

## STRESZCZENIE

pracy doktorskiej mgr Beaty Baran

pt.: „Postępowanie dyscyplinarne w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej”

Tematyka przedstawionej dysertacji ma za przedmiot zagadnienia proceduralne odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy SW. Swoją uwagę skoncentrowałam w niej na problematyce służbowego stadium postępowania. Jedynie subsydiarnie znalazły się w orbicie moich zainteresowań zagadnienia prawa do sądu w sprawach odwołań funkcjonariuszy SW. Ich przedstawienie w tej rozprawie jest uzasadnione dyrektywą kompleksowości wywodów dogmatycznych.

Autonomiczny charakter postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW sprawia, że znajduje się ono w kręgu zainteresowań trzech różnych dyscyplin prawnych, a to: prawa karnego wykonawczego, postępowania karnego i postępowania administracyjnego. W efekcie normy regulujące przebieg służbowego stadium postępowania dyscyplinarnego stanowią wspólne kondominium badawcze tych dyscyplin. Następstwem tej sytuacji jest konieczność uwzględnienia w rozprawie w płaszczyźnie dogmatycznej rozmaitych rodzajów wykładni i odmiennych założeń metodologicznych.

Podstawowym celem badawczym tej rozprawy była analiza norm ustawy o SW regulujących przebieg postępowania dyscyplinarnego przez pryzmat aksjologii demokratycznego państwa prawnego. Uniwersalnym nośnikiem wartości dla każdego rodzaju postępowania są standardy sprawiedliwości proceduralnej. Podjęte w tej pracy badania miały na celu uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie normy regulujące funkcjonowanie postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW gwarantują ich poszanowanie. Zgodnie z dyrektywą kompleksowości badań dogmatycznych obiektem analizy objęłam zarówno statykę, jak i kinetykę postępowania. W tym miejscu warto podkreślić, że były one prowadzone nie tylko pod kątem respektowania uniwersalnych standardów, ale również podstawowych zasad oraz funkcji norm regulujących postępowanie dyscyplinarne. Stąd też ich podział w tej pracy ma na celu przede wszystkim zachowanie transparentności wywodów dogmatycznych.

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

Część wstępna rozprawy odnosi się głównie do aspektów metodologicznych, terminologicznych, aksjologicznych i historycznych (rozdziały 1-3). Omawiam w niej zagadnienia „prejudycjalne” dla dalszych wywodów merytorycznych. Druga – zasadnicza część (rozdziały 4-17) ma za przedmiot instytucje i mechanizmy regulujące przebieg postępowania w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW w stadium służbowym. Są one prowadzone w klasycznej formule sekwencyjności dogmatycznej, poczynając od wszczęcia postępowania, poprzez pierwszą i drugą instancję, skończywszy na wykonaniu orzeczenia. Osobny rozdział w tej części został poświęcony problematyce postępowania przed sądem pracy. Tego rodzaju rozszerzone ujęcie tematu uzasadnione jest koniecznością ukazania możliwie szerokiego spektrum normatywnego w jakim rozstrzygane są sprawy dyscyplinarne funkcjonariuszy SW. Ma ono swą podstawę metodologiczną w dyrektywie kompleksowości analizy dogmatycznej.

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

Przy wykładni norm ustawy o SW kierowałam się ustaleniami poczynionymi w teorii prawa. W efekcie w swej dysertacji zastosowałam cztery podstawowe metody: logiczno-językową, aksjologiczną, socjologiczno-statystyczną oraz historyczną. Z natury rzeczy przy rozważaniach na temat postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy SW centralne znaczenie ma pierwsza z nich. W tym miejscu godzi się jednak podkreślić, że pozostaje ona w toku dalszych wywodów w ścisłej koincydencji z innymi wskazanymi wyżej metodami.

Jako nader istotne uważam badanie prawa w kategoriach aksjologicznych (od gr. *aksios* – cenny). Zawsze jest ono bowiem konstruowane w celu urzeczywistnienia pewnych wartości. Co więcej, prawo stanowione jest nie tylko nosicielem określonych wartości, ale również ich gwarantem. Dlatego też badacz powinien odnosić się do nich przy interpretacji norm prawnych.

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

Kontekst społeczny funkcjonowania procedury dyscyplinarnej jest w tej pracy badany przy zastosowaniu metody socjologicznej. Mam tu na myśli przede wszystkim analizowane w tej pracy uwarunkowania społeczne wydawanych norm prawnych oraz ich społeczne konsekwencje.

