

Postępowanie dyscyplinarne w NIK

Zasada adekwatności kary

Postępowania dyscyplinarne należą do szczególnej kategorii postępowań o charakterze represyjnym i są przez niektórych przedstawicieli nauki prawa uważane za odrębną gałąź prawa karnego. Dlatego powinny być w nich zachowane podstawowe standardy dotyczące odpowiedzialności karnej, wynikające z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Należy do nich zapewnienie adekwatności kary (musi być współmierna) do czynu będącego przedmiotem postępowania, nawet jeśli nie istnieją ustawowe dyrektywy jej wymiaru, takie jak w postępowaniu karnym. Jest to bowiem jeden ze standardów demokratycznego państwa prawnego. Dotyczy również postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych kontrolerów NIK.

ŁUKASZ RÓG

Wymiar kary w postępowaniu karnym

W postępowaniu karnym obowiązują zasady sformułowane w ustawie z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹ (k.k.). Spośród przepisów zawartych w rozdziale VI części ogólnej² podstawowe znaczenie ma formułujący ogólne dyrektywy jej wymiaru art. 53 § 1 k.k., który stanowi,

że sąd wymierza karę według swojego uznania, w granicach przewidzianych przez ustawę. Jej dolegliwość nie może przekraczać stopnia winy, uwzględniając stopień społecznej szkodliwości czynu oraz biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które ma osiągnąć w stosunku do skazanego, a także potrzeby związane z kształtowaniem świadomości prawnej społeczeństwa. W doktrynie prawa karnego materialnego nie ma

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1138, ze zm.

² Zatytułowanym *Zasady wymiaru kary i środków karnych*.

zgodności co do liczby dyrektyw wymiaru kary sformułowanych w art. 53 § 1 k.k.³ Niezależnie jednak od ich liczby i nazwy, z przepisu jednoznacznie wynika, że kara ma być adekwatna (współmierna) do stopnia winy. Warto przywołać tu również art. 53 § 2 k.k., który stanowi, iż wymierzając karę, sąd uwzględnia w szczególności motywację i sposób zachowania się sprawcy, zwłaszcza w razie popełnienia przestępstwa na szkodę osoby nieporadnej ze względu na wiek lub stan zdrowia, popełnienie przestępstwa wspólnie z nieletnim, rodzaj i stopień naruszenia ciążących na sprawcy obowiązków, rodzaj i rozmiar ujemnych następstw przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy, sposób życia przed popełnieniem przestępstwa i zachowanie się po jego popełnieniu, a zwłaszcza staranie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w innej formie społecznemu poczuciu sprawiedliwości, a także zachowanie się pokrzywdzonego. Wreszcie, zgodnie z art. 53 § 3 k.k., wymierzając karę sąd bierze także pod uwagę pozytywne wyniki przeprowadzonej mediacji pomiędzy pokrzywdzonym a sprawcą albo ugodę osiągniętą w postępowaniu przed sądem lub prokuratorem.

W doktrynie wyrażany jest pogląd, że: „Najbliższe państwowemu prawu karne- mu jest prawo dyscyplinarne, które wprost

uważać można za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”⁴. Jeżeli chodzi o charakter kar dyscyplinarnych, to generalnie dzieli się je na trzy kategorie: mające charakter społeczno-moralny (nagana, upomnienie), ściśle związane z charakterem danej grupy (pozbawienie praw członka danej grupy, z prawem lub bez prawa powrotu; czasowe zawieszenie w prawach) oraz o charakterze pieniężnym⁵.

Kwestia wymiaru kary w postępowaniu karnym była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Najwyższego (SN). W wyroku z 8 lipca 2020 r.⁶ SN stwierdził, że dyrektywy wymiaru kary wynikające z art. 53 k.k. nie są równorzędne, a o ich roli w poszczególnych przypadkach decydują jedynie okoliczności sprawy, wówczas niejako konkurują ze sobą przy ocenie ich ważności w danych realiach. Zdaniem Sądu, w zależności od okoliczności względy szczególnoprewencyjne mogą być wzięte w mniejszym lub większym stopniu pod uwagę, nigdy jednak na tyle, aby przeważały nad wskazaniami płynącymi z dyrektywy winy i społecznej szkodliwości czynu.

Na sprawiedliwość jako cel kary SN wskazał w wyroku z 26 stycznia 2021 r.⁷ Zdaniem Sądu kara powinna być zgodna ze społecznym poczuciem sprawiedliwości.

³ Część przedstawicieli doktryny prezentuje pogląd, że z art. 53 § 1 k.k. wynikają dwie ogólne dyrektywy sądowego wymiaru kary, a mianowicie dyrektywa prewencji szczególnej i ogólnej, są tacy, którzy wskazują na dyrektywę współmierności kary do stopnia społecznej szkodliwości, jeszcze inni wskazują na dyrektywę stopnia winy (zob. J. Giezek: *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego* i wskazana tam literatura, LEX). 1 października 2023 r. wchodzi w życie nowelizacja, która zmienia art. 53 k.k.

