

Przemysław Szustakiewicz

Postępowanie dyscyplinarne w służbach specjalnych w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

1. Uwagi wstępne

Służby specjalne są wyspecjalizowanymi organami państwa powołanymi do zwalczania szczególnych zagrożeń dla funkcjonowania kraju. W odróżnieniu od innych formacji zmilitaryzowanych charakteryzują się one tym, że działają w sposób niejawnny, a ich działalność obejmuje również wykonywanie czynności poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto część tych służb ma szczególną pozycję w ustroju państwa, ponieważ ich szefowie podlegają bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, a ich funkcjonowanie jest przedmiotem kontroli parlamentarnej dokonywanej za pośrednictwem Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych.

Obecnie w Polsce funkcjonuje pięć służb specjalnych: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (dalej: ABW), Agencja Wywiadu (dalej: AW), Służba Kontrwywiadu Wojskowego (dalej: SKW), Służba Wywiadu Wojskowego (dalej: SWW) oraz Centralne Biuro Antykorupcyjne (dalej: CBA).

Charakter zadań postawionych przed służbami specjalnymi powoduje, że szczególnego znaczenia nabiera sposób wypełniania przez funkcjonariuszy obowiązków służbowych, które powinny być wypełniane jak najlepiej. Należy przypomnieć, że funkcjonariusze służb mundurowych pełnią swoje obowiązki w ramach specyficznego stosunku prawnego łączącego ich z daną służbą – stosunku służbowego. Jego cechą jest to, że funkcjonariusze podlegają prawu administracyjnemu, a nie prawu pracy¹, a *na treść tych stosunków, jak się przyjmuje, składają się wzajemne prawa i obowiązki stron nie mające charakteru zobowiązaniowego*². Zadania wykonywane przez funkcjonariuszy służb specjalnych są podporządkowane celom, dla których te formacje zostały powołane. Wiąże się one z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, rozumianego jako *państwo ze swoim ustrojem i innymi urządzeniami oraz obywatele, ich życie, zdrowie i mienie*³. Tak ważne zadania postawione przed służbami specjalnymi powodują, że ich funkcjonariusze muszą pełnić swoje obowiązki w sposób szczególny, wykazując się dużą starannością i szczególnym podporządkowaniem się poleceniom przełożonych. Charakter stosunku służbowego w służbach specjalnych sprawia, że konieczne jest stworzenie systemu prawnego chroniącego prawidłowość wykonywania przez nie zadań. Elementem tego systemu jest swoisty rodzaj odpowiedzialności, której podlegają funkcjonariusze – odpowiedzialność dyscyplinarna. Podniósł to Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 października 2002 r. (sygn. akt K 36/00) wydanym na podstawie prze-

¹ Więcej na temat istoty stosunku służbowego w służbach mundurowych zob. P. Szustakiewicz, *Stosunki służbowe funkcjonariuszy służb mundurowych i żołnierzy zawodowych*, Warszawa 2012, Difin, s. 17–53.

² M. Liwo, *Status służb mundurowych i funkcjonariuszy w nich zatrudnionych*, Warszawa 2013, LexisNexis, s. 288.

³ S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2012, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, s. 14–15.

pisów dyscyplinarnych dotyczących policjantów. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że objęcie funkcjonariuszy *odpowiedzialnością dyscyplinarną uzasadnia społeczna rola tej formacji, charakter powierzonych zadań i kompetencji oraz związane z działalnością policji publiczne zaufanie. Służyć ma również przeciwdziałaniu takim zachowaniom, które mogłyby pozbawić ją wiarygodności w oczach opinii publicznej, zwłaszcza, że wiele uprawnień przyznanych policji pozwala na ingerowanie w sferę obywatelskich wolności i praw*⁴. Orzeczenie to, choć nie dotyczy funkcjonariuszy omawianych formacji, lecz innej służby mundurowej, znakomicie uchwyciło cel postępowania dyscyplinarnego w służbach mundurowych, w którym jest ochrona prawidłowości działania danej służby, w tym także jej funkcjonowania w otoczeniu społecznym. Oczywiście jest bowiem, że w demokratycznym państwie, w którym wszystkie instytucje publiczne podlegają nieustannej kontroli społeczeństwa, nie może dobrze działać instytucja, w której zadania wykonują osoby niecieszące się zaufaniem i szacunkiem obywateli.

Należy jednak podkreślić, że pomimo podobieństwa zadań i stosowanych metod działania służb specjalnych, ustawodawca niejednolicie określił zakres i przebieg postępowań dyscyplinarnych w nich obowiązujących. Postępowania dyscyplinarne dla każdej z pięciu służb specjalnych zostały uregulowane w odrębny sposób, bez względu na to, że niektóre z nich mają wspólne uregulowania ustawowe dotyczące ich kompetencji i regulacji związanych ze stosunkiem służbowym funkcjonariuszy służb mundurowych. W poszczególnych służbach specjalnych postępowania dyscyplinarne są uregulowane w następujących aktach prawnych:

- ABW – rozdział 10 *Ustawy z dnia 25 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁵, dalej: uoABWoAW oraz *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*⁶,
- AW – rozdział 10 *Ustawy z dnia 25 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, a także *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu*⁷,
- SKW – rozdział 6 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*⁸, dalej: uoSKWoSWW i *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego*⁹,
- SWW – rozdział 6 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego* i *Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 29 września 2006 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do funkcjonariuszy Służby Wywiadu Wojskowego*¹⁰,

⁴ OTK ZU nr 5/A/2002, poz. 63.

⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 272, poz. 2690 ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 160, poz. 1557 ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 104, poz. 710 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 188, poz. 1391.

¹⁰ Dz.U. Nr 188, poz. 1392.

- CBA – rozdział 7 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*¹¹, dalej: uoCBA oraz *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego*¹².

2. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej

We wszystkich służbach specjalnych ustalono ogólną klauzulę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zgodnie z art. 145 ust. 1 uoABWoAW, art. 106 ust. 1 uoSKWoSWW oraz art. 107 ust. 1 uoCBA funkcjonariusze ponoszą odpowiedzialność dyscyplinarną za dwa rodzaje czynów: za naruszenie dyscypliny służbowej oraz w innych przypadkach określonych w ustawach.

Ustawy nie określają definicji przewinienia dyscyplinarnego. Jest ono natomiast definiowane przez określenie w kolejnych przepisach katalogu czynów, za które funkcjonariusz może zostać ukarany. W tym wypadku jednak ustawodawca sformułował różne katalogi czynów, które są przewinieniami dyscyplinarnymi w poszczególnych służbach specjalnych. Mamy tutaj dwa rozwiązania:

- przewinienia dyscyplinarne stanowią zamknięty katalog czynów – w odniesieniu do AW, CBA,
- wymienione przewinienia dyscyplinarne nie stanowią zamkniętego katalogu czynów, a podane w przepisach wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy – i w odniesieniu do ABW, wojskowych służb specjalnych).

Nawet w przypadku służb, których status został określony w jednym akcie prawnym, a więc ABW i AW, ustawodawca w różny sposób określił zakres przedmiotowy odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy.