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

W bardziej konkretnym ujęciu dysertacja ta była konstruowana w oparciu o następujące dyrektywy metodologiczne:

- kompleksowości – problematyka postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW została w niej przedstawiona zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej,
- proporcjonalności – zagadnienia dotyczące tej procedury zostały omówione w odpowiedniej relacji do ich merytorycznej doniosłości,
- sekwencyjności – kinetyka postępowania dyscyplinarnego została przedstawiona w klasycznym ujęciu od wszczęcia procedury do wykonania prawomocnego orzeczenia,
- erudycyjności – w pracy zostały uwzględnione nie tylko dzieła z prawa karnego wykonawczego i administracyjnego, ale również z innych gałęzi prawa, także z tych o charakterze ogólnoteoretycznym,
- interdyscyplinarności – wywody merytoryczne zostały przedstawione przez pryzmat ustaleń poczynionych w ramach różnych dyscyplin prawnych.

Zastosowanie tych wszystkich metod i dyrektyw pozwoli na przedstawienie problematyki postępowania dyscyplinarnego funkcjonariuszy SW z wielopłaszczyznowej perspektywy.

W demokratycznym państwie prawa centralne znaczenie ma praworządność jako standard sprawiedliwości proceduralnej. Przenika ona cały przebieg postępowania dyscyplinarnego w sprawach funkcjonariuszy SW. Na szczególną uwagę zasługują w nim mechanizmy gwarancyjne, niepozwalające organom dyscyplinarnym wkraczać w sferę praw i

wolności obwinionego funkcjonariusza oraz innych uczestników postępowania. Na gruncie obowiązujących norm ustawy o SW z aprobatą godzi się odnotować w tej materii wyraźny postęp w relacji do mechanizmów proceduralnych obowiązujących w przeszłości, mam tu na myśli zarówno regulacje międzywojenne, jak i PRL-owskie. Obowiązujące *de lege lata* mechanizmy proceduralne w sposób wyraźny ograniczają woluntaryzm i skorelowany z nim funkcjonalnie arbitralizm orzecznictwa podmiotów posiadających władztwo dyscyplinarne. Jest to szczególnie doniosłe w procedurze mającej charakter gabinetowy, w której z natury rzeczy organy dyscyplinarne posiadają szerokie możliwości kształtowania statusu obwinionego funkcjonariusza. Na szczególną uwagę zasługuje w tej materii postulat ścisłego stosowania przez nie prawa. Na straży konstytucyjnie gwarantowanego standardu praworządności proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym stoją liczne instytucje kontrolno-weryfikacyjne. Funkcjonują one nie tylko na etapie pierwszoinstancyjnym, ale również drugoinstancyjnym. Centralne znaczenie w zakresie poszanowania praworządności spełnia odwołanie. Mam tu na myśli nie tylko to składane od orzeczenia przełożonego dyscyplinarnego, ale również to rozpoznawane przez sąd pracy. Instrumentem doniosłym dla respektowania praworządności jest też instytucja wznowienia postępowania dyscyplinarnego.

Wśród standardów sprawiedliwości proceduralnej poczesne miejsce zajmuje humanitaryzm postępowania. W sferze aksjologicznej jest on ukierunkowany na ochronę godności i osobowości osób biorących w nim udział. W procedurze dyscyplinarnej przejawia się on w ustawowych ograniczeniach dolegliwości jakie niesie za sobą postępowanie. Nader istotne znaczenie ma przede wszystkim dla obwinionego funkcjonariusza SW. Nie ma on zwłaszcza obowiązku poddania się nie przewidzianym ustawowo czynnościom połączonym bezpośrednio z ingerencją w sferę fizyczności lub psychiki, jak na przykład pobraniu krwi albo badaniu wariografem.

Ideą humanitaryzmu przesiąknięte są regulacje ustawy o SW chroniące sferę prywatności. Szczególnie doniosłe znaczenie mają regulacje dopuszczające odmowę składania wyjaśnień przez obwinionego oraz zeznań przez osoby dla niego najbliższe, czy wreszcie uchylenie się przez świadka od odpowiedzi na pytania. Spełniają one w mojej ocenie funkcję ochronną na adekwatnym do potrzeb poziomie, w swej istocie podobnie

należy traktować zakaz stosowania w postępowaniu dyscyplinarnym wobec świadków kar porządkowych.

