i n.

² Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze i polityka penitencyjna*, Warszawa 2014, s. 24.

³ Por. *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej* 2013, rok LXXIII, Warszawa 2013, s. 185.

⁴ Ogólną charakterystykę tego rodzaju zatrudnienia przedstawił w doktrynie T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach ze stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 50 i n. Bliżej problem ten został omówiony w następnym punkcie wprowadzenia.

⁵ Odpowiedzialność tę należy *de lege lata* odróżnić od odpowiedzialności porządkowej i dyscyplinarnej pracowników administracji. Bliżej w tej materii E. Ura, *Obowiązki pracowników administracji publicznej a odpowiedzialność za ich wykonanie*, ZNUR 2003, nr 7, s. 401 i n.

⁶ Por. E. Ura, *Prawo urzędnicze*, Warszawa 2004, s. 205 i n.

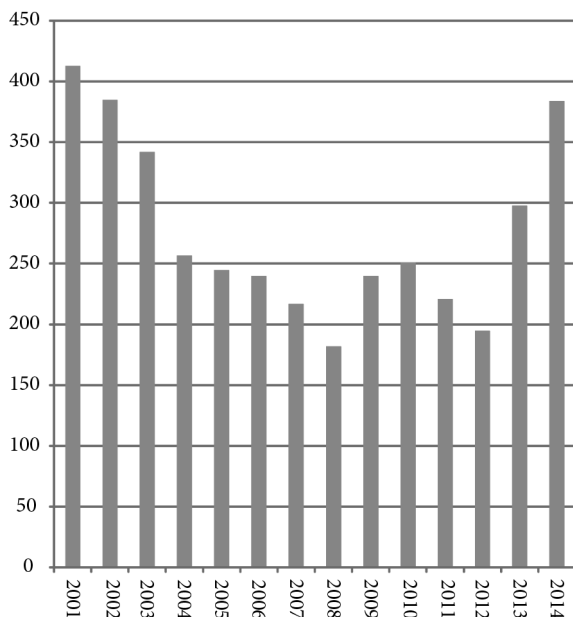
wymagają w moim przekonaniu bliższej analizy. W piśmiennictwie prawniczym odczuwa się brak opracowania⁷, które w sposób kompleksowy, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej, przedstawiałoby te złożone zagadnienia, zwłaszcza po uchwaleniu ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej⁸.

O doniosłości tej problematyki dla praktyki funkcjonowania Służby Więziennej świadczą dane na temat liczby spraw dyscyplinarnych prowadzonych w XXI wieku. Ilustruje to poniższy wykres.

Liczba spraw dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW w XXI wieku waha się rocznie od blisko 200 do około 400. Średniorocznie w latach 2001–2014 zawsze przekraczała 250. Wskazane tu dane statystyczne w sposób jednoznaczny uzasadniają potrzebę teoretycznego i dogmatycznego opracowania tematyki postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW. Podkreślić należy, że ma ona charakter heterogeniczny, gdyż dotyczy zarówno wymiaru teoretycznego, jak i praktycznego.

⁷ Jedyne opracowanie, w którym kompleksowo omówiono przebieg procedury dyscyplinarnej, to F. Radoniewicz (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, M. Zoń, Warszawa 2013, s. 505–631. Z natury rzeczy ma ono charakter praktyczny i chociaż wiele kwestii zyskało w nim trafne naświetlenie, to jednak model procedury dyscyplinarnej w Służbie Więziennej, zwłaszcza w wymiarze funkcjonalnym i aksjologicznym, nie jest wcale koherentny. Wiele zatem kwestii w dalszym ciągu oczekuje na teoretyczne opracowanie. Należy mieć przy tym na uwadze fakt, że wszelkie niedostatki w tworzeniu ogólnej teorii mogą w swych konsekwencjach skutkować woluntaryzmem wykładni, co w przypadku postępowania dyscyplinarnego jest niedopuszczalne, ponieważ może prowadzić do naruszenia standardów sprawiedliwości proceduralnej.

⁸ Dz. U. Nr 79, poz. 523; tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1415 z późn. zm.

Wykres 1. Liczba postępowań dyscyplinarnych w latach 2001–2014

Źródło: opracowany na podstawie danych z Rocznej Informacji Statystycznej Służby Więziennej za lata 2001–2014.

Głównym przedmiotem analiz w tym opracowaniu są zagadnienia proceduralne związane z postępowaniem dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy SW. Kwestie materialnoprawne⁹ będą w niej traktowane subsydiarnie, w tym sensie, że odwołanie do nich następuje tylko wówczas, gdy jest to konieczne dla pełnego wyjaśnienia kontekstu proceduralnego¹⁰. Przyjęta

⁹ Przesłanki materialnoprawne odpowiedzialności dyscyplinarnej omówił w doktrynie R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013, s. 182 i n. oraz powołana tam literatura. Zob. też w tej kwestii T. Kuczyński, *Odpowiedzialność funkcjonariuszy służb zmiłitaryzowanych za przewinienia mniejszej wagi*, ZNSA 2012, nr 6, s. 28 i n.

¹⁰ Problematyka przebiegu postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW wyzwała często kontrowersje, także w praktyce jego stosowania. W moim przekonaniu stan ten jest następstwem złożoności regulacji normatywnej i jej wieloaspektowości. Przeplatają się w tej materii zagadnienia materialnoprawne z procesowymi i organizacyjnymi. W tej materii zob. też A. Kozieniewska-Lasota, *Zróżnicowanie postępowań...*, s. 219–220.

konwencja merytoryczna w sposób wyraźny delimituje sferę proceduralną od materialnoprawnej¹¹.

Zasadniczym celem badawczym opracowania jest określenie, w jakim stopniu obowiązująca regulacja ustawowa w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy SW odpowiada wartościom realizowanym przez uniwersalne standardy sprawiedliwości proceduralnej i podstawowym zasadom postępowania charakterystycznym dla demokratycznego państwa prawnego. W wymiarze aksjologicznym praca ta odwołuje się do poglądu wyrażonego ponad dwieście lat temu przez Monteskiusza¹²: „*Les formalités de la justice sont nécessaires a la liberté*”. W szczególności nader istotne są kwestie respektowania praw i interesów podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej. Mam tu na myśli przede wszystkim gwarancje ochrony interesów obwinionego oraz pokrzywdzonego. Z drugiej strony doniosłe znaczenie ma też zagadnienie, w jakim zakresie procedura ta zabezpiecza należyte funkcjonowanie Służby Więziennej¹³, w szczególności zaś, czy pozwala skutecznie eliminować lub chociażby ograniczać pojawiające się w jej strukturach naganne społecznie zachowania¹⁴. Ma to centralne znaczenie dla realizacji podstawowych celów prawa karnego wykonawczego¹⁵. Stąd też opracowanie to zostało oparte na tezie o względnej homeostazie interesów istniejącej w płaszczyźnie proceduralnej pomiędzy stronami i organami dyscyplinarnymi uczestniczącymi w postępowaniu dyscyplinarnym. Jej instrumentem są wkodowane w normy ustawy o SW uniwersalne standardy sprawiedliwości proceduralnej oraz podstawowe zasady postępowania. Pozwalają one zachować racjonalną równowagę między interesami organu dyscyplinarnego dbającego o interes służby a interesami obwinionego funkcjonariusza Służby Więziennej.