Zgodnie z treścią § 4 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* przewinieniem dyscyplinarnym jest:

- 1) niedopełnienie obowiązków służbowych,
- 2) odmowa wykonania albo niewykonanie rozkazu lub polecenia służbowego, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 79 ust. 2 uoABWoAW, oraz gdy odmowa dotyczy wykonania polecenia służbowego, które nie pozostaje w związku z pełnieniem służby,
- 3) zaniechanie wykonania czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób niedbały lub niezgodny z rozkazem lub poleceniem służbowym,
- 4) świadome wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę dla służby, funkcjonariusza bądź innej osoby,
- 5) nadużycie zajmowanego stanowiska do osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,
- 6) wprowadzenie się w stan ograniczający zdolność wykonywania zadania służbowego lub uniemożliwiający jego wykonanie,
- 7) utrata służbowej broni palnej, amunicji lub legitymacji służbowej,
- 8) utrata dokumentu stanowiącego tajemnicę państwową lub służbową,

¹¹ Dz.U. z 2012 r. Nr 0, poz. 621.

¹² Dz.U. Nr 203, poz. 1495.

- 9) porzucenie służby,
- 10) samowolne oddalenie się z rejonu zakwaterowania bądź nieusprawiedliwione opuszczenie lub niestawienie się do miejsca pełnienia służby,
- 11) umyślne naruszenie dóbr osobistych innego funkcjonariusza w czasie pełnienia służby.

Z kolei wedle treści art. 107 ust. 2 uoCBA funkcjonariusz CBA popełnienia przewinienie dyscyplinarne wtedy, gdy:

- 1) odmawia wykonania polecenia przełożonego, lub nie wykonuje polecenia przełożonego, względnie organu, który jest uprawniony na podstawie ustawy do wydawania poleceń funkcjonariuszom CBA, z wyłączeniem poleceń, o których mowa w art. 71 ust. 2 uoCBA,
- 2) zaniecha czynności służbowej albo wykona ją w sposób nieprawidłowy,
- 3) niedopełni obowiązków służbowych albo przekroczy uprawnienia określone w przepisach prawa,
- 4) wprowadzi w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli spowoduje to lub może spowodować szkodę dla służby, funkcjonariusza lub innej osoby,
- 5) będąc przełożonym działa w sposób przyczyniający się do rozluźnienia dyscypliny służbowej w podległej jednostce organizacyjnej lub komórce organizacyjnej CBA,
- 6) stawia się do służby w stanie po spożyciu alkoholu lub po użyciu podobnie działającego środka odurzającego oraz spożywa alkohol lub używa podobnie działającego środka w czasie służby albo w obiektach lub na terenach zajmowanych przez CBA,
- 7) utraci służbową broń palną, amunicję lub legitymację służbową,
- 8) utraci przedmiot stanowiący wyposażenie służbowe, którego wykorzystanie przez osoby nieuprawnione wyrządziło szkodę obywatelowi lub stworzyło zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa powszechnego,
- 9) utraci materiał zawierający informacje niejawne,
- 10) ujawni informacje pozostające w związku z wykonywaniem czynności służbowych.

Zgodnie z § 8 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* przewinienie dyscyplinarne polega w szczególności na:

- 1) odmowie wykonania albo niewykonaniu rozkazu lub polecenia służbowego, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 79 ust. 2 uoABWoAW, oraz gdy odmowa dotyczy wykonania polecenia, które nie pozostaje w związku z pełnieniem służby,
- 2) zaniechaniu wykonania czynności służbowej albo wykonaniu jej w sposób niedbały lub niezgodny z rozkazem lub poleceniem służbowym,
- 3) świadomym wprowadzeniu w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę dla służby, funkcjonariusza albo innej osoby,
- 4) umyślnym naruszeniu dóbr osobistych innego funkcjonariusza albo innej osoby, w czasie pełnienia służby lub w związku z jej pełnieniem,
- 5) wprowadzeniu się w stan ograniczający zdolność wykonywania obowiązków służbowych albo uniemożliwiający ich wykonywanie,
- 6) zawinionej utracie broni służbowej lub amunicji, legitymacji służbowej, a także dokumentu zawierającego informacje stanowiące tajemnicę państwową albo służbową,
- 7) nadużyciu zajmowanego stanowiska lub służby dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,

- 8) samowolnym oddaleniu się z rejonu zakwaterowania, jeżeli funkcjonariusz pełni służbę w systemie skoszarowanym, a także nieusprawiedliwionym opuszczeniu lub niestawieniu się w miejscu pełnienia służby,
- 9) porzuceniu służby.

Według art. 106 ust. 2 uoSKWoSWW naruszeniem dyscypliny służbowej jest w szczególności:

- 1) odmowa wykonania albo niewykonanie rozkazu lub polecenia służbowego, z wyjątkiem przypadku, o którym mowa w art. 38 ust. 2, oraz gdy odmowa dotyczy wykonania polecenia służbowego, które nie pozostaje w związku z pełnieniem służby,
- 2) zaniechanie wykonania czynności służbowej albo wykonanie jej w sposób nieprawidłowy,
- 3) niedopełnienie obowiązków służbowych albo przekroczenie uprawnień określonych w przepisach prawa,
- 4) wprowadzenie w błąd przełożonego lub innego funkcjonariusza, jeżeli spowodowało to lub mogło spowodować szkodę dla służby, funkcjonariusza lub innej osoby,
- 5) postępowanie przełożonego w sposób przyczyniający się do rozluźnienia dyscypliny służbowej w podległej jednostce organizacyjnej lub komórce organizacyjnej,
- 6) stawienie się do służby w stanie po użyciu alkoholu lub podobnie działającego środka odurzającego oraz spożywanie alkoholu lub podobnie działającego środka w czasie służby albo w obiektach lub na terenach zajmowanych przez SKW albo SWW,
- 7) utrata służbowej broni palnej, amunicji lub legitymacji służbowej, a także materiału zawierającego informacje niejawne,
- 8) utrata przedmiotu stanowiącego wyposażenie służbowe, którego wykorzystanie przez osoby nieuprawnione wyrządziło szkodę obywatelowi lub stworzyło zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa powszechnego,
- 9) nadużycie zajmowanego stanowiska lub służby dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej,
- 10) samowolne oddalenie się funkcjonariusza z rejonu zakwaterowania, jeżeli pełni służbę w systemie skoszarowanym, a także nieusprawiedliwione opuszczenie lub niestawienie się w miejscu pełnienia służby,
- 11) porzucenie służby.

Zamknięty lub otwarty katalog przewinień dyscyplinarnych oznacza, że (w przypadku AW i CBA) jeśli czyn zarzucony funkcjonariuszowi nie mieści się w katalogu określonym w § 4 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* albo art. 107 ust. 2 uoCBA, to wówczas funkcjonariusz nie może być pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z kolei funkcjonariusze ABW, SKW i SWW mogą być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej nie tylko za czyny określone w § 8 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* albo art. 106 ust. 2 uoSKWoSWW, ale też za każdy czyn, który narusza dyscyplinę służbową. W tym wypadku należy przyjąć, że katalog określony w powołanych przepisach wyróżnia dobra, które mogą być naruszone na skutek zachowania funkcjonariusza. T. Kuczyński uważa, że w takim wypadku strona przedmiotowa odpowiedzialności dyscyplinarnej

obejmuje różne zachowania, które, najogólniej rzecz ujmując, mogą polegać na: 1) naruszeniu obowiązków służbowych sensu stricto, określanych jako naruszenie dyscypliny służbowej, 2) uchybieniu godności służby (etyki zawodowej), 3) popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia¹³. Tak więc przewinieniem dyscyplinarnym będzie nie tylko czyn wymieniony w § 8 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* albo w art. 106 ust. 2 *uoSKWoSWW*, lecz także taki, który narusza istotę stosunku służbowego, jaką jest mająca wyjątkowy charakter dyspozycyjność, obowiązek podporządkowania czy zasady etyki zawodowej albo też taki postępek, który jest przestępstwem lub wykroczeniem.

