Zasada ne bis in idem w sprawach dyscyplinarnych

DR HAB. DOROTA SYLWESTRZAK, PROF. UMK

Zasada ne bis in idem („zakaz podwójnego karania”)

1. **Zasada procesu karnego** (wyrok Sądu Najwyższego - Izba Karna z dnia 18 grudnia 2019 r. II KK 138/19, Legalis nr 2277357)
2. **Zasada prawa międzynarodowego** (art. 14 pkt 7 MPPOiP235, art. 4 ust. 1 Protokołu Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności)
3. **Zasada prawa unijnego** (art. 50 i 51 KPP, art. 54 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z 14.6.1985 r.)

Zakres rozumienia – szeroki

- Zbieg odpowiedzialności za czyny sankcjonowane z mocy prawa karnego oraz innych przepisów prawa publicznego, jeżeli przewidują stosowanie środków o charakterze represyjnym

[Wyr. ETPC z 8.6.1976 r., Nr 5100/71, Engel i inni v. Holandia, Legalis; wyr. ETPC z 25.8.1987 r., Nr 9912/82, Lutz v. Niemcy, Legalis; wyr. ETPC z 22.5.1990 r., Nr 11034/84, Weber v. Szwajcaria, www.echr.coe.int.]

Zasada ne bis in idem

- jeden z elementów prawa do sądu
- wywodzona z art. 2 Konstytucji RP (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej)
- Skutki naruszenia - „zasady proporcjonalności reakcji państwa na naruszenie obowiązku prawnego" [Wyr. TK z 1.12.2016 r., K 45/14, OTK-A 2016, poz. 99; wyr. TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63; wyr. TK z 3.11.2004 r., K 18/03, OTK-A 2004, Nr 10, poz. 103; wyr. TK z 18.11.2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104].

Istota zasady ne bis in idem

- Z istoty zasady *ne bis in idem* wynikają gwarancje procesowe dla jednostki, polegające na tym, że nikt nie może ponosić odpowiedzialności za ten sam czyn więcej niż jeden raz.
- Ujęcie w aspekcie:

1. **proceduralnym** - „zakaz wszczynania i prowadzenia postępowań w sprawach karnych dotyczących tej samej osoby i tego samego czynu zagrożonego karą" [wyr. TK z 1.12.2016 r., K 45/14, OTK-A 2016, poz. 99]
2. **materialnym -** zakaz „podwójnego (wielokrotnego) karania (stosowania środka represyjnego) wobec tej samej osoby fizycznej za popełnienie tego samego czynu zabronionego" [wyr. TK z 18.11.2010 r., P 29/09, OTK-A 2010, Nr 9, poz. 104]

Funkcje zasady ne bis in idem

1. Gwarancja ochrony praw jednostki przed nadużyciem przez państwo ius puniendi państwa w postaci zakazu wszczynania oraz procedowania wobec osoby prawomocnie osądzonej w postępowaniu karnym
2. Gwarancja ochrony „powagi i trwałości prawomocnych orzeczeń sądowych”

[wyr. TK z 1.12.2016 r., K 45/14, OTK-A 2016, poz. 99]

Przejawy zasady w k.k. i k.p.k.

1. W k.k. - art. 11 § 1. Ten sam czyn może stanowić tylko jedno przestępstwo.

§ 2. Jeżeli czyn wyczerpuje znamiona określone w dwóch albo więcej przepisach ustawy karnej, sąd skazuje za jedno przestępstwo na podstawie wszystkich zbiegających się przepisów.

2. W postępowaniu karnym zasada ne bis in idem stanowi ujemną przesłankę procesową w postaci powagi rzeczy osądzonej (res iudicata) albo zawisłości sprawy (lis pendens), której zaistnienie stanowi podstawę do umorzenia postępowania karnego (art. 17 § 1 pkt 7 k.p.k)

Zasada ne bis in idem w sprawach dyscyplinarnych

- Ujemna przesłanka procesowa w postaci powagi rzeczy osądzonej (res iudicata) albo zawisłości sprawy (lis pendens).
- Możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania dyscyplinarnego o ten sam czyn dyscyplinarny wobec tej samej osoby oraz tego samego stanu faktycznego.
- Zaistnienie ww. okoliczności stanowi podstawę do odmowy wszczęcia bądź umorzenia postępowania dyscyplinarnego.