⁴ M. Cieślak: *Polskie prawo karne: zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22.

⁵ Tamże, s. 23.

⁶ Sygn. akt V KK 107/2019, LEX nr 3213281.

⁷ Sygn. akt III KK 185/2020, LEX nr 3181522.

Według SN, tak rozumiany cel kary nawiązuje do tzw. absolutnych teorii kary, które widziały w niej, jako odpowiedzi na przestępstwo, konieczność metafizyczno-moralną, niewymagającą żadnego uzasadnienia. Z kolei w wyroku z 10 września 2020 r. SN stwierdził, że określenie dla sprawcy kary w minimalnym ustawowym wymiarze wymaga wskazania, że na taką właśnie zasługuje⁸.

Orzecznictwo TK

W wyroku z 11 grudnia 2008 r. Trybunał Konstytucyjny (TK) wskazał, że co najmniej od 1994 r. w orzecznictwie konstytucyjnym wielokrotnie podkreślano, iż postępowanie dyscyplinarne – z uwzględnieniem jego odmienności od postępowania karnego w znaczeniu *stricte* – powinno być objęte gwarancjami wynikającymi z art. 42-45 i art. 78 Konstytucji⁹. Z wcześniejszego orzecznictwa TK warto wskazać wyrok z 8 grudnia 1998 r., w którym Trybunał wyraźnie stwierdził, że „wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym¹⁰. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem

jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych. Taki wniosek wyprowadził TK z zasady demokratycznego państwa prawnego¹¹. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, że konstatacja ta nie straciła na aktualności po wejściu w życie nowej Konstytucji RP, a tym samym jej art. 42-45, a także art. 78 znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o *stricte* karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych o charakterze represyjnym. Niewątpliwie stosuje się je również do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W orzecznictwie TK oraz w piśmiennictwie wskazano, że z art. 2 Konstytucji¹² wywodzi się dwie zasady: zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz sprawiedliwości społecznej, przy czym jak podkreśla się w literaturze, zasada sprawiedliwości (rzetelności) proceduralnej ma źródła „przede wszystkim w art. 45 ust. 1 Konstytucji i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wiąże ją również z wartościami wywodzonymi z zasady demokratycznego państwa prawa¹³. Wśród wskazanych przez TK w przywołanym wyżej wyroku z 11 grudnia 2008 r. gwarancji konstytucyjnych dla omawianej kwestii

⁸ Sygn. akt III KK 342/2019, LEX nr 3277133.

⁹ Sygn. akt K 33/07. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 (Dz.U. nr 78 poz. 483, ze zm.). Jako przykłady TK wskazał orzeczenia z: 7.12.1993, sygn. K. 7/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 42; 26.4.1995, sygn. K. 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12; wyroki TK z: 8.12.1998, sygn. K. 41/97; 8.7.2003, sygn. P 10/02, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 62; 26.11.2003, sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97 oraz w sprawie o sygn. K 47/05).

¹⁰ Sygn. akt K 41/97, Dz.U. nr 158 poz. 1043.

¹¹ Orzeczenia z: 7 marca 1994 r., K. 7/93, OTK 1994, cz. I, s. 41 i 11 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995, cz. I, s. 137.

¹² Stanowiącym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

¹³ *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016, s. 247.

szczególnie istotne znaczenie ma art. 45 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W wyroku z 21 października 2013 r. za „sprawę” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji TK uznał również sprawy dyscyplinarne¹⁴.

Wymiar kary w wybranych postępowaniach

Kwestia wymiaru kary w postępowaniach dyscyplinarnych była wielokrotnie przedmiotem orzeczeń SN. Trzeba przy tym zaznaczyć, że przywołane niżej orzeczenia Sądu Najwyższego nie były wydawane w związku z postępowaniami dyscyplinarnymi wobec mianowanych kontrolerów. Dla omawianej problematyki szczególnie istotne znaczenie ma wyrok z 31 maja 2021 r., w którym SN wskazał, że przepisy normujące odpowiedzialność dyscyplinarną zmierzają do zrealizowania wszystkich celów jakie postawiono odpowiedzialności karnej¹⁵. Pełnią one funkcję prewencji generalnej, bowiem wskazane jest oddziaływanie na pozostałych przedstawicieli danego zawodu oraz indywidualnej, aby przepisy wpływały odstrasżająco na obwinionego. Wszystkie funkcje kary znajdują odzwierciedlenie również w sankcjach dyscyplinarnych, choć o różnym stopniu intensywności

w stosunku do dyrektyw wymiaru kar określonych w Kodeksie karnym. Znacznie istotniejszym celem odpowiedzialności dyscyplinarnej jest aspekt korporacyjny w postaci wykluczania z grona osób wykonujących dany zawód jednostek niedających rękojmi wykonywania go zgodnie z regułami deontologicznymi i poszanowaniem prawa.