W orzeczeniach sądów administracyjnych dotyczących postępowań dyscyplinarnych w służbach specjalnych przewinieniem, które najczęściej jest zarzucane funkcjonariuszom, jest odmowa wykonania lub niewykonanie polecenia przełożonego. Jak zauważył WSA w Warszawie w wyroku z 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 1441/07¹⁴, w sprawie dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariusza ABW, jeżeli polecenie służbowe pozostaje w związku ze służbą, to powinno być wykonane bezwzględnie, a obwiniony nie może zasłaniać się argumentem, że w jego przekonaniu forma polecenia była niewłaściwa. Z kolei w wyroku z 27 kwietnia 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 239/10, wydanym również w sprawie dotyczącej funkcjonariusza ABW, podkreślono, że charakter podobny do poleceń mają regulacje wewnętrzne, które są opublikowane w dzienniku urzędowym służby specjalnej, a zatem im również powinien się podporządkować funkcjonariusz. Sąd przyjął tutaj, że opublikowanie aktu wewnętrznego w „Dzienniku Urzędowym ABW” oznacza, że jego *postanowienia były wiążące dla skarżącego w sposób przyjęty w danej służbie. Skoro więc przyjętą zasadą jest publikowanie tego rodzaju pism okólnych w Dzienniku Urzędowym ABW, to od chwili dokonania takiej publikacji (...), skarżącego wiązały wszystkie postanowienia w nim zawarte*¹⁵, tak więc obwiniony funkcjonariusz nie może zasłaniać się niezajomością takiego aktu prawnego jako podstawą do umorzenia postępowania. W przypadku, gdy akt wewnętrzny nie był opublikowany we właściwym dzienniku urzędowym, to, jak wskazano w wyroku WSA w Warszawie z 17 grudnia 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1081/08¹⁶, wydanym w sprawie dotyczącej funkcjonariusza SKW, obwinionemu należy udowodnić, że istotnie zapoznał się z jego treścią. W przypadku braku w aktach personalnych obwinionego aktu wewnętrznego z adnotacją, że skarżący istotnie zapoznał się z treścią aktu, nie można mu skutecznie postawić zarzutu niewykonania polecenia służbowego. Należy również zauważyć, że dla ustalenia czynu ważne jest określenie, czy do obowiązków obwinionego należało wykonanie czynności, którego brak jest mu zarzucany. Wskazał na to NSA w wyroku z 2 września 2010 r., sygn. akt I OSK 24/10¹⁷, uznając, że nie można skutecznie postawić funkcjonariuszowi ABW zarzutu

¹³ T. Kuczyński, *Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna*, w: *System prawa administracyjnego. Stosunek służbowy*, t. 11, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.) Warszawa 2011, C.H. Beck, s. 450.

¹⁴ Niepublikowany.

¹⁵ Opublikowany w CBOSA.

¹⁶ Niepublikowany.

¹⁷ Niepublikowany.

niewykonania obowiązku służbowego polegającego na niezarejestrowaniu dokumentu w sytuacji, gdy organy nie ustaliły, czy taki obowiązek na obwinionym spoczywał.

Warto również wskazać na wyrok NSA z 18 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1473/10¹⁸, w którym wskazano, że do obowiązków funkcjonariusza służby specjalnej należy stałe bycie w kontakcie z przełożonymi, co oznacza, że jest on zobowiązany do odbierania od nich telefonów nawet w trakcie urlopu.

Przypadki, w których przeciwko funkcjonariuszom może być wszczęte postępowanie dyscyplinarne za czyny niebędące przewinieniami dyscyplinarnymi są dwojakiego rodzaju: popełnienie czynu karalnego lub niewykonanie prawnego obowiązku. Postępowanie dyscyplinarne wobec funkcjonariuszy wszystkich służb może być wszczęte wtedy, gdy popełnią oni przestępstwo lub wykroczenie. Ponadto w przypadku osób pełniących służbę w ABW, AW oraz w wojskowych służbach specjalnych może być wszczęte postępowanie dyscyplinarne, jeżeli inne organy, spoza służb, nałożyły na nie karę pieniężną, np. za niewłaściwe zachowanie na rozprawie administracyjnej – art. 96 kpa – lub grzywnę w celu przymuszenia, np. w celu wykonania egzekucji niepieniężnej – art. 119 § 1 *Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*¹⁹. W sytuacji popełnienia takiego czynu właściwy organ z urzędu zawiadamia przełożonego dyscyplinarnego, który powinien podjąć czynności procesowe.

W postępowaniu dyscyplinarnym zasadnicze znaczenie ma prawidłowość zarzutów stawianych obwinionemu. Jak wskazano w wyroku WSA w Warszawie z 4 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 179/06, dotyczącym funkcjonariusza ABW, niedopuszczalne jest wydanie decyzji o ukaraniu funkcjonariusza, która *nie pozwala na ustalenie, czy, kiedy i w jakich okolicznościach zostały popełnione czyny zarzucone skarżącemu. Brak szczegółowego opisu zarzucanych mu czynów* (podobnie: wyrok WSA w Warszawie z 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 435/10). Opis czynu powinien być dokładny. W sytuacji, w której czyn zarzucany funkcjonariuszowi jest opisany w sposób lakoniczny i ogólny, ocena materiału dowodowego zebranego w toku postępowania dyscyplinarnego nie jest możliwa, ponieważ nie bardzo wiadomo, jakiego przewinienia dotyczy postępowanie. Taka sytuacja niewątpliwie pogarsza pozycję procesową samego obwinionego, który nie bardzo wie, przed jakimi zarzutami powinien się bronić.

Przedmiotowej materii dotyczy również wyrok NSA z 16 grudnia 2005 r., sygn. akt I OSK 499/05, dotyczący funkcjonariusza ABW, w którym podkreślono, że opis czynu powinien szczególnie wskazywać na datę jego popełnienia, gdyż wymóg ustalenia *czasu popełnienia czynu i zamieszczenie tego w decyzji jest istotny ze względu na wprowadzone w art. 147 ustawy z 24 maja 2002 o ABW i AW instytucje przedawnienia ścigania i przedawnienia karalności*²⁰. Wskazanie w opisie przewinienia dokładnej daty popełnienia przewinienia dyscyplinarnego ma duże znaczenie dla określenia prawidłowości toczącego się postępowania, ponieważ powinno być ono umorzone, jeżeli do jego wszczęcia lub ukarania obwinionego upłynął termin przedawnienia.

¹⁸ Opublikowany w CBOSA.

¹⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

²⁰ Opublikowany w CBOSA. Podobnie wyrok NSA z 24 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 1094/06, opublikowany w CBOSA i wyrok NSA z 2 września 2010 r., sygn. akt I OSK 24/10, niepublikowany.

3. Tryb postępowania dyscyplinarnego

Przebieg postępowania dyscyplinarnego w służbach specjalnych również został uregulowany w sposób niejednolity. Dotyczy to zarówno czynności w postępowaniu, jak i sposobu uregulowania. W ABW, AW i wojskowych służbach specjalnych ustawy pragmatyczne lakonicznie odnoszą się do czynności postępowania dyscyplinarnego. Czynności postępowania, w tym także prawa i obowiązki obwinionego, zostały natomiast szczegółowo uregulowane w rozporządzeniach wykonawczych. Inaczej określono przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym w CBA. W przypadku tej służby całość czynności postępowania dyscyplinarnego została uregulowana w ustawie pragmatycznej, a *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu wykonywania czynności związanych z postępowaniem dyscyplinarnym w stosunku do funkcjonariuszy Centralnego Biura Antykorupcyjnego* zawiera jedynie rozstrzygnięcia dotyczące formy dokumentów tworzonych w trakcie postępowania.