Ważnym standardem dla realizacji sprawiedliwości proceduralnej jest słuszność postępowania. Jej istota przejawia się w respektowaniu w nim żywotnych interesów oraz uzasadnionych racji jego uczestników. Został on nader wyraźnie odcisnięty w kształcie ustawy o SW. Mam tu na myśli przede wszystkim zasadę domniemania niewinności, *in dubio pro reo* oraz prawo do obrony. W tym kontekście istotne znaczenie mają obowiązki informacyjne ciążące na organach dyscyplinarnych, chociażby w zakresie pouczeń o przysługujących uczestnikom postępowania uprawnieniach.

Niewątpliwie słusznościowy charakter mają też regulacje dopuszczające przywrócenie terminów albo odstąpienia od ukarania. Również dopuszczalność zatarcia kary porządkowej w sytuacji, gdy funkcjonariusz SW wykazał się męstwem lub odwagą, bądź też posiada poważne osiągnięcia w wykonywaniu zadań służbowych, realizuje w praktyce ten standard sprawiedliwości.

Standard słuszności proceduralnej odnosi się nie tylko do obwinionego funkcjonariusza SW, ale również do pokrzywdzonego. Chodzi o zabezpieczenie jego interesów, choćby przez obowiązek obwinionego jego przeproszenia lub/i naprawienia szkody. Także mechanizm, w którym osoby uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym funkcjonariuszu mogą złożyć wniosek o wznowienie postępowania, realizuje praktycznie ideę słuszności proceduralnej.

Doniosłym standardem sprawiedliwości proceduralnej jest racjonalność postępowania dyscyplinarnego. Jej istota odnosi się przede wszystkim do obiektywizmu, bezstronności i rzetelności w prowadzeniu postępowania. Kluczowe znaczenie dla jego realizacji ma zasada prawdy obiektywnej, zgodnie z którą wszelkie rozstrzygnięcia w sprawach dyscyplinarnych funkcjonariuszy SW powinny być zgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, a organy dyscyplinarne powinny dołożyć wszelkich starań w celu uzyskania prawdziwych ustaleń faktycznych. W szczególności organy dyscyplinarne powinny badać i uwzględniać okoliczności zarówno na korzyść jak i niekorzyść obwinionego funkcjonariusza SW. Dla realizacji tego celu ustawa o SW przewiduje cały szereg instrumentów, począwszy od czynności wyjaśniających, poprzez wysłuchanie obwinionego i przeprowadzenie zgłaszanych

przez niego uzasadnionych wniosków dowodowych, skończywszy na powołaniu komisji do zbadania zaskarżonego orzeczenia.

Ważkim aspektem racjonalności jako standardu sprawiedliwości proceduralnej jest bezstronność w działaniu organów dyscyplinarnych. Mam tu na myśli instytucje i mechanizmy służące eliminowaniu lub ograniczaniu zjawiska subiektywizmu i kierunkowego nastawienia w postępowaniu dyscyplinarnym. W tym wymiarze należy na gruncie ustawy o SW z 2010r. odnotować znaczący postęp w stosunku do poprzednio obowiązujących w systemie prawa karnego wykonawczego mechanizmów normatywnych. Realizacji tego standardu w postępowaniu dyscyplinarnym sprzyja też jego racjonalny formalizm oraz zasada szybkości postępowania.

Standardem tworzącym ideę sprawiedliwości proceduralnej jest także ireniczność („pokojowość”) postępowania. Przejawia się ona w tonizowaniu konfliktów pojawiających się w ramach procedury dyscyplinarnej. Na pierwszy plan w tej materii wysuwa się instytucja możliwego odstąpienia od ukarania obwinionego funkcjonariusza SW, jeżeli przeprosi on pokrzywdzonego albo naprawi szkodę wyrządzoną przewinieniem. Również odstąpienie od wszczęcia postępowania oraz dobrowolne poddanie się karze zawiera w sobie pierwiastki tegoż standardu. W moim przekonaniu uzasadnione jest w jeszcze większym stopniu umocnienie mechanizmów polubownych. Dlatego też postuluję *de lege ferenda* wprowadzenie do ustawy o SW fakultatywnej procedury mediacyjnej, w toku której można by koncyliacyjnie zakończyć spór, jeżeli przewinienie dyscyplinarne dotyczy bezpośrednich relacji osobistych między funkcjonariuszami SW, a nie godzi przy tym w interes służby.