¹¹ Na temat istoty materialnoprawnego aspektu odpowiedzialności prawnej zob.: E. Kruk, *Pojęcie odpowiedzialności (analiza wybranych zagadnień)*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2008, nr 3, s. 114 i n.; S. Sykuna, *Kilka uwag o odpowiedzialności prawnej*, GSP 2003, t. XI, s. 30 i n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 205 i n.

¹² Ch. de Montesquieu, *De l'esprit des lois* (w:) *Oeuvres complètes*, ed. D. Oster, Paris 1964, s. 749.

¹³ Por. T. Przesławski, *Służba Więzienna w Polsce. Administracja i podstawy działania*, Warszawa 2012, s. 92 i n.

¹⁴ Na temat przewinienia dyscyplinarnego zob. F. Radoniewicz (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna...*, s. 520 i n. oraz J. Paśnik, *Prawo dyscyplinarne w Polsce*, Warszawa 2000, s. 257 i n.

¹⁵ Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 261 i n.

Część wstępna rozprawy odnosi się głównie do aspektów metodologicznych, terminologicznych, aksjologicznych i historycznych (rozdziały 1–3). Omawiam w niej zagadnienia „prejudycjalne” dla dalszych wywodów merytorycznych. Druga – zasadnicza – część (rozdziały 4–16) ma za przedmiot instytucje i mechanizmy regulujące przebieg postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW w stadium służbowym. Są one prowadzone w klasycznej formule sekwencyjności dogmatycznej, poczynwszy od wszczęcia postępowania, poprzez pierwszą i drugą instancję, skończywszy na wykonaniu orzeczenia.

Praca oparta została głównie na analizie polskiego materiału normatywnego i doktrynalnego. U podstaw opracowania znalazły się studia dogmatyczne, prowadzone zarówno w płaszczyźnie ogólnoteoretycznej, jak i praktycznej. Dzięki temu zabiegowi możliwe stało się przedstawienie podstawowych mechanizmów normatywnych określających funkcjonowanie procedury dyscyplinarnej w kontekście standardów sprawiedliwości proceduralnej oraz podstawowych zasad postępowania w demokratycznym państwie prawa. W rozprawie przy analizie norm ustawy o Służbie Więziennej posłużyłam się uniwersalnymi metodami wykładni prawa, w tym także odpowiednimi dyrektywami preferencji¹⁶. Subsydiarnie zastosowałam także mechanizmy statystyczne oraz egzemplifikacyjne. Te ostatnie odnoszą się głównie do praktyki funkcjonowania Służby Więziennej.

Zakres podmiotowy postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej

Istotne znaczenie dla tematyki tego opracowania ma określenie zakresu podmiotowego postępowania dyscyplinarnego¹⁷. Konkretnie rzecz ujmując, chodzi o to, które osoby świadczące pracę w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej¹⁸ objęte zostały *de lege lata* władzą dyscyplinarną. Zagad-

¹⁶ Por. M. Zieliński, *Współczesne problemy wykładni prawa*, PiP 1996, z. 8–9, s. 7.

¹⁷ Ogólnie na temat podmiotów podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej zob.: R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 23 i n.; E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 205 i n.

¹⁸ Służba Więzienna zgodnie z trafnym poglądem wyrażonym przez S. Pieprznego i E. Urę (*Formacje mundurowe w systemie administracji publicznej* (w:) *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 21) ma status formacji mundurowej administracji bezpieczeństwa wewnętrznego. Jako mniej

nienie to nie zostało sprecyzowane *expressis verbis* w ustawie o Służbie Więziennej, zatem wymaga szczegółowej analizy już na wstępie.

Punktem wyjścia do rozważań na ten temat będzie regulacja przyjęta w art. 230 ust. 1 ustawy o SW. Przepis ten stanowi, że funkcjonariusz odpowiada dyscyplinarnie¹⁹ za popełnienie przewinienia dyscyplinarnego²⁰ polegającego na naruszeniu dyscypliny służbowej lub za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem²¹. Norma ta w płaszczyźnie podmiotowej w sposób jednoznaczny odnosi się tylko do funkcjonariuszy SW. Również wszystkie pozostałe przepisy z rozdziału 21 ustawy o SW posługują się tym pojęciem. Warto podkreślić, że znalazło się ono także w samym tytule tego rozdziału.

Na tym tle rodzi się pytanie, czy postępowanie to obejmuje wszystkie osoby świadczące pracę w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej. Na tak sformułowane pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Zakres postępowania dyscyplinarnego obejmuje wyłącznie osoby posiadające status funkcjonariuszy w rozumieniu rozdziału 6 ustawy o SW. Nie ma ono natomiast zastosowania do pracowników zatrudnionych w SW, gdyż *de lege lata* nie posiadają oni przymiotu jej funkcjonariusza. Wyraźne rozróżnienie w tej materii statuuje art. 26 ust. 1 omawianej ustawy. Artykuł 230 ust. 1 tegoż aktu prawnego jest normą szczególną, a zatem zgodnie z argumentacją *exceptiones non sunt extentendae* nie może być interpretowany rozszerzająco.

precyzyjna jawi się definicja W. Maciejko (*Osobowe prawo administracyjne*, Warszawa 2008, s. 177), w której Służba Więzienna została uznana za „odmianę wyspecjalizowanej państwowej służby egzekucyjnej”.

¹⁹ Na temat charakteru 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-Grądecka, Olsztyn 2013, s. 660 i n. Zob. też A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, PiP 2004, z. 29, s. 22 i n.

²⁰ Typy przewinień dyscyplinarnych oraz ich znamiona w ujęciu ogólnoteoretycznym przedstawia R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...*, s. 190 i n. Zob. też E. Plebanek, *Wielowarstwowa struktura przestępstwa a materialna treść i model struktury przewinień dyscyplinarnych* (w:) *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 455 i n.

²¹ Por. S. Pieprzny, *Kodeksy etyczne służb i formacji mundurowych (wybrane zagadnienia)* (w:) *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013, s. 176 i n.

Także ogólnoteoretyczny zakaz wykładni synonimicznej, zgodnie z którym różnym pojęciom i zwrotom nie wolno nadawać tego samego znaczenia, przemawia za proponowaną tutaj wykładnią. Oznacza to w praktyce niedopuszczalność stosowania postępowania dyscyplinarnego wobec pracowników „cywilnych” zatrudnionych w strukturach organizacyjnych więziennictwa²².