Postępowanie dyscyplinarne we wszystkich służbach specjalnych ma charakter inkwizycyjny, w którym dominującą rolę odgrywa przełożony dyscyplinarny. Przełożonym dyscyplinarnym dla wszystkich funkcjonariuszy jest szef danej służby specjalnej. Kierownik jednostki organizacyjnej służby jest natomiast przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do podległych mu funkcjonariuszy. Przełożony dyscyplinarny decyduje o wszczęciu postępowania, ocenia zebrany przez rzecznika dyscyplinarnego materiał dowodowy oraz wymierza karę dyscyplinarną. Przełożony dyscyplinarny może, na podstawie art. 268a *Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*²¹, dalej kpa, upoważnić innego funkcjonariusza do dokonywania w jego imieniu czynności w toku postępowania, przy czym upoważnienie to nie musi być imienne, ale tylko wtedy, gdy w danej jednostce organizacyjnej występowało tylko jedno takie stanowisko, co niewątpliwie pozwalało na zidentyfikowanie upoważnionego funkcjonariusza (wyrok NSA z 10 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 1563/11²²). Tak więc upoważnienie wydane w trybie art. 268a kpa, jeśli identyfikuje upoważnionego przez podanie jego stanowiska, ale takich stanowisk w jednostce organizacyjnej jest więcej – jest nieprawidłowe, ponieważ nie określa się kogo dokładnie upoważniono do wydawania orzeczeń w toku postępowania. Czynności dowodowe przeprowadza bezpośrednio rzecznik dyscyplinarny będący wyspecjalizowanym organem, którego zadaniem jest prowadzenie postępowania wyjaśniającego, zebranie dowodów w toku postępowania, postawienie zarzutów obwinionemu oraz przedstawienie wyników postępowania właściwemu przełożonemu. Rzecznicy są powoływani przez szefa służby w jednostkach organizacyjnych lub, jak to określono w § 14 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, w specjalnym zespole rzeczników poległym jednostce organizacyjnej ABW zajmującej się sprawami kadrowymi. Rzecznicy w toku postępowania są niezależni, a ich niezależność jest chroniona przez wyznaczenie okresu, na który są powoływani – w CBA na cztery lata, w pozostałych służbach specjalnych na dwa lata. Przepisy pragmatyczne w służbach specjalnych w większości nie określają przesłanek, jakie musi spełniać funkcjonariusz powołany na stanowisko rzecznika. Wydaje się to błędem, gdyż

²¹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²² Opublikowany w CBOSA.

charakter spraw dyscyplinarnych powoduje, że tego typu postępowania powinny być prowadzone przez doświadczonych funkcjonariuszy, dysponujących szeroką wiedzą z zakresu funkcjonowania służby i znajomości prawa. Wyjątkiem jest tu ABW, gdzie w § 15 ust. 2 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* wskazano, że rzecznik dyscyplinarny powinien spełniać łącznie cztery warunki: mieć stopień oficerski, charakteryzować się niekaralnością sądową i dyscyplinarną, posiadać pozytywną opinię służbową i nie zajmować stanowiska służbowego zastępcy lub doradcy szefa ABW, kierownika lub zastępcy kierownika jednostki organizacyjnej służby. Rzecznicy dyscyplinarni i przełożeni dyscyplinarni podlegają wyłączeniu z postępowania, gdy:

- sprawa bezpośrednio ich dotyczy,
- są małżonkami, krewnymi lub powinowatymi obwinionego lub osoby przez niego pokrzywdzonej w rozumieniu przepisów *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego*, dalej *kpk*²³,
- byli świadkami czynu,
- między nimi a obwinionym lub osobą pokrzywdzoną przez obwinionego zachodzi stosunek osobisty mogący wywołać wątpliwości co do ich obiektywizmu.

Przełożony może odwołać rzecznika dyscyplinarnego również wtedy, gdy utraci on przymioty pozwalające mu pełnić tę funkcję. Dotyczy to sytuacji, gdy rzecznik przestanie pełnić służbę lub zostanie ukarany dyscyplinarnie.

Stroną postępowania dyscyplinarnego jest obwiniony i jego obrońca. Obwinionym jest osoba, której postawiono zarzuty w postanowieniu o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. Ma on prawo do odmowy składania wyjaśnień, składania własnych wniosków dowodowych, przeglądania akt i sporządzania z nich odpisów (chyba, że ze względu na dobro postępowania rzecznik dyscyplinarny ograniczy to prawo) i składania środków procesowych zmierzających do wzruszenia wydanych w toku postępowania orzeczeń. Obrońcą w postępowaniu dyscyplinarnym może być inny funkcjonariusz, a także adwokat lub radca prawny. Zgodnie z art. 125 ust. 3 *uoCBA*, art. 129 ust. 3 *uoSKWoSWW*, § 22 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz § 23 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* obrońca jest ustanowiony przez obwinionego pisemnie, posiada te same co on uprawnienia, z wyjątkiem sytuacji, gdy obwiniony ograniczył je w pełnomocnictwie.

Postępowanie dyscyplinarne we wszystkich służbach specjalnych jest regulowane przez dwa akty prawne: przepisy pragmatyczne i przepisy *kpk* dotyczące wezwań, terminów, doręczeń i świadków, z wyłączeniem możliwości nakładania kar porządkowych oraz zatrzymywania i doprowadzania świadków.

Postępowanie dyscyplinarne jest wszczynane przez organ wtedy, gdy istnieje uzasadnione przypuszczenie, że funkcjonariusz popełnił przewinienie. W takich sytuacjach organ wszczyna postępowanie z inicjatywy własnej, inicjatywy przełożonego funkcjonariusza albo też inicjatywy sądu albo prokuratora prowadzącego postępowanie w danej sprawie. W *CBA* i wojskowych służbach specjalnych przewidziano fakultatywną

²³ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

możliwość wszczęcia postępowania na wniosek osoby pokrzywdzonej przewinieniem funkcjonariusza.

Wszczęcie postępowania może być poprzedzone czynnościami wyjaśniającymi. Takie postępowanie quasi-wyjaśniające wszczynają się zgodnie z art. 120 ust. 3 uoCBA, art. 124 ust. 3 uoSKWoSWW, § 11 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz § 11 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu*, gdy otrzymano informację o czynie funkcjonariusza, ale jednocześnie otrzymana wiadomość budzi wątpliwości, w szczególności co do popełnienia tego czynu lub jego kwalifikacji prawnej albo co do osoby sprawcy. Podejmowane wówczas czynności służą wyjaśnieniu wątpliwości związanych z otrzymanymi informacjami na temat czynu. Postępowanie to nie jest sformalizowane. Prowadzi je rzecznik dyscyplinarny, jego działanie *sprowadza się do sprawdzenia określonych faktów i sporządzenia notatek urzędowych*²⁴. W toku postępowania nie prowadzi się zatem czynności dowodowych, choć po wszczęciu postępowania rzecznik może dołączyć zebrany materiał do materiału dowodowego. Przepisy dotyczące postępowania wyjaśniającego w większości określają, że czynności te powinny się zakończyć w terminie trzydziestu dni. W Agencji Wywiadu termin ten określono na czternaście dni, ma on jednak ma charakter instrukcyjny, a więc jego przekroczenie nie powinno mieć wpływu na decyzję o wszczęciu postępowania. Jedynym ograniczeniem są tu terminy przedawnienia postępowania.