Do kwestii współmierności kary w postępowaniu dyscyplinarnym SN odniósł się w wyroku z 5 marca 2019 r.¹⁶ Uznał, że z art. 53 § 1 k.k. wynika, iż wymierzając karę w granicach wyznaczonych stopniem winy, sąd jest obowiązany uwzględnić stopień społecznej szkodliwości czynu oraz wziąć pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do sprawcy, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Innymi słowy, obowiązkiem sądu jest orzeczenie kary w taki sposób, aby uzyskać efekt tzw. trafnej reakcji – *in concreto* dyscyplinarnej. Do osiągnięcia tego efektu konieczne jest uwzględnienie wszystkich dyrektyw wymiaru kary – prewencji generalnej, prewencji indywidualnej, stopnia społecznej szkodliwości i stopnia winy, które mają jednakową rangę. Stopień winy w tym układzie, stanowi *sui generis* nieprzekraczalną granicę dolegliwości wymierzanej kary, na który wpływają wszelkie okoliczności decydujące o zakresie

¹⁴ Sygn. akt SK 10/13, Dz.U. poz. 1261.

¹⁵ Sygn. akt I DSK 10/2021, LEX nr 3272259. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko prokuratorowi.

¹⁶ Sygn. akt II DSI 13/2018, LEX nr 2632313. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko notariuszowi.

swobody sprawcy w wyborze i realizacji zachowania zgodnego z prawem.

W wyroku z 13 lutego 2020 r. SN odniósł się do pojęcia rażącej niewspółmierności kary¹⁷. Zdaniem SN oznacza ono znaczną, wyraźną i oczywistą, a więc niedającą się zaakceptować dysproporcję między karą wymierzoną a karą sprawiedliwą (zasłużoną). Sąd wskazał, że przesłanka rażącej niewspółmierności kary jest spełniona tylko wtedy, gdy na podstawie ustalonych okoliczności sprawy, które powinny mieć decydujące znaczenie dla wymiaru kary, można przyjąć, iż zachodzi wyraźna różnica między karą wymierzoną a karą, która powinna zostać wymierzona w wyniku prawidłowego zastosowania dyrektyw jej wymiaru oraz zasad ukształtowanych przez orzecznictwo. Rażąca niewspółmierność wymierzonej kary zachodzi zatem wówczas, gdy *prima facie* odbiega ona od kary, jaką należałoby wymierzyć, mając na względzie całokształt okoliczności podmiotowo-przedmiotowych danej sprawy.

Specyficzne rozwiązanie dotyczące wymiaru kary dyscyplinarnej zastosowano w ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹⁸ oraz ustawie z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze¹⁹, nie zawierają bowiem dyrektyw jej wymiaru. Co prawda w sprawach nieuregulowanych w ustawie odsyłają do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu karnego,

ale tylko rozdziałów I-III, podczas gdy dyrektywy wymiaru kary znajdują się w rozdziale VI. Jednak w wypadku każdej z tych ustaw istnieją rozwiązania prawne, które mają służyć zapewnieniu, aby kara dyscyplinarna była współmierna do przewinienia dyscyplinarnego. Zgodnie z art. 62³ ustawy o radcach prawnych oraz art. 91b Prawa o adwokaturze kasacja od orzeczeń Wyższych Sądów Dyscyplinarnych może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa, jak również rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. W związku z powołanym wyżej przepisem Prawa o adwokaturze wypowiedział się SN, który w wyroku z 14 stycznia 2020 r.²⁰ wskazał na zasadę indywidualizacji kary. Zdaniem Sądu przy wymierzaniu kary istotną okolicznością powinna być również wcześniejsza niekaralność dyscyplinarna obwinionej, jak również jej sytuacja życiowa, w tym majątkowa. SN wskazał, że kara dyscyplinarna winna przy tym być dostosowana nie tylko do stopnia winy czy społecznej szkodliwości czynu, ale także do wszystkich aspektów dotyczących osoby ukaranej, na co wskazuje zasada indywidualizacji kary. Natomiast w postanowieniu z 10 maja 2012 r. Sąd stwierdził, że nie każda różnica w ocenie wymiaru kary może stanowić podstawę jego korekty²¹. W opinii Sądu zarzut rażącej niewspółmierności kary dotyczy kategorii ocen,

¹⁷ Sygn. akt II DSK 7/2019, LEX nr 3221469. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko sędziemu w stanie spoczynku.

¹⁸ Dz.U. z 2022 r. poz. 1166.

¹⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1184.

²⁰ Sygn. akt II DSI 61/2019, LEX nr 2855223. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko adwokatowi.