Rozważenia wymaga także, którzy funkcjonariusze SW są objęci zakresem postępowania dyscyplinarnego. Ich korpus w świetle postanowień art. 40 ust. 2 ustawy o SW dzieli się na tych pozostających w służbie przygotowawczej oraz na pozostających w służbie stałej. Ze względu na fakt, że art. 230 ust. 1 nie statuuje żadnych różnic pomiędzy obiema tymi kategoriami funkcjonariuszy, w oparciu o argumentację *lege non distinguente* wywodzę stwierdzenie, iż zarówno pierwsi, jak i drudzy są objęci zakresem podmiotowym postępowania dyscyplinarnego.

Objęcie *de lege lata* zakresem podmiotowym postępowania dyscyplinarnego wyłącznie funkcjonariuszy SW wymaga scharakteryzowania chociaż pokrótce mechanizmów prawnych ich zatrudnienia. Centralne miejsce zajmuje w tej materii art. 26 ustawy o SW, zgodnie z którym pełnią oni służbę w jednostkach organizacyjnych²³. To właśnie „służba”²⁴ jest istotą zatrudnienia o charakterze administracyjnoprawnym²⁵, w ramach którego funkcjonariusza

²² Wobec tej kategorii zatrudnionych mają zastosowanie regulacje z art. 108 k.p. dotyczące kar porządkowych. Por.: B. Wagner (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. B. Wagner, Gdańsk 2011, s. 639 i n.; A. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 582 i n.; W. Perdeus (w:) *Kodeks pracy. Komentarz*, red. K.W. Baran, Warszawa 2012, s. 711 i n.

²³ Na temat struktur organizacyjnych Służby Więziennej zob. bliżej: T. Przesławski, *Służba Więzienna w Polsce...*, s. 71 i n.; K. Dubiel, *Więziennictwo w wewnętrznym i zewnętrznym systemie bezpieczeństwa państwa* (w:) *Służba Więzienna w systemie obronnym państwa*, red. Z. Piątek, S. Olearczyk, Warszawa 2011, s. 84 i n.; J. Buczek, *Zadania i struktury Służby Więziennej* (w:) *Służba Więzienna w systemie...*, s. 71–74.

²⁴ E. Ura definiuje służbę publiczną jako sytuację „osób zatrudnionych na podstawie różnych stosunków prawnych we wszystkich konstytucyjnie wyodrębnionych władzach (...) wykonujących zróżnicowane funkcje i zadania związane z realizacją ustawowych zadań poszczególnych władz” – E. Ura, *Prawo urzędnicze...*, s. 11.

²⁵ Por.: B. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych jako sprawa administracyjna*, Warszawa 2012, s. 17 i n.; K. Chochowski, *Model służby publicznej w III RP* (w:) *Służba publiczna. Stan obecny, wyzwania i oczekiwania*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2013, s. 39 i n.

SW i podmiot zatrudniający²⁶ łączy stosunek prawny o charakterze niepracowniczym. Jego źródłem jest niepracownicze mianowanie. Konstrukcja ta wywodzi się z prawa publicznego i ma charakter jednostronny²⁷. Praca w ramach służby, także w Służbie Więziennej, jest wykonywana w warunkach dobrowolnego podporządkowania²⁸, jednak z silnymi elementami dyspozycyjności²⁹ wobec podmiotu zatrudniającego³⁰. Jednym z jej aspektów jest niewątpliwie specjalna, określona w pragmatyce służbowej, odpowiedzialność dyscyplinarna.

W ujęciu wypracowanym w doktrynie prawa³¹ niepracownicze zatrudnienie o charakterze administracyjnym w służbach mundurowych charakteryzuje się następującymi cechami:

1. jednostronnym ustaleniem przez państwo w drodze bezwzględnie obowiązujących norm ustawowych warunków służby funkcjonariusza, w analizowanym przypadku to przede wszystkim regulacje przewidziane w art. 44–216 ustawy o SW;
2. publicznoprawnym charakterem stosunku służby, którego wyrazem jest administracyjnoprawny akt mianowania³² – por. art. 40 w zw. z art. 42 ust. 7 i 8 oraz art. 46 ustawy o SW;

²⁶ Pojęcia tego nie należy mylić z pojęciem pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. Bliżej por. A. Sobczyk, *Uwagi na temat praw pracodawcy w polskim prawie pracy*, Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej, red. A. Świątkowski, Kraków 1995, s. 211 i n.

²⁷ Por. J. Stelina (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 11, Warszawa 2011, s. 184–190.

²⁸ Por. M. Mazurczyk (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, M. Zoń, Warszawa 2013, s. 121.

²⁹ Por. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1977, s. 180 i n.

³⁰ Jak to podkreślał już w latach 80. T. Zieliński (*Prawo pracy. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 1, Warszawa–Kraków 1986, s. 7), praca w służbach zmilitaryzowanych, *pro foro interno* o charakterze wewnątrzorganizacyjnym, nie podlega prawu pracy, lecz prawu administracyjnemu. W tym miejscu warto podkreślić, że pogląd ten odnosi się wyłącznie do aspektu materialnoprawnego.

³¹ T. Kuczyński (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 11, Warszawa 2011, s. 19–20; *idem*, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 50 i n.

³² Por. J. Migdał, *Stosunek służbowy funkcjonariuszy Służby Więziennej w świetle nowej ustawy – wybrane problemy*, CzoPKiNP 2000, nr 2, s. 123.

3. określeniem obowiązków funkcjonariusza jako powinności względem państwa i służby³³, a nie powinności wobec zatrudniającej go jednostki organizacyjnej – por. art. 41 ust. 1 ustawy o SW;
4. trwałością stosunku służbowego, którą zapewnia enumeratywne wyliczenie przyczyn³⁴ uzasadniających zwolnienie³⁵, jak i ścisłe określenie wymogów kompetencyjnych i proceduralnych samego zwolnienia – por. art. 96–109 ustawy o SW;
5. podległością służbową³⁶ rozumianą jako stosunek kompetencyjno-zależnościowy³⁷ zachodzący między funkcjonariuszem a przełożonym w ramach zatrudnienia (służby³⁸), obejmującą dyspozycyjność określaną jako obowiązek funkcjonariusza poddania się, w granicach określonych przepisami prawa, aktom przełożonego odpowiedniego szczebla, zmieniającym lub istotnie modyfikującym schemat tego stosunku, wpływającym na dalszy byt w dotychczasowym kształcie, jak i podporządkowanie służbowe wynikające z wykonywania poleceń³⁹ (rozkazów) – por. m.in.: art. 10 ust. 2, art. 11 ust. 2, art. 12 ust. 3 i 4, art. 13 ust. 1, 3 i 4, art. 32, art. 69, art. 74, art. 157 ust. 2 ustawy o SW;
6. ograniczeniem niektórych uprawnień obywatelskich (por. m.in. art. 34 ust. 2, art. 163 ust. 1 ustawy o SW)⁴⁰, osobistych (por. m.in. art. 159, 161, 162 i art. 163 ust. 3 i 4 ustawy o SW)⁴¹ oraz ekonomicznych (por. m.in. art. 160 ust. 1)⁴²;

³³ Por. M. Zdyb, *Aksjologiczne dylematy służby publicznej* (w:) *Prawne i aksjologiczne aspekty służby publicznej*, red. K. Mieszkowska-Daszkiewicz, M. Mazuryk, Lublin–Warszawa 2010, s. 134–135.