Wszczynając postępowanie dyscyplinarne przełożeni dyscyplinarni powinni mieć na względzie treść art. 147 uoABWoAW, art. 111 UoCBA i art. 118 uoSKWoSWW. Przepisy te wprowadzają terminy „przedawnienia ścigania” i „przedawnienia karalności czynu”. Nie wszczynają się postępowania dyscyplinarnego po upływie 90 dni od dnia otrzymania przez przełożonego wiadomości o popełnieniu przewinienia lub naruszeniu dyscypliny służbowej. Przedawnienie karalności natomiast następuje po upływie roku od dnia popełnienia czynu. W sytuacji, gdy popełniony czyn zawiera w sobie znamiona przestępstwa lub wykroczenia, przedawnienie deliktu dyscyplinarnego nie może nastąpić przed upływem terminu przedawnienia tego przestępstwa lub wykroczenia. Terminy w postępowaniu dyscyplinarnym mają znaczenie gwarancyjne, dlatego też nie mogą być one wydłużane ani tym bardziej ignorowane. Podkreślono to w wyroku NSA z 24 maja 2007 r., sygn. akt I OSK 1094/06, w którym stwierdzono, że *wyjaśnienie kwestii daty powiadomienia właściwego przełożonego o popełnieniu przez skarżącego przewinienia ma zasadnicze znaczenie dla oceny możliwości wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Kwestia ta powinna być jednoznacznie wyjaśniona i udokumentowana zanim doszło do wszczęcia postępowania*²⁵. Sąd uznał tu, że już na etapie wszczęcia postępowania przełożony dyscyplinarny powinien dysponować pewną wiedzą o tym, kiedy został poinformowany o popełnionym przewinieniu, a co za tym idzie, czy już w dacie wszczęcia nie nastąpiła okoliczność, która wyklucza dalsze prowadzenie postępowania. Upływ terminu przedawnienia oraz śmierć funkcjonariusza, zapadnięcie prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego lub toczące się postępowanie dyscyplinarne w tej samej sprawie oraz brak przesłanek wskazujących, że zostało

²⁴ S. Maj, *Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych*, Warszawa 2008, LexisNexis, s. 59.

²⁵ Opublikowany w CBOSA.

popelnione przewinienie dyscyplinarne są okolicznościami, na których podstawie przełożony dyscyplinarny wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, a w przypadku, gdy postępowanie się toczy – orzeczenie o jego umorzeniu. Należy podkreślić, że okoliczność, iż dana osoba nie pełni już służby w danej formacji, nie jest przesłanką umorzenia postępowania, co w sprawie funkcjonariusza SKW podkreślił WSA w Warszawie w wyroku z 11 marca 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1347/10²⁶.

Wszczęcie postępowania następuje w drodze postanowienia wydanego przez przełożonego dyscyplinarnego. Postanowienie to nie podlega zaskarżeniu. Treść postanowienia jest dokładnie określona w art. 120 ust. 5 uoCBA, art. 124 ust. 5 uoSKWoSWW, § 13 ust. 3 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz § 13 ust. 3 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu*. W postanowieniu powinno wskazać się osobę, przeciwko której toczy się postępowanie, określić zarzucany jej czyn oraz wskazać jego kwalifikację prawną oraz przedstawić uzasadnienie.

Czas trwania postępowania jest określony w różny sposób. W ABW i AW obejmuje on 30 dni, przy czym przełożony dyscyplinarny może w drodze postanowienia przedłużyć postępowanie do trzech miesięcy. Jest to maksymalny okres, w którym może trwać postępowanie w tych służbach. W CBA i wojskowych służbach specjalnych czynności dowodowe powinny być zakończone w terminie miesiąca od dnia wszczęcia postępowania. Okres ten może być przedłużony o dalsze 30 dni przez przełożonego dyscyplinarnego. Po tym okresie przedłużenie czynności postępowania na dalszy czas oznaczony następuje na podstawie postanowienia szefa danej służby.

Zbierając materiał dowodowy rzecznik dyscyplinarny ma obowiązek badać okoliczności przemawiające zarówno na korzyść jak i niekorzyść obwinionego. Obwiniony nie jest uprawniony do udziału w czynnościach dowodowych, a jego uprawnienia w postępowaniu dyscyplinarnym są we wszystkich ustawach pragmatycznych ograniczone do: odmowy składania wyjaśnień, pisemnego zgłaszania wniosków dowodowych, ustanowienia obrońcy, przeglądania akt postępowania dyscyplinarnego oraz sporządzania z nich notatek. Podkreślił to WSA w Warszawie w wyroku z 29 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Wa 674/12 wskazując, że *postępowanie dyscyplinarne funkcjonariuszy ABW nie jest ukształtowane na wzór postępowania sądowego, a obwiniony nie ma zapewnionego bezpośredniego udziału we wszystkich czynnościach tego postępowania, w tym przesłuchaniu świadków*²⁷, a zatem w postępowaniu dyscyplinarnym obwiniony ma inicjatywę dowodową, ale nie ma prawa do uczestniczenia w czynnościach postępowania dowodowego prowadzonych przez rzecznika. Rzecznik nie jest związany wnioskiem dowodowym obwinionego. Dowód zgłaszany przez obwinionego jest przeprowadzony jedynie wówczas, gdy ma on istotne znaczenie dla sprawy. Nie przeprowadza się dowodów, które są sprzeczne z prawem, jeśli okoliczność, która ma być udowodniona, została już ustalona lub nie jest istotna dla sprawy lub gdy przeprowadzenie dowodu nie jest istotne dla sprawy. Wniosek dowodowy ulega oddaleniu postanowieniem, na które nie przysługuje zażalenie.

²⁶ Niepublikowany.

²⁷ Opublikowany w CBOSA.

Postępowanie dyscyplinarne zawieszają się z powodu długotrwałej przeszkody uniemożliwiającej prowadzenie postępowania lub jeżeli wynik postępowania dyscyplinarnego zależy od innego toczącego się postępowania karnego.

W sytuacji, gdy rzecznik dyscyplinarny zbierze materiał dowodowy, który w jego przekonaniu wystarczy do rozstrzygnięcia sprawy, to zapoznaje obwinionego i jego obrońcę z aktami postępowania dyscyplinarnego. Z czynności zapoznania się z aktami postępowania dyscyplinarnego jest sporządzany protokół. Odmowa zapoznania się z aktami postępowania lub złożenia podpisu stwierdzającego tę okoliczność nie wstrzymuje postępowania. Obwiniony ma prawo w terminie 3 dni od dnia zapoznania się z aktami postępowania dyscyplinarnego zgłosić wniosek o ich uzupełnienie. Na wydane przez rzecznika dyscyplinarnego postanowienie o odmowie uzupełnienia akt postępowania dyscyplinarnego obwinionemu przysługuje prawo złożenia zażalenia. Po uzupełnieniu materiału dowodowego obwiniony ponownie ma prawo do zapoznania się z aktami postępowania i ponownie może złożyć wniosek o ich uzupełnienie, ale tylko w zakresie wynikającym z przeprowadzonych czynności dowodowych uzupełniających akta tego postępowania. Po czynnościach związanych z zapoznaniem obwinionego z aktami postępowania rzecznik sporządza sprawozdanie, w którym określa sposoby zakończenia postępowania.