²¹ Sygn. akt SDI 7/12, LEX nr 1228688. Wyrok został wydany w sprawie dyscyplinarnej przeciwko adwokatowi.

przy czym należy uwzględnić, że art. 91b Prawa o adwokaturze mówi o rażącej niewspółmierności kary. Analiza językowa określenia „rażąca” wskazuje, że musi dojść do znaczącej, wyraźnej różnicy w ocenach odnośnie do wymiaru kary między sądem pierwszej instancji a sądem odwoławczym albo między tymi sądami a sądem kasacyjnym, aby mogło to prowadzić do zmiany lub uchylecia orzeczenia. Innymi słowy, nie każda różnica w ocenie wymiaru kary może stanowić podstawę jego korekty.

Konwencja o ochronie praw człowieka

Omawiając problematykę adekwatności kary w postępowaniach dyscyplinarnych nie można pominąć uregulowań Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Konwencja)²², która w art. 6 zawiera unormowania dotyczące prawa do rzetelnego procesu sądowego. Na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność

mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości. W literaturze wskazuje się, że pojęcie sprawy karnej wywołuje trudności interpretacyjne i szczególnie trudne jest oddzielenie postępowania karnego od dyscyplinarnego²³.

Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wynika jednak, że prawo do rzetelnego procesu obejmuje również postępowanie dyscyplinarne. W wyroku z 20 maja 1998 r. ETPC wskazał, że nawet gdy art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie, przekazanie obowiązku rozstrzygnięcia o przewinieniach dyscyplinarnych do dyscyplinarnych organów zawodowych nie oznacza automatycznie naruszenia jej postanowień²⁴. Mimo to, w takich okolicznościach Konwencja wymaga przyjęcia przynajmniej jednego z następujących rozwiązań: albo dyscyplinarny organ zawodowy jako taki spełnia warunki nałożone przez art. 6 ust. 1, albo w przypadku gdy nie spełnia tych warunków jest przedmiotem kontroli następczej

²² Konwencja Rady Europy sporządzona w Rzymie 4.11.1950, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, opublikowana w Dzienniku Ustaw w 1993 r. (Dz.U. nr 61 poz. 284, ze zm.).

²³ P. Hofmański: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993, s. 238.

²⁴ Sygn. akt 21257/93, sprawa Gautrin i in. przeciwko Francji, LEX nr 78975.

ze strony organu sądowego o pełnej jurysdykcji, który daje gwarancje wskazane w art. 6 ust. 1.

W wyroku z 21 grudnia 1999 r. ETPC stwierdził, że prawo do praktyki adwokackiej jest „prawem cywilnym” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji²⁵. Wskazał również, że postępowanie dyscyplinarne dotyczące prawa do wykonywania zawodu stanowi podstawę sporu co do prawa cywilnego w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Z kolei w wyroku z 14 stycznia 2010 r. ETPC uznał, że jeśli chodzi o stosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji do postępowań dyscyplinarnych przeciwko urzędnikowi cywilnemu, co do zasady należy uznać, iż nie ma uzasadnienia wyłączenie gwarancji z art. 6 w wypadku zwykłych sporów z zakresu prawa pracy, takich jak tych dotyczących wynagrodzeń, zasiłków i podobnych uprawnień, na podstawie szczególnego charakteru relacji pomiędzy tym urzędnikiem a danym państwem²⁶. W takiej sytuacji będzie obowiązywało domniemanie, że art. 6 ma zastosowanie.

Z przywołanych wyżej przykładów wyroków ETPC wynika, że wpływające z Konwencji gwarancje rzetelnego procesu sądowego obejmują postępowania dyscyplinarne²⁷. Także w literaturze

prezentowany jest pogląd, że art. 6 Konwencji wskazuje, iż organy dyscyplinarne korporacji zawodowej powinny w zasadzie spełniać wymagania tego artykułu. W innym wypadku ich decyzje muszą podlegać kontroli organu sądowego posiadającego pełną jurysdykcję i zapewniającego wszystkie gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji²⁸.

Postępowanie wobec mianowanych kontrolerów

Zgodnie z art. 97a ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹ mianowany kontroler ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika NIK lub uchybieniu godności stanowiska. Natomiast w art. 97a ust. 2 znajduje się katalog pięciu kar dyscyplinarnych – od upomnienia do wydalenia z pracy. Ustawa o NIK nie zawiera jednak żadnych dyrektyw wymiaru kary, nie odsyła również do odpowiedniego stosowania w toku postępowania dyscyplinarnego przepisów Kodeksu karnego w zakresie w niej nieuregulowanym. Nie ma zatem podstaw, aby w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów stosować art. 53 k.k.

²⁵ Sygn. akt 26602/95, sprawa W.R. p. Austrii, LEX nr 76924.

²⁶ Sygn. akt 29889/04, sprawa Vanjak p. Chorwacji, LEX nr 534234.

²⁷ Należy jednak zaznaczyć, że w literaturze wskazuje się na decyzję w sprawie Camacho Nuente i in. p. Hiszpanii z 30.11.1995, skarga nr 27024/95, niepubl., zgodnie z którą postępowanie o charakterze dyscyplinarnym niezwiązane z karą pozbawienia wolności lub grzywną, ale z sankcją typowo dyscyplinarną, nie dotyczy rozstrzygnięcia w sprawie karnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Zob. M. A. Nowicki: *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. Wolters Kluwer Polska 2006, s. 158.