³⁴ Por. R. Borek-Buchajczuk (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, M. Zoń, Warszawa 2013, s. 251 i n.

³⁵ Por. J. Migdał, *Stosunek służbowy...*, s. 124–125.

³⁶ Por. T. Przestawski, *Służba Więzienna w Polsce...*, s. 171.

³⁷ 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.

³⁸ Por. bliżej E. Ura, *Prawo urzędnicze*, s. 11.

³⁹ Por. L. Bielecki, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. L. Bielecki, P. Ruczkowski, Warszawa 2011, s. 357 oraz M. Kaczocha (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna. Komentarz*, red. M. Mazuryk, M. Zoń, Warszawa 2013, s. 392–393.

⁴⁰ Por. M. Kaczocha (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbicki, M. Zoń, *Służba Więzienna...*, s. 404–405.

⁴¹ *Ibidem*, s. 399–403.

⁴² *Ibidem*, s. 396–398.

7. specjalnymi uprawnieniami socjalnymi⁴³ mającymi niekiedy charakter przywilejów – por. art. 170–216 ustawy o SW⁴⁴;
8. wzmocnionymi rygorami odpowiedzialności za działania podjęte przez funkcjonariusza przejawiające się zwłaszcza w odpowiedzialności dyscyplinarnej – por. art. 230–264 ustawy o SW⁴⁵.

Przywołane przeze mnie przepisy ustawy o Służbie Więziennej w pełni korelują z ogólnoteoretyczną⁴⁶ charakterystyką administracyjnoprawnego zatrudnienia na podstawie mianowania. W świetle podjętego w tej rozprawie tematu uprawnione jest stwierdzenie, że tylko oni są objęci zakresem postępowania dyscyplinarnego z rozdziału 21 ustawy o SW. Przyjęty w tej pracy zakres tematyczny nie uzasadnia zatem omawiania szczegółowo problematyki charakteru prawnego zatrudnienia funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Aspekt metodologiczny

We wstępie do rozprawy nieco uwagi należy poświęcić zastosowanym w niej metodom badawczym. W tej materii kierowałam się ustaleniami poczynionymi w teorii prawa⁴⁷. Zastosowałam cztery podstawowe metody: logiczno-językową, aksjologiczną, statystyczną oraz historyczną. Z natury rzeczy przy rozważaniach na temat postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW centralne znaczenie ma pierwsza z nich. W tym miejscu godzi się jednak podkreślić, że pozostaje ona w toku dalszych wywodów w ścisłej koincydencji z innymi wskazanymi wyżej metodami.

Za nader istotne uważam badanie prawa w kategoriach aksjologicznych (od gr. *aksios* – cenny). Zawsze jest ono bowiem konstruowane w celu urzeczy-

⁴³ J. Migdał, *Stosunek służbowy...*, s. 127–129.

⁴⁴ Por. M. Zoń i M. Mazuryk (w:) R. Borek-Buchajczuk, M. Kaczocha, M. Mazuryk, F. Radoniewicz, J. Wierzbiński, M. Zoń, *Służba Więzienna...*, s. 415 i n.

⁴⁵ 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. Płazek, Warszawa 2013, s. 302 i powołaną tam literaturę.

⁴⁶ T. Kuczyński (w:) T. Kuczyński, E. Mazurczak-Jasińska, J. Stelina, *Stosunek służbowy*, s. 18–20. Zob. też z dawniejszej literatury poglądy T. Zielińskiego, *Prawo pracy. Zarys...*, t. 1, s. 6–7.

⁴⁷ Por. A. Peczenik, *Płaszczyzny badania prawa*, PiP 1968, z. 2, s. 232 oraz K. Opalek, *Przedmiot prawoznawstwa a problem tzw. płaszczyzn prawa*, PiP 1969, z. 6, s. 991.

wistnienia pewnych wartości⁴⁸. Co więcej, prawo stanowione jest nie tylko nosicielem określonych wartości, ale również ich gwarantem, dlatego też badacz powinien odnosić się do nich przy interpretacji norm prawnych⁴⁹.

W tym opracowaniu istotne znaczenie ma też metoda historyczna⁵⁰. Badaniu poddano w nim modele postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy więziennictwa na przestrzeni blisko stu lat. Analizą historyczną objęłam okresy od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 r., poprzez cały okres międzywojenny, okres PRL-u, skończywszy na mechanizmach wprowadzonych po zmianach ustrojowych w 1989 r. Refleksji historycznej towarzyszy ujawnienie korelacji zachodzących pomiędzy procedurami dyscyplinarnymi a funkcjonowaniem systemu więziennictwa w konkretnych warunkach społeczno-ustrojowych.

Subsydiarne znaczenie ma w tej rozprawie metoda statystyczna. Posłużyłam się nią w celu ilustracji niektórych aspektów praktyki funkcjonowania procedury dyscyplinarnej w sprawach funkcjonariuszy SW.

W bardziej konkretnym ujęciu opracowanie to zostało skonstruowane w oparciu o następujące dyrektywy metodologiczne:

- kompleksowości – problematyka postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW została w nim przedstawiona zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej,
- proporcjonalności – zagadnienia dotyczące tej procedury zostały omówione w odpowiedniej relacji do ich merytorycznej doniosłości,
- sekwencyjności – kinetyka postępowania dyscyplinarnego została przedstawiona w klasycznym ujęciu, od wszczęcia procedury do wykonania prawomocnego orzeczenia,
- erudycyjności – w opracowaniu zostały uwzględnione nie tylko dzieła z prawa karnego wykonawczego i administracyjnego, ale również z innych gałęzi prawa, także z tych o charakterze ogólnoteoretycznym,

⁴⁸ Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 22.

⁴⁹ Por. S. Kasprzak, *Metody badawcze w prawie i prawie kanonicznym*, Nawkowyj Wisnyk 2011, nr 1, s. 313.

⁵⁰ Por. H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie (w:) Metody badania prawa. Materiały Sympozjum, Warszawa 28–29 kwietnia 1971 r.*, red. A. Łopatka, Ossolineum 1973, s. 17 i n.