Przełożony dyscyplinarny po przedstawieniu mu sprawozdania wydaje orzeczenie dyscyplinarne. Orzeczeniem tym można uniewinnić obwinionego, umorzyć postępowanie w sprawie lub uznać go winnym, ale odstąpić od ukarania, lub też ukarać obwinionego. Wydanie orzeczenia dyscyplinarnego kończy postępowanie wyjaśniające. Orzeczenie dyscyplinarne powinno być sporządzone w wymaganej przez przepisy pragmatycznej formie i zawierać uzasadnienie, które przedstawia w sposób niebudzący wątpliwości dowody potwierdzające rozstrzygnięcie. Uzasadnienie ogólnikowe, *nie poparte dogłębną oceną i analizą materiału dowodowego, co wywołuje wątpliwości, że organ w sposób wystarczający udokumentował fakt popełnienia przez skarżącego zarzucanego mu czynu*²⁸, nie może być uznane za prawidłowe, świadczy bowiem o tym, że zebrany materiał ma luki lub w ogóle nie udowadnia przyjętego rozstrzygnięcia. W wyroku WSA w Warszawie z 8 lutego 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1665/10 wskazano na wzór prawidłowego uzasadnienia, które *musi wiązać się z przyjętym w osnowie rozstrzygnięciem. Powinno zatem przytaczać i wyjaśniać przepisy prawa mające zastosowanie (uzasadnienie prawne), a także omawiać fakty i dowody odnoszące się do przypisywanego funkcjonariuszowi czynu oraz wymierzonej kary (uzasadnienie faktyczne). Uzasadnienie nie może pozostać w sprzeczności z sentencją orzeczenia*²⁹. Uzasadnienie orzeczenia dyscyplinarnego powinno zawierać dwie części: prawną, będącą wykładnią zastosowanych w postępowaniu przepisów, oraz faktyczną – opisującą fakty, które zostały udowodnione w toku postępowania. Uzasadnienie powinno odpowiadać treści rozstrzygnięcia, a więc niedopuszczalne jest, aby treść rozstrzygnięcia orzeczenia dyscyplinarnego nie odpowiadała treści uzasadnienia.

Zgodnie z art. 130 ust. 1 uoCBA, art. 134 ust. 1 uoSKWoSWW, § 32 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy*

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 524/07, niepublikowany, podobnie wyrok WSA w Warszawie z 27 lutego 2008 r., sygn. akt II SA/Wa 1817/07, opublikowany w CBOSA oraz wyrok WSA w Warszawie z 5 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 1747/10, opublikowany w CBOSA.

²⁹ Opublikowany w CBOSA.

Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz § 32 ust. 1 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* od orzeczenia dyscyplinarnego wydanego w pierwszej instancji obwiniony lub jego obrońca może wnieść pisemne odwołanie w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia orzeczenia. Postępowanie odwoławcze toczy się przed właściwym organem drugiej instancji. Odwołanie składa się do organu pierwszej instancji, który ma obowiązek w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia odwołania przesłać akta sprawy wraz z odwołaniem do organu drugiej instancji. Przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym nie przewidują możliwości zmiany wydanego orzeczenia przez organ pierwszej instancji. Organ drugiej instancji ma ograniczone uprawnienia do przeprowadzenia odrębnego postępowania dowodowego. Dowody przeprowadza się jedynie wyjątkowo i mają one charakter uzupełniający. W CBA i wojskowych służbach specjalnych szef służby wydaje postanowienie o odmowie przyjęcia odwołania, jeżeli jest ono niedopuszczalne lub zostało złożone przez osobę nieuprawnioną. W tych samych służbach organ odwoławczy powołuje komisję złożoną z trzech funkcjonariuszy, której zadaniem jest ocena zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego. W ramach swoich uprawnień komisja może wysłuchać rzecznika dyscyplinarnego, obwinionego lub jego obrońcę. Ze swoich prac przedstawia sprawozdanie, które organ odwoławczy powinien wziąć pod uwagę wydając orzeczenie, ale nie jest nim związany. Organ odwoławczy nie może orzekać na niekorzyść obwinionego. Przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym wskazują, że organ odwoławczy może orzec jedynie o:

- utrzymaniu w mocy orzeczenia,
- zmianie orzeczenia w całości lub w części i w tym zakresie wymierza inną karę lub środek dyscyplinarny albo odstępuje od ukarania,
- uchyleniu orzeczenia w całości lub w części i w tym zakresie uniewinnia obwinionego albo umarza postępowanie dyscyplinarne.

Organ odwoławczy nie może wydać orzeczenia o innej sentencji niż to jest określone w przepisach, co podniósł WSA w Warszawie w wyroku z 11 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Wa 1898/09³⁰ w sprawie dotyczącej funkcjonariuszy ABW. Sąd podkreślił, że wyjście poza dyspozycje przepisu statuującego rodzaje orzeczeń stanowi jego istotne naruszenie. Wydanie orzeczenia przez organ odwoławczy zamyka postępowanie odwoławcze. Orzeczenie dyscyplinarne staje się z tą chwilą ostateczne. Orzeczenie dyscyplinarne staje się także ostateczne, jeśli upłynie termin wniesienia odwołania od orzeczenia organu pierwszej instancji.

We wszystkich służbach specjalnych przepisy znają tylko jeden sposób wzruszenia prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego – poprzez wznowienie postępowania. Nie jest dopuszczalne stosowanie posiłkowo w tym zakresie przepisów kpa, dotyczących zmiany ostatecznej decyzji administracyjnej. W tym wypadku, jak podkreślono w wyroku WSA w Warszawie z 27 stycznia 2006 r., sygn. akt II SA/Wa 1780/05³¹, przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego wskazują, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się rozwiązania zawarte w kpk, który nie przewiduje instytucji prawnej „stwierdzenia nieważności wyroku”, wyłączone jest natomiast posiłkowe stosowanie przepisów procedury administracyjnej, a zatem funkcjonariusz, wobec którego wydano ostateczne orzeczenie dyscyplinarne, nie może żądać jego zmiany na podstawie art. 156

³⁰ Niepublikowany.

³¹ Niepublikowany.

kpa. Warto w tym miejscu zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych konsekwentnie wskazuje, iż byli funkcjonariusze służb specjalnych Polski Ludowej nie mogą żądać stwierdzenia nieważności decyzji dyscyplinarnych wydanych w stosunku do nich przed 1990 r. Podniósł to NSA w wyroku z 24 lutego 2009 r., sygn. akt I OSK 479/08. Zdaniem Sądu *nie ulega bowiem najmniejszej wątpliwości, że oba kwestionowane przez skarżącego akty nie zostały wydane w trybie postępowania administracyjnego regulowanego przepisami kpa. Należy bowiem pamiętać, że w dacie ich wydania, zarówno do spraw dyscyplinarnych (art. 3 § 2 pkt 3 kpa), jak i do postępowania w sprawach wynikających z podległości służbowej pracowników organów (art. 3 § 3 pkt 2 kpa) przepisy tego kodeksu nie miały zastosowania, bo nie było przepisu szczególnego, który by stanowił inaczej. W rozpoznawanej sprawie oznacza to, że nie jest możliwe badanie ich legalności w trybie stwierdzenia nieważności dotyczącym decyzji administracyjnych, ponieważ akty te w dacie ich wydania nie były decyzjami w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego*³², a więc sprawy dyscyplinarne byłych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa nie były w dniu ich wydania decyzjami administracyjnymi, wobec czego nie można ich wzruszyć stosując przepisy kpa.