²⁸ M. A. Nowicki: *Komentarz do art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, LEX.

²⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623.

W literaturze wskazuje się: „(...) ze sformułowanego katalogu kar dyscyplinarnych zawartego w komentowanym przepisie wynika, że do orzekania tych kar należy stosować podobne zasady do tych, o których mówią J. Jagielski i K. Rączka, a mianowicie: zasada niepołączalności kar, w myśl której komisja może zastosować wobec obwinionego tylko jedną karę; zasada adekwatności, która oznacza współmierność kary do rodzaju przewinienia; zasada stopniowości kary, która oznacza wzrost stopnia dolegliwości kary od kary najłagodniejszej do najsurowszej”³⁰. Wskazać również należy na pogląd, że podstawową zasadą w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zasada winy, a rodzaj i stopień zawinienia mają wpływ na wymiar kary³¹.

W komentarzu do art. 114 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³², którego ust. 1 zawiera katalog kar dyscyplinarnych³³, J. Jagielski podkreśla,

że: „katalogi kar dyscyplinarnych spełniają cechy systemu, są bowiem zupełne, spójne, zbudowane wedle klarownych zasad, do których należą: 1) zasada zamkniętego katalogu kar, oznaczająca zakaz orzekania przez komisje dyscyplinarne kar spoza katalogu, 2) zasada niełączenia kar, oznaczająca nakaz orzeczenia – w razie uznania winy urzędnika za udowodnioną – jednej tylko z kar i niemożność ich łączenia, 3) zasada adekwatności kary, oznaczająca nakaz orzekania kary współmiernej do stopnia zagrożenia interesu służby cywilnej przez naruszenie obowiązku, 4) zasada stopniowości kary, polegająca na wzroście stopnia dolegliwości kary (od najłagodniejszej po najsurowszą), przekładająca się na nakaz preferowania kary łagodniejszej (ale w warunkach zachowania zasady adekwatności)”³⁴.

Podobny pogląd wyraził P. Zuzankiewicz, którego zdaniem „uregulowany w art. 114 katalog kar dyscyplinarnych

³⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011, s. 318. W przywołanym wyżej poglądzie odniesiono się do komentarza do ustawy z 18.12.1998 o służbie cywilnej (Dz.U. z 1999 r. nr 49 poz. 483, ze zm.), autorstwa J. Jagielskiego i K. Rączki, Warszawa 2010. W obecnie obowiązującej ustawie o służbie cywilnej katalog kar dyscyplinarnych jest taki sam, jak w poprzednio obowiązującej ustawie z 24.8.2006 o służbie cywilnej (Dz.U. nr 170 poz. 1218, ze zm.), natomiast w porównaniu z ustawą o służbie cywilnej z 1998 r. uległ skróceniu.

³¹ E. Jarzęcka-Siwik, M. Berek, B. Skwarka, Z. Wrona: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018, s. 301.

³² Dz.U. z 2022 r. poz. 1691.

³³ Katalog kar w ustawie o służbie cywilnej jest zbliżony do katalogu określonego w ustawie o NIK, która zawiera katalog pięciu kar w postępowaniu dyscyplinarnym, a ustawa o służbie cywilnej sześć. Są to: upomnienie; nagana; pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy; obniżenie wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 25% i przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy; obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej; wydalenie ze służby cywilnej. Z powyższego wynika, że czwarta kara w ustawie o NIK (przeniesienie na niższe stanowisko służbowe z jednoczesnym obniżeniem wynagrodzenia zasadniczego nie więcej niż o 20% i przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy) stanowi swego rodzaju kombinację kary czwartej i piątej w ustawie o służbie cywilnej.

³⁴ J. Jagielski: *Komentarz do art. 114 ustawy o służbie cywilnej*, LEX.

stosowanych wobec pracowników oraz urzędników służby cywilnej ma charakter zamknięty (*numerus clausus*), co oznacza, że komisje dyscyplinarne nie mogą orzekać innych kar niż wskazane w komentowanym artykule. Ponadto oba katalogi kar zostały uszeregowane od kar najmniej uciążliwych, takich jak upomnienie, do najbardziej uciążliwych, wywołujących skutki w sferze stosunków pracy, takich jak wydalenie ze służby cywilnej czy wydalenie z pracy w urzędzie. Rodzaj orzeczonej przez komisję dyscyplinarną kary powinien być adekwatny do popełnionego przez członka korpusu służby cywilnej czynu bądź jego zaniechania³⁵.

Omawiając dyrektywy wymiaru kary wobec członków korpusu służby cywilnej należy podkreślić, że zasada adekwatności kary nie jest oparta jedynie na stanowisku przedstawicieli doktryny, gdyż zgodnie z § 30 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej³⁶ komisja dyscyplinarna wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy i rodzaj czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej, jego skutki oraz zachowanie się obwinionego przed popełnieniem

czynu i po jego popełnieniu. Okoliczność, czy kara dyscyplinarna uwzględni stopień winy i rodzaj czynu stanowiącego naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej podlega także kontroli sądowej³⁷.