- interdyscyplinarności – wywody merytoryczne zostały przedstawione przez pryzmat ustaleń poczynionych w ramach różnych dyscyplin prawnych⁵¹.

Zastosowanie tych wszystkich metod i dyrektyw pozwoli na przedstawienie problematyki postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW z wielopłaszczyznowej perspektywy. W niniejszej rozprawie dominuje konwencja problemowa z subsydiarnym zastosowaniem ujęcia opisowego. To drugie akcentuje wielokroć kontekst praktyczny analizowanych zagadnień normatywnych.

⁵¹ Zagadnienie to omawiam bliżej w podrozdziale 3.3. tej rozprawy.

Rozdział 1

Aksjologia postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej

1.1. Podstawy aksjologiczne postępowania dyscyplinarnego

W społeczeństwach cywilizowanych przyjmuje się, że norma prawna może być uznana za obowiązującą przede wszystkim ze względu na uzasadnienie aksjologiczne; albo w postaci nakazanych przez nią czynów, albo w postaci dezaprobaty wobec czynów zakazanych, z punktu widzenia określonego systemu wartości¹. W przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej ma zastosowanie głównie druga ze wskazanych opcji.

Doktryna prawa za fundamentalną kategorię aksjologiczną uznaje godność, opierając się na poglądach czołowych filozofów nowożytnych². W tej materii zasługuje na uwagę uniwersalne twierdzenie sformułowane przez I. Kanta. W sposób nader trafny ujął on istotę problemu, stwierdzając, że: „Wszystko ma albo cenę albo godność. To co ma cenę, można zastąpić, (...) co zaś wszelką cenę przewyższa (...) posiada godność”³.

Filozoficzne poglądy uznające fundamentalne znaczenie godności ludzkiej zyskały aprobatę zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze. W wyroku TK

¹ Por. M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Uzasadnienie twierdzeń, ocen i norm w prawoznawstwie*, Warszawa 1988, s. 149.

² Z. Hołda, *Ochrona godności ludzkiej skazanego w toku odbywania kary pozbawienia wolności*, Palestra 1988, z. 7, s. 117.

³ Z. Duniewska (w:) *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 132.

z dnia 30 września 2008 r., K 44/07⁴ przyjęto, że pojęciu „godności ludzkiej należy przypisać charakter wartości konstytucyjnej o centralnym znaczeniu dla zbudowania aksjologii obecnych rozważań konstytucyjnych”. Punktem wyjścia do dalszych rozważań będzie stwierdzenie, że pojęcie to występuje w rozmaitych znaczeniach. Jego etymologia ma łacińskie korzenie, gdzie *dignus* oznaczało osobę wartą czci i uszanowania. W płaszczyźnie filozoficznej jest ona pojmowana w nierozzerwalnej koincydencji z osobą ludzką. Godność osoby ludzkiej stanowi bowiem ontologiczną i konstytutywną cechę jestestwa⁵. Uniwersalny nakaz respektowania godności człowieka obejmuje więc – jak trafnie to podkreśla Z. Hołda – godność osobową, tożsamą z pojęciem człowieczeństwa, a nie godność osobowościową⁶.

Współczesna cywilizacja uznaje godność za źródło wszelkich wartości⁷. Według A. Rodzińskiego⁸ godność osoby ludzkiej jest nawet „wartością wartości”. W płaszczyźnie aksjologicznej jest więc kamieniem węgielnym, na którym budowany jest porządek prawny. W XX wieku godność człowieka stała się fundamentem uniwersalnych praw jako standard tego, co człowiekowi należne. W płaszczyźnie normatywnej na czoło wysuwa się Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, której art. 22 statuuje dyrektywę, że: „Każdy człowiek (...) ma prawo (...) do korzystania z praw (...) nieodzownych dla jego godności”. Z kolei art. 10 ust. 1 MPPOiP⁹ *explicite* odwołuje się do godności, określając zasady odnoszenia się przez władze publiczne do osób pozbawionych wolności i nakazując traktowanie ich w sposób humanitarny i „z poszanowaniem przyrodzonej godności osoby ludzkiej”. Dyrektywa ta *a fortiori* ma zastosowanie także do innych procedur o charakterze represyjnym, w tym także do postępowań dyscyplinarnych.

⁴ OTK-A 2008, nr 7, poz. 126, LEX nr 441911.

⁵ Por. B. Wojciechowski, *Interkulturowe prawo karne. Filozoficzne podstawy karania w wielokulturowych społeczeństwach demokratycznych*, Toruń 2009, s. 98.

⁶ Z. Hołda (w:) *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, red. Z. Hołda, K. Postulski, Gdańsk 1998, s. 32.

⁷ Por.: F.J. Mazurek, *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*, Lublin 2001, s. 7 i n.; *idem*, *Pojęcie godności człowieka. Historia i miejsce w projektach konstytucji III Rzeczypospolitej*, *Roczniki Nauk Prawnych Towarzystwa Naukowego KUL*, Lublin 1996, t. VI, s. 5–41.

⁸ A. Rodziński, *Osoba, moralność, kultura*, Lublin 1989, s. 32.

⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

Również źródła prawa o charakterze regionalnym odwołują się w swych podstawach aksjologicznych do godności. W szczególności należy tu wskazać zasadę VI ust. 2 Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹⁰ z 1975 r., w której podkreślono, iż wszelkie prawa i wolności wynikające z przyrodzonej godności są uznawane za istotne (*essential*) dla swobodnego rozwoju osoby ludzkiej. Także prawo Unii Europejskiej statuuje odpowiedniej treści dyrektywę. Zgodnie bowiem z art. 1a traktatu lizbońskiego¹¹ Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka. Ów akt, eksponując godność osobową człowieka jako pierwszą z najważniejszych wartości, wspólną państwom członkowskim, w sposób szczególny podkreśla znaczenie tej wartości. Uprawnia to do konstatacji, że godność osoby ludzkiej zajmuje pierwsze miejsce w systemie aksjologicznym Unii Europejskiej¹². Normatywnym potwierdzeniem powyższej hierarchii wartości jest art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹³, który uznaje godność¹⁴ człowieka za nienaruszalną i nakazuje jej poszanowanie oraz ochronę. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie¹⁵ poglądem przepis ten statuuje nie tylko prawo podmiotowe, ale także stanowi normę obiektywnego porządku prawnego, co nakłada na Unię Europejską i państwa członkowskie rozmaite obowiązki w zakresie jej poszanowania. Szczególne znaczenie ma ono dla wykładni praw „godnościowych”¹⁶, również co do zakazu poniżającego traktowania. Oznacza to, że dyrektywa nienaruszalności i ochrony godności człowieka ma zastosowanie także w postępowaniach o cechach represyjnych, a więc również w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW.

¹⁰ Por. *Akt Końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, Warszawa 1980, s. 5 i n.