Postępowanie dyscyplinarne może być wznowione z urzędu lub na wniosek ukaranego lub obwinionego funkcjonariusza lub, w przypadku jego śmierci, na wniosek członka jego rodziny uprawnionego do otrzymania renty rodzinnej. Termin złożenia wniosku o wznowienie jest ograniczony dwoma warunkami. Po pierwsze, wnosi się go w terminie 30 dni od dnia, w którym ukarany dowiedział się o okoliczności stanowiącej podstawę do wznowienia, a po drugie, postępowania dyscyplinarnego nie wznawia się po upływie 5 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Określone przedziały czasowe są terminami materialnoprawnymi, a z ich upływem następuje wygaśnięcie kompetencji organu do wznowienia postępowania dyscyplinarnego³³. W wyroku z 28 sierpnia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 832/07³⁴ podkreślono, że w przypadku, kiedy funkcjonariusz wywodzi wniosek o wznowienie postępowania z treści ogłoszonego orzeczenia sądu, to w sytuacji, gdy był on obecny w trakcie ogłoszenia orzeczenia, termin na złożenie wniosku o wznowienie postępowania rozpoczyna się w dniu ogłoszenia.

Postępowanie dyscyplinarne zakończone prawomocnym orzeczeniem wznawia się, jeżeli:

- dowody, na podstawie których ustalono istotne dla sprawy okoliczności, okazały się fałszywe,
- zostały ujawnione istotne dla sprawy okoliczności, które nie były znane w toku postępowania dyscyplinarnego,
- orzeczenie wydano z naruszeniem obowiązujących przepisów, jeżeli mogło to mieć wpływ na treść orzeczenia,
- orzeczenie zostało wydane na podstawie innego rozstrzygnięcia, które zostało następnie uchylone lub zmienione,
- w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stracił moc lub uległ zmianie przepis prawny będący podstawą wydania orzeczenia dyscyplinarnego (tylko w CBA, SKW i SWW).

³² Niepublikowany. Podobnie wyrok NSA z 4 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 192/05, opublikowany w CBOSA.

³³ Takie stanowisko zajął WSA w Warszawie w wyroku z 30 listopada 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 1461/07, niepublikowany.

³⁴ Opublikowany w CBOSA.

Na tle przesłanek wznowienia pojawił się problem, czy umorzenie postępowania karnego lub uniewinnienie funkcjonariusza jest przesłanką wznowienia postępowania i uchylecia orzeczenia dyscyplinarnego. W przypadku funkcjonariuszy ABW sądy administracyjne stoją konsekwentnie na stanowisku, że samo uniewinnienie czy umorzenie postępowania karnego przeciwko ukaranemu nie stanowi samoistnej przesłanki wznowienia postępowania. Podkreśla się bowiem dwoistość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej. Sądy wskazują tu, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma szerszy zakres niż odpowiedzialność karna, a zatem czyn, który w świetle prawa karnego nie jest przestępstwem lub wykroczeniem może być uznany za przewinienie dyscyplinarne³⁵.

Postępowanie wznowieniowe nie polega na ponownym przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, ponieważ rozpatrywana jest jedynie problematyka istnienia podstaw do wznowienia postępowania, a nie kwestia odpowiedzialności dyscyplinarnej, a zatem nie mamy tu do czynienia ze szczególną, kolejną instancją w postępowaniu dyscyplinarnym, ale z postępowaniem ograniczonym jedynie do ustalenia tego, czy rzeczywiście istnieją podstawy do wznowienia postępowania. Po zakończeniu postępowania, stosownie do poczynionych ustaleń, wydaje się jedno z trzech rodzajów orzeczeń:

- uchylające dotychczasowe orzeczenie i stwierdzające uniewinnienie ukaranego lub umorzenie postępowania dyscyplinarnego,
- zmieniające dotychczasowe orzeczenie i wymierzające inną karę dyscyplinarną,
- odmawiające uchylecia dotychczasowego orzeczenia.

4. Katalog kar

Kary dyscyplinarne są odpłatą za popełnione przewinienie dyscyplinarne. Orzeczenie kary dyscyplinarnej oznacza, że dokonano całościowej oceny czynu obwinionego. Ocena taka powinna prowadzić do tego, aby wymierzona kara była adekwatna do wagi czynu, ale także uwzględniała inne uwarunkowania związane z osobą obwinionego i okolicznościami popełnienia czynu.

W art. 119 ust. 1–3 uoCBA, art. 117 ust. 1–3 uoSKWoSWW, § 28 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2004 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* oraz § 29 ust. 1 i 2 *Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu* określono zasady wymiaru kary, w tym przede wszystkim katalog okoliczności wpływających na jej zaostrzenie lub złagodzenie. Okoliczności te, jak podkreślił NSA w wyroku z 29 lutego 2012 r., sygn. akt I OSK 995/11, powinny być zawsze uwzględnione przy określaniu wymierzanej obwinionemu kary, błędne jest zatem działanie organu polegające na tym, że *nie wykazał on faktu rozważenia i oceny elementów zawartych w tym przepisie. Wymiar kary powinien uwzględniać dyrektywy jej nakładania oraz okoliczności przemawiające tak na korzyść jak i niekorzyść obwinionego*³⁶. Uzasadnienie orzeczenia dyscyplinarnego nie może zatem odnosić się tylko do okoliczności związanych z czynem obwinionego, ale powinno także zawierać obszernie omówienie przesłanek wymiaru kary.

³⁵ Por. wyroki NSA z 5 maja 2011 r. sygn. akt I OSK 53/11 i I OSK 165/11 opublikowane w CBOSA.

³⁶ Niepublikowany.

Przesłanki wymiaru kary dyscyplinarnej możemy podzielić na trzy grupy:

- dotyczące okoliczności popełnienia samego czynu – rodzaj i waga czynu, okoliczności jego popełnienia, podjęcie przez funkcjonariusza działań w celu zmniejszenia jego skutków, dobrowolne ujawnienie popełnienia czynu przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, działanie w obecności podwładnego lub wspólnie z nim albo na jego szkodę;
- cech obwinionego – rodzaj winy, popełnienie czynu w okresie, gdy nie została zatarta kara za poprzednio popełnione przewinienie dyscyplinarne, działanie z motywacji zasługującej na szczególne potępienie, działanie w stanie po spożyciu alkoholu lub zażyciu środka odurzającego,
- wpływu na wykonywanie zadań przez daną służbę – poważne skutki czynu wpływające na wykonywanie zadań przez służbę.

Katalog kar dyscyplinarnych jest w służbach specjalnych niejednolity. Przepis art. 146 ust. 1 uoABWoAW i art. 109 ust. 1 uoSKWoSWW określają dziesięć kar dyscyplinarnych. Karą dyscyplinarną jest: upomnienie, nagana, surowa nagana, nagana z ostrzeżeniem, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, pozbawienie stopnia oficerskiego, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby, a także wydalenie ze służby. Z kolei art. 113 ust. 1 uoCBA przewiduje, że funkcjonariuszom CBA wymierza się tylko cztery kary: nagane, ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe i wydalenie ze służby.

Ze względu na charakter popełnionego czynu i wynikające z niego skutki dla obwinionego kary dyscyplinarne można podzielić na trzy grupy:

- kary będące wytknięciem niewłaściwego postępowania. Takimi karami będą upomnienie, nagana, surowa nagana i nagana z ostrzeżeniem. Kary określają jak duże były uchybienia obwinionego w realizacji zadań wynikających ze stosunku służbowego;
- kary wskazujące, że czyn obwinionego pozbawia go przymiotów, które są potrzebne do pełnienia służby na określonym stanowisku służbowym. Zaliczyć do nich należy: ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby na zajmowanym stanowisku, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe, obniżenie stopnia, pozbawienie stopnia oficerskiego oraz ostrzeżenie o niepełnej przydatności do służby. Wymierzenie tego rodzaju kary wskazuje na to, że obwiniony nie potrafi unieść ciężarów służby wynikających z określonego stanowiska;
- kary rozwiązujące stosunek służbowy. Tego rodzaju kara jest tylko jedna – wydalenie ze służby. Wskazuje na to, że czyn obwinionego był tak poważny, iż pozbawił go wszelkich przymiotów, które wskazywałyby na to, że może on nadal być stroną stosunku służbowego.