Problematyka zasad wymiaru kary w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów oraz jej adekwatności do przewinienia dyscyplinarnego była przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych. Szczególne znaczenie ma to wydane w związku z rozpatrzeniem skargi na orzeczenie Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej w NIK o ukaraniu, którym wymierzono mianowanemu kontrolerowi karę wydalenia z pracy. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z 7 kwietnia 2016 r. oddalił skargę³⁸. W skardze kasacyjnej od wspomnianego wyroku skarżący zarzucił zaskarżonemu orzeczeniu m.in. rażąco niewspółmierność kary. W wyroku z 3 sierpnia 2018 r., Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) zauważył, że w ustawie o NIK brak przepisu dotyczącego dyrektyw wymiaru kary. W tym zakresie nie zawiera ona również odesłania do Kodeksu karnego, w którym określono je w art. 53. Zdaniem NSA w rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji dokonał prawidłowej wykładni art. 97p ustawy o NIK,

³⁵ P. Zuzankiewicz: *Komentarz do art. 114 ustawy o służbie cywilnej*, LEX.

³⁶ Dz.U. nr 60 poz. 493.

³⁷ Zgodnie z art. 127 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego, a stosownie do art. 127 ust. 3 tej ustawy do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje.

³⁸ Sygn. akt II SA/Wa 1671/15, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5C37B323FD>>.

stwierdzając, że zawarte w nim odesłanie dotyczy jedynie przepisów Kodeksu postępowania karnego. Dopuszczalność stosowania do postępowania dyscyplinarnego mianowanych kontrolerów przepisów Kodeksu karnego wymaga wyraźnej podstawy normatywnej. Skoro nie istnieje, przepisy Kodeksu karnego, w tym dotyczące części ogólnej – zasad naczelnych prawa karnego materialnego, dyrektyw wymiaru kary – nie mogą być stosowane³⁹.

Takie podejście zostało potwierdzone w wyroku z 6 grudnia 2018 r., w którym Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie również wskazał, że postępowanie dyscyplinarne nie jest postępowaniem *stricte* karnym, dlatego nie wszystkie przepisy i zasady obowiązujące w tym postępowaniu będą miały tu zastosowanie. Zdaniem Sądu przede wszystkim nie mają tu zastosowania zasady wymiaru kary, ponieważ uregulowane są one w Kodeksie karnym (rozdział VI), do którego ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli nie odsyła. W art. 97a ust. 2 ustawy o NIK określono rodzaje kar dyscyplinarnych, które mogą zostać wymierzone mianowanemu kontrolerowi za przewinienia polegające na naruszeniu obowiązków pracownika lub uchybieniu godności stanowiska. Ponieważ do mianowanych kontrolerów nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy, sprawy dotyczące naruszenia przez nich

obowiązków pracowniczych są rozpoznawane przez komisje dyscyplinarne, które orzekają co do zasadności zarzutów i wymierzają stosowną karę, nie wyłączając wydalenia z pracy⁴⁰.

Oczywiście należy zgodzić się z NSA, że brak podstaw do tego, aby w postępowaniu dyscyplinarnym wobec mianowanych kontrolerów stosować dyrektywy wymiaru kary zawarte w art. 53 § 1 k.k., jednakże nie oznacza to, że kara może być rażąco nieadekwatna (niewspółmierna) do przewinienia dyscyplinarnego, a sądy nie mają w takim wypadku żadnych uprawnień do kontroli orzeczenia. Podkreślenia wymaga, że przed wejściem w życie przepisów ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹, na mocy których do ustawy o NIK dodano rozdział 4a (Odpowiedzialność dyscyplinarna mianowanych kontrolerów), tryb postępowania dyscyplinarnego był uregulowany w zarządzeniu Marszałka Sejmu z 8 sierpnia 1995 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli⁴². Paragraf 25 ust. 1 tego zarządzenia stanowił, że komisja wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy, szkodliwość społeczną i skutki przewinienia, a także zachowanie się obwinionego przed i po jego popełnieniu. Natomiast zgodnie z § 25 ust. 2 ww. zarządzenia, jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza

³⁹ Sygn. akt I OSK 2120/16, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/EBCB7C39BB>>.

⁴⁰ Sygn. akt II SA/Wa 239/18, <<https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/E29F7ED05A>>.

⁴¹ Dz.U. nr 227 poz. 1482, ze zm., dalej „ustawa zmieniająca”. Przepisy ustawy zmieniającej w zakresie postępowania dyscyplinarnego weszły w życie 2.6.2011.

⁴² M.P. nr 40 poz. 474.

się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie.

Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej w postępowaniu dyscyplinarnym były zatem jednoznacznie wyrażone następujące dyrektywy wymiaru kary: stopnia winy i szkodliwości społecznej oraz ujemnych skutków przewinienia. Ponadto przewidziano uwzględnienie takich przesłanek wymiaru kary, jak zachowanie się obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia. W uzasadnieniu ustawy zmieniającej wskazano, że konieczność wprowadzenia nowego rozdziału 4a regulującego odpowiedzialność dyscyplinarną pracowników mianowanych nie budzi wątpliwości, jako że kwestie odnoszące się do sytuacji prawnej jednostki w postępowaniu o charakterze represyjnym, jakim jest przecież postępowanie dyscyplinarne, powinny być regulowane aktami prawnymi rangi ustawowej, a nie aktami wykonawczymi⁴³. Warto przywołać również inny fragment uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej, w którym podano,

że „dla uniknięcia bardzo szczegółowego regulowania postępowania dyscyplinarnego w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli, przepis art. 97p zawiera odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie nieuregulowanym w rozdziale 4a. Rozwiązanie takie zostało przyjęte z uwagi na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny zbliżony do państwowego prawa karnego, a przepisy procedury karnej najbardziej odpowiadają charakterowi postępowania dyscyplinarnego. Takie odesłanie zawierają również inne ustawy, np. ustawa z dnia 20. czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008 r., Nr 7, poz. 39), ustawa o Państwowej Inspekcji Pracy⁴⁴. Podkreślić należy, że każdy z aktów normatywnych wskazanych w projekcie uzasadnienia ustawy zmieniającej zawierał unormowania odnoszące się do współmierności kary w postępowaniu dyscyplinarnym, bądź przez bezpośrednie zamieszczenie dyrektyw wymiaru kary, bądź też przez pośrednie odwołanie się do nich⁴⁵.

⁴³ Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, druk nr 1349 <[https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC12575060047B263/\\$file/1349.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/82C49FAE2A2C531CC12575060047B263/$file/1349.pdf)>. Także w sporządzonej na zlecenie Biura Analiz Sejmowych opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli prof. W. J. Katner wskazał, że zasadne jest uzupełnienie przepisów ustawowych w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego (nowy rozdział 4a).

⁴⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, op.cit., s. 8.

⁴⁵ Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z 13.4.2007 o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1614, ze zm.) komisja dyscyplinarna wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień winy, szkodliwość społeczną i skutki przewinienia, a także zachowanie się obwinionego przed i po popełnieniu przewinienia, a art. 84 ust. 2 tej ustawy stanowi, że jeżeli obwiniony dopuścił się kilku przewinień, wymierza się jedną karę za wszystkie przewinienia łącznie. Natomiast art. 83 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy z 20.6.1985 o prokuraturze (Dz.U. z 2011 r. nr 270 poz. 1599, ze zm.) stanowił, że od orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny w drugiej instancji stronom i Prokuratorowi Generalnemu przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Zgodnie z jej art. 83 ust. 3, kasacja może być wniesiona z powodu rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej. W artykule dotyczącej sądowej kontroli orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów E. Tka-

Z powyższego wynika, że w wypadku ustawy zmieniającej dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej mianowanych kontrolerów, w zakresie okoliczności, jakie należy uwzględnić przy wymiarze kary, mamy do czynienia z uregulowaniem niepełnym⁴⁶, gdyż trudno przyjąć, żeby wolą ustawodawcy było obniżenie standardu ochrony mianowanych kontrolerów w postępowaniu dyscyplinarnym, jako postępowaniu o charakterze represyjnym, gwarantowanego przepisami Konstytucji oraz Konwencji⁴⁷. Nie oznacza to jednak, że pomimo braku w ustawie o NIK dyrektyw wymiaru kary Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna mają całkowitą swobodę w tej kwestii, a wymiar kary nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Do czasu ewentualnej nowelizacji ustawy o NIK i uzupełnieniu jej chociażby o elementy zawarte w § 25 zarządzenia Marszałka Sejmu w sprawie postępowania dyscyplinarnego w Najwyższej Izbie Kontroli, co z punktu widzenia mianowanych kontrolerów byłoby jak się wydaje optymalnym rozwiązaniem, komisje dyscyplinarne w NIK wydając orzeczenia powinny uwzględnić

przepisy Konstytucji, Konwencji oraz dorobek orzeczniczy TK i SN. Tym samym trzeba mieć na uwadze, że zapewnienie kary adekwatnej do przewinienia jest jednym z podstawowych standardów demokratycznego państwa prawnego.