¹¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

¹² Por.: P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej* (w:) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 87; W. Jedlecka, *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawa Unii Europejskiej* (w:) *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wojtowicz, Wrocław 2013, s. 173.

¹³ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.

¹⁴ Por. T.T. Konciewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa 2010, s. 66.

¹⁵ A. Wróbel (w:) *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 51.

¹⁶ *Ibidem*.

W systemie prawa polskiego godność również stanowi w wymiarze aksjologicznym podstawowy punkt odniesienia przy dekodowaniu znaczenia wszelkich norm prawnych. Stanowisko to wynika bezpośrednio z treści¹⁷ art. 30 Konstytucji RP¹⁸. Dyrektywa w nim sformułowana skierowana jest w sferze podmiotowej do wszystkich władz publicznych, w tym także do organów dyscyplinarnych. Z kolei w płaszczyźnie przedmiotowej odnosi się do wszelkich podejmowanych przez nie działań, także w ramach procedur dyscyplinarnych. Oznacza to w praktyce kategorię imperatyw nakazujący poszanowanie w toku całego postępowania godności wszystkich jego uczestników.

Immanentnym przymiotem godności jest humanitaryzm w zakresie traktowania osób uczestniczących w postępowaniu. Jego istota w procedurach o charakterze represyjnym sprowadza się do ograniczenia zbędnych dolegliwości, jakie dotyczą uczestniczące w nim podmioty. W postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy SW chodzi zwłaszcza o zakaz poniżającego traktowania, przede wszystkim obwinionego, ale także świadków czy pokrzywdzonego. Jest to o tyle istotne, że status pokrzywdzonego może posiadać osoba pozbawiona wolności, której dobra zostały naruszone w następstwie przewinienia dyscyplinarnego popełnionego przez funkcjonariusza SW.

Humanitarne traktowanie jest imperatywnym nakazem normatywnym. Został *on expressis verbis* sformułowany zarówno w prawie międzynarodowym, jak i w prawie krajowym. Jeśli chodzi o prawodawstwo międzynarodowe, należy tutaj wskazać art. 5 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r.¹⁹ Z kolei art. 7 MPPOiP²⁰ oraz art. 3 EKPC²¹, których Rzeczpospo-

¹⁷ Por.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 43–44; A. Kulig (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2014, s. 156 oraz L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 73 i n.

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r. Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 50.

²⁰ Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 51.

²¹ Konwencja z dnia 3 września 1953 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 55.

lita jest stroną, także podkreślają wiodącą rolę humanitaryzmu jako realizacji idei poszanowania godności ludzkiej. Również Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. w punkcie 72.1 akcentują obowiązek traktowania osadzonych w sposób humanitarny przez personel więzienny²². Bliżej te wątki zostaną omówione w rozdziale 3.

Zakaz poniżającego traktowania jako istota zasady humanitaryzmu został także sformułowany w art. 40 Konstytucji RP²³. Ma on więc na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy zasadniczej bezpośrednie zastosowanie także w postępowaniu dyscyplinarnym wobec funkcjonariuszy SW. Szczegółowo tematyka ta będzie podejmowana w ramach analizy poszczególnych standardów obowiązujących w postępowaniu dyscyplinarnym.

Godność i humanitaryzm jako fundamentalne wartości stanowią aksjologiczną podstawę sprawiedliwości. Jej ugruntowanie treściowe ma charakter obiektywny, niezależny od woli człowieka²⁴. W klasycznym ujęciu sformułowanym przez Ulpiana sprawiedliwość jest stałą i niezmienną wolą przyznania każdemu należnego mu prawa (*iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*). W ujęciu Arystotelesowskim²⁵ ideałem jest sprawiedliwość wyrównawcza (*iustitia commutativa*²⁶), której istota sprowadza się do nagradzania zasług i karania przewinień. W przypadku norm o charakterze represyjnym, jakimi z natury rzeczy są normy prawa dyscyplinarnego, ten drugi aspekt ma szczególne znaczenie. W ujęciu materialnym²⁷ pojęcia sprawiedliwości fundamentalne znaczenie ma dyrektywa

²² Za: www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/zalecenia/europejskie_reg_wiezienne2.rtf, wersja polska, data dostępu: 5 lutego 2015 r.; <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>, wersja angielska, data dostępu: 5 lutego 2015 r., zwane dalej ERW z 2006 r. Por. T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 58 i n.

²³ Por.: W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 51; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 108 oraz K. Wojtyczek (w:) P. Czarny, A. Kulig, B. Naleziński, P. Sarnecki, P. Tuleja, K. Wojtyczek, *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 106. Por. także T. Szymanowski (w:) T. Szymanowski, J. Migdał, *Prawo karne wykonawcze...*, s. 35.

²⁴ Por. bliżej M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Lublin 1999, s. 86.

²⁵ Por. J. Oniszcuk, *Koncepcje prawa*, Warszawa 2004, s. 62.

²⁶ Por. J. Stelmach, *Kodeks argumentacyjny dla prawników*, Kraków 2003, s. 103–104.

²⁷ Por. J. Skorupka, *O sprawiedliwości procesu karnego*, Warszawa 2013, s. 52 i n.

trafnej represji²⁸. W formule dostosowanej do charakteru prawa dyscyplinarnego uprawnione jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym ten, i tylko ten, kto jest winien popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, powinien za to ponieść odpowiedzialność taką i tylko taką, na jaką według prawa zasłużył. Dwukrotny zwrot „i tylko” akcentuje jej dwukierunkowość, której istota polega na ukaraniu winnego i niekaraniu niewinnego²⁹. W świetle konstytucyjnej dyrektywy poszanowania i ochrony godności człowieka większym złem jest ukaranie osoby niewinnej niż bezkarność osoby winnej. Oczywiście w postępowaniu dyscyplinarnym, jak we wszystkich procedurach represyjnych, należy dążyć do tego, żeby uniknąć jednego i drugiego zła, tj. aby nie ukarać niewinnego, a jednocześnie nie pozostawić winnego bezkarnym. Temu ma w swej istocie służyć procedura dyscyplinarna.

Obok dyrektywy sprawiedliwości materialnej w państwach cywilizowanych istotną rolę odgrywa sprawiedliwość proceduralna. Ze względu na temat tej rozprawy to ona będzie tutaj w centrum uwagi. Instytucje i mechanizmy regulujące przebieg postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW będą oceniane przez pryzmat standardów sprawiedliwości proceduralnej i podstawowych zasad postępowania, gdyż są one uniwersalnym nośnikiem wartości w demokratycznym państwie prawa.

1.2. Standardy sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej

Sprawiedliwość proceduralna stanowi immanentną część idei szeroko pojmowanej sprawiedliwości. Z dawien dawna przyjmowano bowiem, że słuszne i sprawiedliwe jest to, co zgodne z przyjętymi regułami formalnymi³⁰. Stąd też normy materialne podlegały ocenie przez pryzmat zastosowanych dla ich realizacji wartości³¹ reguł proceduralnych. W wymiarze aksjologicz-

²⁸ M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 221.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Por. bliżej J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji prawniczej*, Kraków 1999, s. 135 i n.