Za popełnione przewinienie dyscyplinarne wymierza się tylko jedną karę dyscyplinarną. Jeżeli obwiniony popełnił więcej przewinień dyscyplinarnych, to wymierza mu się jedną karę dyscyplinarną za wszystkie przewinienia. Kara ta powinna być odpowiednio surowsza. Warto wskazać, że w przypadku funkcjonariuszy CBA przepis art. 113 ust. 2 uoCBA przewiduje możliwość wymierzenia im kary dodatkowej, którą jest czasowe pozbawienie premii.

Pragmatyki służbowe w służbach specjalnych przewidują, że po upływie określonego czasu kary dyscyplinarne ulegają zatarciu. Karę, która została zatarta uważa się za niebyłą, a więc nie wpływa ona na treść stosunku służbowego łączącego funkcjonariusza z daną służbą. Okres zatarcia zależy do rodzaju kary. Im poważniejsze było przewinienie,

a zatem dotkliwsza była kara, tym okres jej zatarcia jest dłuższy. W przypadku nienagannej służby okresy te mogą ulec skróceniu o połowę, a ponadto w nadzwyczajnych wypadkach, gdy obwiniony wykazał się męstwem i odwagą lub ma duże osiągnięcia w służbie, właściwy organ może znacznie wcześniej orzec o zatarciu kary.

5. Uwagi końcowe

Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych nie jest uregulowane w sposób jednolity, choć większość instytucji procesowych jest we wszystkich służbach podobna. Takie rozwiązanie ustawodawcy nie wydaje się racjonalne. Omawiane służby mundurowe mają zbliżone zadania, działają w podobny sposób i są podobnie zorganizowane. Stąd zaskakująca jest niekonsekwencja ustawodawcy, który nawet wtedy, gdy elementy stosunku służbowego dwóch służb są określone w jednej ustawie, wprowadza w tym zakresie różnice.

Absolutnie nie zasługuje na aprobatę sposób określenia w przepisach postępowania dyscyplinarnego. Funkcjonariusz służby specjalnej, mimo związania stosunkiem służbowym z daną formacją zmilitaryzowaną, nie traci statusu obywatela, do którego w pełni odnoszą się przepisy Konstytucji. Tymczasem w większości służb specjalnych tak ważne postępowanie decydujące o prawach funkcjonariusza, jakim jest postępowanie dyscyplinarne, jest określone w przepisach wykonawczych. Wyjątkiem są przepisy dotyczące funkcjonariuszy CBA. W tym przypadku postępowanie dyscyplinarne zostało w całości uregulowane w ustawie.

Orzeczenia wydane w toku postępowania dyscyplinarnego w służbach specjalnych podlegają kontroli sądów administracyjnych. Niewątpliwie sprzyja to praworządności. Orzecznictwo Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego porządkuje i wyjaśnia treść przepisów dyscyplinarnych. Jednak konieczne wydaje się zniwelowanie różnic, które istnieją w służbach specjalnych dotyczących postępowań dyscyplinarnych. Należałoby zatem poważnie rozpatrzyć postawiony kilka lat temu postulat, aby stworzyć jeden akt prawny regulujący postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych³⁷.

Abstrakt

Służby specjalne są wyspecjalizowanymi organami państwa powołanymi do zwalczania szczególnych zagrożeń dla funkcjonowania kraju. W odróżnieniu od innych formacji zmilitaryzowanych charakteryzują się one tym, że działają w sposób niejawnny, a ich działalność obejmuje również czynności dokonywane poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak mimo podobieństw w działalności służb specjalnych ustawodawca uregulował w odmienny sposób procedurę postępowania w sprawach dyscyplinarnych.

We wszystkich służbach specjalnych ustalono ogólną klauzulę odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawy nie określają definicji przewinienia dyscyplinarnego. Przewinienie dyscyplinarne jest natomiast definiowane przez określenie w kolejnych przepisach katalogu czynów, za które funkcjonariusz może zostać ukarany. Jednak w tym wypadku ustawodawca sformułował w różny sposób katalog czynów, które są przewinieniami dyscyplinarnymi w służbach specjalnych. Mamy tutaj dwa rozwiązania:

³⁷ Por. S. Maj, *Postępowanie ...*, s. 406–407.

- przewinienia dyscyplinarne stanowią zamknięty katalog czynów (AW, CBA)
- wymienione przewinienia dyscyplinarne nie stanowią zamkniętego katalogu czynów, a podane w przepisach wyliczenie ma jedynie charakter przykładowy (ABW, wojskowe służby specjalne).

Postępowanie dyscyplinarne we wszystkich służbach specjalnych ma charakter inkwizycyjny, w którym dominującą rolę odgrywa przełożony dyscyplinary. Przełożonym dyscyplinarnym dla wszystkich funkcjonariuszy jest szef danej służby specjalnej. Kierownik jednostki organizacyjnej służby jest natomiast przełożonym dyscyplinarnym w stosunku do podległych mu funkcjonariuszy. Przełożony dyscyplinary decyduje o wszczęciu postępowania, ocenia zebrany przez rzecznika dyscyplinarnego materiał dowodowy oraz wymierza karę. Kary dyscyplinarne są natomiast odpłatą za popełnione przewinienie dyscyplinarne. Orzeczenie kary dyscyplinarnej oznacza, że dokonano całościowej oceny czynu obwinionego. Ocena taka powinna prowadzić do tego, aby wymierzona kara była adekwatna do wagi czynu, ale także uwzględniała inne uwarunkowania związane z osobą obwinionego i okolicznościami popełnienia czynu.

Abstract

Special services are specialized state bodies established to counteract specific threats to the state. Unlike military institutions, they typically operate covertly and perform actions outside the territory of the Republic of Poland. However, despite some similarities between the methods of operation of particular services, the law-makers have distinguished between disciplinary procedures in various services.

All services are subject to a general clause of disciplinary liability. The legal acts do not provide any definition of a disciplinary violation. The disciplinary violation can only be defined on the basis of all the acts specified in the provisions, for which an officer may be punished. However, the legal provisions stipulate various catalogues of disciplinary violations that officers of particular services may be held accountable for. There are two possibilities:

- disciplinary violations are contained in a closed list (AW, CBA);
- disciplinary violations are not contained in any closed list of acts, whereas those specified in legal provisions are only examples (ABW, military special services).

Disciplinary proceedings in all special services are of inquisitorial nature, where the key role is played by the disciplinary superior. The disciplinary superiors to all officers are heads of special services. Heads of organizational units within the service are disciplinary superiors to all officers that are subordinate to them. It is the disciplinary superior who decides on launching disciplinary proceedings, evaluates the materials gathered by disciplinary assistant and imposes punishment. Disciplinary punishment is retribution for a disciplinary violation. When disciplinary punishment is imposed, it means that the violation has been thoroughly investigated. The investigation should result in imposing punishment that matches the seriousness of the violation. It should also take into consideration other circumstances connected with the specific officer and the general circumstances of the violation.