Podsumowanie

Wszystkie postępowania dyscyplinarne powinny być objęte gwarancjami sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy wynikającymi z Konstytucji oraz Konwencji. Takie gwarancje, na poziomie ustawowym lub aktów normatywnych niższego rzędu, istnieją w każdym z wybranych, opisanych wyżej lub będących przedmiotem orzeczeń SN postępowań dyscyplinarnych⁴⁸, a w wypadku postępowania dyscyplinarnego wobec mianowanych kontrolerów istniały do 1 czerwca 2011 r. Co prawda ustawa zmieniająca jest w tym zakresie niepełna, gdyż nie zawarto w niej dyrektyw wymiaru kary, jak również odesłania do stosownych przepisów Kodeksu karnego, jednak zważywszy, że postępowanie dyscyplinarne ma charakter represyjny, z punktu widzenia standardów demokratycznego państwa prawnego muszą zostać zachowane

czyk sformułowała tezę, że w wypadku rozpoznawania zarzutu „rażącej niewspółmierności kary dyscyplinarnej” nie można unikać analizy ustaleń faktycznych w kontekście rozpatrywania dyrektyw wymiaru kary, takich jak np. rodzaj i rozmiar zawinienia oraz sposób zachowania się obwinionego, „Przebieg Sądowy” nr 7-8/2014, s. 77-88.

⁴⁶ Zob. wyrok TK z 24.10.2001, sygn. akt SK 22/01,

<<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011291447/T/D20011447TK.pdf>>.

⁴⁷ Przebieg procesu legislacyjnego nad projektem ustawy zmieniającej wskazuje, że skoncentrowano się nad dwoma kwestiami: audytem zewnętrznym NIK oraz zmianą procedury kontrolnej, a problematyka postępowania dyscyplinarnego nie była w centrum zainteresowania.

⁴⁸ Tj. wobec radców prawnych, adwokatów, członków korpusu służby cywilnej, prokuratorów, sędziów, notariuszy oraz inspektorów Państwowej Inspekcji Pracy.

gwarancje wynikające z Konstytucji oraz Konwencji⁴⁹. Dlatego też nie może budzić wątpliwości, że orzekające w sprawach dyscyplinarnych na zasadzie niezawisłości Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna powinny przy wymiarze kary stosować zasady: adekwatności, stopniowości i niepołączalności kar. Wśród nich niezwykle istotne znaczenie ma zasada adekwatności, oznaczająca współmierność kary do rodzaju przewinienia. Jednocześnie

zarówno zasadność, jak i współmierność orzeczonej kary dyscyplinarnej powinna podlegać ocenie sądów administracyjnych.

ŁUKASZ RÓG

radca prawny,
doradca prawny,
Departament Nauki, Oświaty
i Dziedzictwa Narodowego NIK

⁴⁹ Wydaje się, że objęcie gwarancjami wynikającymi z Konwencji nie powinno budzić większych wątpliwości, przynajmniej w wypadku gdy w postępowaniu dyscyplinarnym może być wymierzona kara o charakterze majątkowym, np. obniżenie wynagrodzenia, a tym bardziej kara wydalenia z pracy.

Słowa kluczowe: wymiar kary, postępowanie dyscyplinarne w NIK, postępowanie dyscyplinarne mianowanych kontrolerów, Komisja Dyscyplinarna i Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna

Autor wyraził w artykule własne poglądy, a nie instytucji, z którymi jest związany.

Bibliografia:

1. Cieślak M.: *Polskie prawo karne: zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994.
2. Hofmański P.: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej znaczenie dla prawa karnego materialnego, procesowego i wykonawczego*, Białystok 1993.
3. Jarzęcka-Siwik E., Skwarka B.: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Warszawa 2011.
4. Jarzęcka-Siwik E., Berek M., Skwarka B., Wrona Z.: *Najwyższa Izba Kontroli i prawne aspekty funkcjonowania kontroli państwowej*, Warszawa 2018.
5. Jagielski J., Rączka K.: *Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz*, Warszawa 2010.
6. Nowicki M. A.: *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. Wolters Kluwer Polska 2006.
7. Tkaczyk E.: *Sądowa kontrola orzeczeń wydawanych w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Sądowy” nr 7-8/2014.
8. Tuleja P. [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1-86*, M. Safjan, L. Bosek (red.), Warszawa 2016.

ABSTRACT**Principle of Adequacy of Punishment - Disciplinary Proceedings at NIK**

Disciplinary proceedings make a specific category of proceedings of repressive nature, and hence some experts in legal sciences consider them as a special branch of the criminal law. That is why such proceedings should comply with basic standards on criminal liability stemming from the Constitution of Poland and the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. These include ensuring the adequacy of punishment (punishment must be commensurate) for the offence that is subject to the proceedings, even if there are no legal directives, unlike for in criminal proceedings. It is one of the standards of a democratic state of law. This also refers to disciplinary proceedings concerning NIK appointed auditors. In his article, the author presents the solutions of selected procedures, related to, among others, legal advisors, lawyers, civil servants, he juxtaposes them with the procedure for NIK auditors, and formulates *de lege ferenda* proposals.

Łukasz Róg, Legal Advisor, Department of Science, Education & National Heritage of NIK

Key words: punishment, disciplinary proceedings in NIK, disciplinary proceedings for appointed auditors, Disciplinary Committee and Disciplinary Committee of Appeal