³¹ Na temat wspólnych wartości prawa procesowego zob. B. Adamiak (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2014, s. 23–25.

no-filozoficznym były one zakorzenione w teorii T. Hobbesa³², J.J. Rousseau³³ oraz I. Kanta³⁴. Nawiązywały do koncepcji imperatywu kategorycznego oraz wynikania treści z formy. Współczesne ujęcie sprawiedliwości proceduralnej, najszerzej przedstawione przez J. Rawlsa, odnosi się do idei kooperacji społecznej³⁵, wspartej także na formalnych regułach sprawiedliwości. Autor ten zalicza do nich: generalność przedmiotową, publiczność, abstrakcyjność, preferencyjność oraz równość. W wymiarze aksjologicznym formułuje on tezę o priorytecie sprawiedliwości nad efektywnością. Jak się wydaje, ta uniwersalna dyrektywa powinna mieć zastosowanie również w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy SW.

Standardy proceduralne J. Rawlsa nie zyskały w nauce prawa powszechnej aprobaty³⁶. Pojawiły się w tej materii inne, bardziej rozbudowane koncepcje ogólnoteoretyczne. Na szczególną uwagę zasługuje, w moim przekonaniu, systematyka tych standardów przedstawiona przez R.S. Summersa³⁷. Autor ten do *process values* zaliczył: 1) partycypację obywateli w postępowaniu, 2) legitymizację postępowania, 3) pokojowość³⁸ postępowania, 4) humanitaryzm postępowania, 5) ochronę sfery życia osobistego uczestników postępowania, 6) możliwość uchylenia się od uczestnictwa w postępowaniu, 7) słuszność proceduralną, 8) praworządność proceduralną, 9) racjonalność proceduralną, 10) skuteczność procesu w realizowaniu wyliczonych wartości. Odmienny katalog, ale aksjologicznie odpowiadający standardom R.S. Summersa, został skonstruowany dla procedur o charakterze administracyjnym³⁹. Według przyjętego w nim ujęcia procedury administracyjne powinny realizować: 1) możliwość wysłuchania uczestników postępowania, 2) możli-

³² T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Warszawa 2005, *passim*.

³³ J.J. Rousseau, *Umowa społeczna*, przeł. A. Peretiakowicz, Warszawa 2002, *passim*.

³⁴ Por. J. Stelmach, *Współczesna filozofia interpretacji...*, s. 137–138.

³⁵ Por. J. Rawls, *Liberalizm polityczny*, przeł. A. Romaniuk, Warszawa 1998, s. 29 i n.

³⁶ Krytykę tej koncepcji omawia M. Borucka-Arctowa, *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu prawa – analiza teoretyczna i funkcjonalna* (w:) *Dynamika wartości w prawie*, red. K. Palecki, Kraków 1997, s. 31.

³⁷ R.S. Summers, *Evaluating and Improving Legal Processes – a Plea for „Process Value”*, Cornell Law Review, November 1947, No. 1, s. 1–52.

³⁸ W tym opracowaniu będę się posługiwała również określeniem „ireniczny”, z gr. *eirene* (‘pokój’).

³⁹ D.J. Galligan, R.H. Langan, C.S. Nicandrou, *Administrative Justice in the New European Democracies*, Oxford 1998, s. 29.

wość dowiedzenia się przez zainteresowanego o wyniku postępowania, 3) dostęp stron do odpowiednich informacji, 4) ujawnienie motywów rozstrzygnięcia oraz 5) zapewnienie trybu zaskarżenia zapadłej decyzji.

Również polska teoria prawa podjęła wyzwanie określenia standardów sprawiedliwości proceduralnej. W szczególności na uwagę zasługują rozważania Z. Ziemińskiego⁴⁰ na temat „należytej” procedury postępowania. Zgodnie ze sformułowanym przez niego poglądem powinna ona gwarantować: 1) bezstronność osób rozstrzygających sprawę, 2) kontrolę instancyjną decyzji, 3) istnienie reguł dopuszczających ustalanie stanów faktycznych, 4) ułatwianie sytuacji procesowej słabszej stronie, 5) uznanie gwarantującej równość postępowania zasady kontrydiktoryjności, 6) zapewnienie możliwości faktycznego „dostępu do sprawiedliwości”.

Ogólne standardy, także w zakresie sprawiedliwości proceduralnej, określa Europejski Kodeks Dobrej Administracji, przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.⁴¹ Ze względu na fakt, że zgodnie z art. 2 ust. 4 obejmuje on swym zakresem podmiotowym wyłącznie instytucje lub organy Wspólnoty oraz jest skierowany do ich urzędników, nie ma on bezpośredniego zastosowania w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego. Jednak przewidziane w nim (w art. 4–23) zasady dobrej administracji stanowią także aksjologiczny wzorzec dla omawianej problematyki.

Powołana powyżej paleta standardów sprawiedliwości proceduralnej⁴² cechuje się w płaszczyźnie tekstualnej pewnymi rozbieżnościami. Jeżeli jednak na zagadnienie spojrzymy przez pryzmat aksjologiczno-prakseologiczny, można dostrzec ich silną koincydencję. Uprawnione wydaje się nawet stwierdzenie, że standardy proceduralne w zakresie chronionych wartości

⁴⁰ Z. Ziemiński, *O pojmowaniu sprawiedliwości*, Lublin 1992, s. 177–181.

⁴¹ <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces/pl/3510/html.bookmarkjsessionid=4ADEC11ED2CD7369D79655A689A03E79#/page/1>, data dostępu: 25 marca 2015 r. W tej materii zob. też bliżej A. Krawczyk (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, A. Krawczyk, A. Skoczylas, *Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, System Prawa Administracyjnego, t. 9, Warszawa 2014, s. 29 i n.

⁴² Por. Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (Założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, PiP 1994, z. 10, s. 56.

mają przymiot uniwersalizmu⁴³. Naturalną rzeczą jest, że poziom ich implementacji do konkretnego postępowania zależy przede wszystkim od jego charakteru prawnego i specyfiki uczestniczących w nim podmiotów. W tym kontekście nie wydaje się uzasadnione tworzenie zamkniętego katalogu standardów sprawiedliwości proceduralnej.