Standardem sprawiedliwości proceduralnej, który – co należy odnotować krytycznie – ma marginalne znaczenie w postępowaniu dyscyplinarnym jest partycypacja obywateli. *De lege lata* pojawia się ona tylko pośrednio w procedurze drugoinstancyjnej w formie uczestnictwa przedstawiciela związków zawodowych w komisji do zbadania orzeczenia pierwszoinstancyjnego oraz możliwość obrony obwinionego lub pokrzywdzonego funkcjonariusza SW przez przedstawiciela związku zawodowego. Uwzględniając specyfikę służby optuję za umocnieniem pierwiastka obywatelskiego przede wszystkim poprzez rozszerzenie udziału związków zawodowych reprezentujących funkcjonariuszy SW. W moim przekonaniu powinny one mieć ustawowo zadekretowaną możliwość wyrażania opinii w

przedmiocie rozstrzygnięcia dyscyplinarnego oraz rodzaju wymierzonej kary. Tego rodzaju uprawnienie tonizowałoby niebezpieczeństwa woluntaryzmu orzecznictwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy przewinienie popełniono przy okazji obrony kolektywnych interesów funkcjonariuszy SW.

Fundamentem sprawiedliwości proceduralnej jest skuteczność postępowania dyscyplinarnego. W moim przekonaniu standard ten jest realizowany na gruncie przepisów ustawy o SW w szerokim zakresie. Jej normy w sposób szczegółowy, a zarazem zgodny z zasadami prakseologii, określają sekwencję czynności organów dyscyplinarnych i innych podmiotów uczestniczących w procedurze dyscyplinarnej, w celu trafnego i zgodnego z prawem rozstrzygnięcia o odpowiedzialności funkcjonariusza SW. W mojej ocenie wielokrotnie normy tej ustawy służą prawidłowemu zastosowaniu prawa materialnego i są efektywnym narzędziem w realizacji celu postępowania. Uwaga ta odnosi się zarówno do regulacji kształtujących kinetykę postępowania, jak i jego statykę. Także obowiązująca *de lege lata* formuła w ramach poszczególnych stadiów i etapów postępowania przeciwdziała jego przewlekłości i tym samym sprzyja urzeczywistnieniu celów postępowania.

W mojej ocenie poprawę poszanowania wartości sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu dyscyplinarnym funkcjonariuszy SW można w istotnym wymiarze osiągnąć poprzez zmianę utrwalonej praktyki i właściwą wykładnię obowiązujących norm. Ich tekstualna formuła z ustawy o SW daje szerokie możliwości zagwarantowania podstawowych standardów sprawiedliwości proceduralnej. Mechanizmy te w płaszczyźnie aksjologicznej korelują z konstytucyjną dyrektywą państwa prawa urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Reasumując zaprezentowane w tej rozprawie rozważania uprawnione jest stwierdzenie, że obowiązujące normy ustawy o SW w zakresie postępowania dyscyplinarnego ustanawiają względną homeostazę interesów pomiędzy jego stronami oraz innymi podmiotami w nim uczestniczącymi. Owa względność przejawia się tym, iż równowaga między pozycją poszczególnych podmiotów postępowania jest na jego różnych etapach poważnie zróżnicowana. Z natury rzeczy organy dyscyplinarne dysponując atrybutami władzy dyscyplinarnej, mogą skuteczniej chronić interes służby niż obwiniony funkcjonariusz własny interes prawny. Jednakże wkodowane w normy ustawy o SW



standardy sprawiedliwości proceduralnej oraz podstawowe zasady postępowania, w rozmaitych wymiarach neutralizują przewagę organów dyscyplinarnych, służąc wyrównaniu w płaszczyźnie formalnej statusu stron. Nawiązując do klasycznej paremii, iż prawo dla słabych jest tarczą, a dla silnych mieczem, uprawniona wydaje się konstatacja, że analizowane tutaj regulacje normatywne pozwalają zazwyczaj na racjonalną ochronę interesów obwinionego funkcjonariusza oraz innych podmiotów uczestniczących w postępowaniu dyscyplinarnym, a także realizację interesów służby, reprezentowanej przez władze dyscyplinarne.

17. PAŹ. 2015