Dla potrzeb tej rozprawy posłużę się przede wszystkim powołaną już wcześniej ogólnoteoretyczną koncepcją R.S. Summersa, która w moim przekonaniu zawiera najbogatszy, a jednocześnie najsilniej aksjologicznie ugruntowany zestaw standardów. Nie będę jednak omawiała w tej rozprawie sformułowanych przez tego Autora wszystkich dziesięciu standardów proceduralnych, ale skoncentruję się na tych, które mają szczególne znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy SW. Wywody w tej materii zostaną uzupełnione odwołaniami do innych podstawowych katalogów standardów sprawiedliwości proceduralnej oraz podstawowych zasad procedury, gdyż w płaszczyźnie funkcjonalnej są one ważkim aspektem ochrony wartości proceduralnych (*process values*)⁴⁴. W tej części rozprawy swą uwagę skoncentruję na wątkach ogólnych. Szczegółowa analiza regulacji przepisów ustawy o SW przez pryzmat poszczególnych standardów sprawiedliwości proceduralnej nastąpi w rozdziałach części dogmatycznej.

Na potrzeby aspektu ogólnoteoretycznego wyselekcjonowałam osiem najistotniejszych standardów. Ich wyróżnienie cechuje pewien pierwiastek subiektywizmu, lecz dzięki niemu możliwe jest wskazanie tych standardów, które dla postępowania dyscyplinarnego wobec funkcjonariuszy SW mają szczególne znaczenie merytoryczne. Konkretnie rzecz ujmując, są to następujące standardy sprawiedliwości proceduralnej:

- praworządność postępowania,
- humanitaryzm postępowania i ochrony godności,
- słusność postępowania,
- racjonalność postępowania,
- ireniczność (pokojowość) postępowania,
- partycypacja obywateli w postępowaniu,

⁴³ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Uniwersalność teorii prawa*, PiP 2014, z. 11, s. 3–4.

⁴⁴ Por. K. Poklewski-Koziół, *Due proces of law* (w:) *Instytucje i doktryny prawno-polityczne Stanów Zjednoczonych*, red. W. Sokolewicz, Ossolineum 1974, s. 389.

- obywatelska legitymizacja postępowania,
- skuteczność postępowania.

Przedstawiona powyżej sekwencja analizy standardów nie odpowiada gradacji przyjętej przez R.S. Summersa⁴⁵, ale wynika z dostosowania jego koncepcji do specyfiki postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW. Dokonując tego zabiegu, miałam na celu możliwie wnikliwie określić, w jakim zakresie owe uniwersalne wartości⁴⁶ znajdują odzwierciedlenie w procedurze będącej przedmiotem tego opracowania.

Fundamentalne znaczenie dla realizacji idei sprawiedliwości proceduralnej ma praworządność postępowania, przejawiająca się w obowiązku ścisłego przestrzegania prawa. W systemie prawa polskiego ów standard formułuje *expressis verbis* art. 7 Konstytucji RP⁴⁷. W płaszczyźnie podmiotowej jest on skierowany do wszystkich organów władzy publicznej – *lege non distinguente* – także tych prowadzących postępowanie dyscyplinarne i uczestniczących w nim. *De lege lata* spoczywa więc na nich bezwzględny nakaz respektowania przepisów regulujących przebieg postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW. W praktyce oznacza to z jednej strony dyrektywę podejmowania wszelkich działań i czynności tylko w granicach określonych ustawą o Służbie Więziennej i innymi aktami normatywnymi, z drugiej zaś strony – zakaz wprowadzania w błąd uczestników postępowania dyscyplinarnego albo też wykorzystywania ich nieświadomości w kwestii przysługujących im uprawnień.

⁴⁵ R.S. Summers, *Evaluating and Improving Legal Processes...*, s. 20–29.

⁴⁶ Por. Ch. Perelman, *O sprawiedliwości*, przeł. W. Bienkowska, Warszawa 1959, s. 123.

⁴⁷ Por.: W. Skrzydło, *Konstytucji Rzeczypospolitej...*, s. 21; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 77–81; uchwałę TK z dnia 10 maja 1994 r., W 7/94, OTK 1994, nr 1, poz. 23, s. 204 i n.; Z. Witkowski (w): *Prawo konstytucyjne*, red. Z. Witkowski, Toruń 2011, s. 92–93; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 58–59; P. Czarny (w): *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 74–75; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 174 i n.; J. Kuciński, W. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, *passim*; J. Oniszczuk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 166–170; *idem*, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 286–288; K. Kaleta (w): *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, red. M. Zubik, Warszawa 2008, s. 48–56.

Praworządność jako uniwersalny standard sprawiedliwości proceduralnej ma szczególne znaczenie w sferze kompetencyjnej (przedmiotowej)⁴⁸. Mam tu na myśli zwłaszcza niedopuszczalność rozszerzającej wykładni norm kompetencyjnych w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach funkcjonariuszy SW. W tej materii nie ma więc zastosowania dyrektywa „co nie jest zakazane, to jest dozwolone”⁴⁹. Zatem organy dyscyplinarne powinny stosować przepisy – zarówno kompetencyjne, jak i proceduralne – w sposób ściśle odpowiadający ich tekstualnemu brzmieniu⁵⁰. Nie mogą one swoimi działaniami wkraczać w sferę gwarantowanych konstytucyjnie lub ustawowo praw i wolności obwinionych funkcjonariuszy SW bądź też innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu (np. pokrzywdzonych lub świadków)⁵¹. Każde przekroczenie kompetencji przez organy dyscyplinarne SW stanowi pogwałcenie praworządności, co może być kwalifikowane wobec konkretnych funkcjonariuszy SW, którzy się tego dopuścili, jako przewinienie dyscyplinarne, co w swych następstwach może skutkować ich odpowiedzialnością dyscyplinarną, a nawet karną⁵².

Praworządność jako standard sprawiedliwości proceduralnej ma przymiot uniwersalizmu, nie tylko w płaszczyźnie podmiotowej i przedmiotowej, ale również temporalnej⁵³. Odnosi się ona do wszystkich stadiów i etapów postępowania dyscyplinarnego, począwszy od jego wszczęcia, poprzez czynności dowodowe i orzecznicze, a skończywszy na wykonawczych. Według tej sekwencji przeanalizuję dalej tę problematykę.

Na wstępnym etapie praworządność jako fundamentalny standard sprawiedliwości proceduralnej przejawia się obligatoryjnością wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Jego istota sprowadza się do tego, że wiarygodna informacja o popełnieniu przewinienia dyscyplinarnego obliguje przełożonego dyscyplinarnego do wszczęcia postępowania z własnej inicjatywy (z urzędu).

⁴⁸ Por. T. Gizbert-Studnicki, *Uniwersalność teorii...*, s. 3–4.

⁴⁹ Por. wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 34.

⁵⁰ Por. np. art. 247 ust. 6 i art. 252 ust. 9 ustawy o SW.

⁵¹ Por. stanowisko sformułowane w wyroku TK z dnia 23 marca 2006 r., K 4/06, OTK-A 2006, nr 3, poz. 32.

⁵² Por. art. 230 ust. 2 ustawy o SW.

⁵³ Por. wyrok TK z dnia 18 grudnia 2007 r., SK 54/05, LEX nr 322825.