Relacje odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności karnej, odpowiedzialności za wykroczenia oraz przestępstwa i wykroczenia skarbowe

1. wybór trybu odpowiedzialności albo karnej, albo dyscyplinarnej, przy czym wybór odpowiedzialności karnej wyłącza odpowiedzialność dyscyplinarną (np. sprawy dyscyplinarne sędziów)
2. zasada niezależności odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej
3. model mieszany przewidujący możliwość zawieszenia wszczętego postępowania dyscyplinarnego do czasu zakończenia sprawy karnej, np. w sprawach radców prawnych.

Modele doktrynalne

1. model uwzględniający zasadę *ne bis in idem*, który nie obowiązuje, (stosowany w ZSRR);
2. model wyłączający stosowanie zasady
3. model mieszany, przewidujący wstrzymanie wszczęcia lub zawieszenie wszczętego postępowania dyscyplinarnego do czasu zakończenia sprawy karnej
4. równoległe stosowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej [wyr. TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63]

Uzasadnienie podwójnego karania

- przedmiot ukarania tj. naruszenie wewnętrznej organizacji pracy, a nie fakt naruszenia prawa
- odmienny cel i funkcje sankcji w prawie karnym i dyscyplinarnym
- szczególny charakter odpowiedzialności wzmocnionej

Stanowisko judykatury

- Odpowiedzialność dyscyplinarna ze względu na charakter deliktów dyscyplinarnych oraz deontologię stanowi swoistą dodatkową dolegliwość ponoszoną za czyny uchybiające godności lub regułom wykonywania danego zawodu i jest ona ponoszona niezależnie od odpowiedzialności karnej, nawet jeżeli delikt dyscyplinarny jest przestępstwem [Wyr. TK z 27.2.2001 r., K 22/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 48]
- Zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie do postępowania karnego oraz nie oznacza zakazu pociągania do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a fakt ukarania prawomocnym wyrokiem nie stanowi przeszkody we wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, bowiem wynik tego postępowania „skutkuje inną, aniżeli karną odpowiedzialnością" [wyr. TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63]

Przykłady wyłączenia zasady

- Sprawy strażaków (art. 115 ust. 2 u.p.s.p.)
- Funkcjonariuszy Straży Marszałkowskiej (art. 100 u.s.m.)
- Funkcjonariuszy CBA (art. 106 u.c.b.a.)
- Funkcjonariuszy Straży Granicznej (art. 134a ust. 1 u.s.g.)
- Funkcjonariuszy SWW i SKW (art. 105 u.s.w.w.s.k.w.)
- Funkcjonariuszy SOP (art. 208 ust. 2 SOPU),
- Policjantów (art. 132 ust. 4 u.p.)

Relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a karnym

• Postępowanie dyscyplinarne może zostać wszczęte:

- przed wszczęciem po stępowania karnego,
- w trakcie postępowania karnego,
- po za kończeniu postępowania karnego.

Okoliczność wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego nie stanowi negatywnej przesłanki odmowy wszczęcia bądź umorzenia postępowania dyscyplinarnego.

Relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a karnym

- **ukaranie przez sąd prawomocnym wyrokiem nie stanowi przeszkody we wszczęciu postępowania dyscyplinarnego oraz ukarania karą dyscyplinarną** [Wyr. TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63].

- art. 314 ust. 2 u.p.s.w.n. - wymierzenie studentowi za ten sam czyn kary w postępowaniu karnym lub w postępowaniu w sprawach o wykroczenia nie stanowi przeszkody do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego;
- art. 275 ust. 2 u.p.s.w.n. – odpowiedzialność dyscyplinarna nauczyciela akademickiego nie wyłącza odpowiedzialności dyscyplinarnej lub zawodowej przewidzianej w odrębnych przepisach.

Relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a karnym

- uniewinnienie w sprawie karnej nie wyłącza możliwości poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej

„**Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem samodzielnym i niezależnym od postępowania karnego**, a funkcjonariusz Policji podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej niezależnie od odpowiedzialności karnej, należy jednak wyraźnie podkreślić, że ta **dwutorowość obu postępowań oznacza, iż w toku każdego z nich konieczne jest czynienie własnych ustaleń oraz ich własnej oceny. Niedopuszczalne jest ograniczenie postępowania dowodowego prowadzonego przez organ administracji publicznej do dowodów zgromadzonych w innym, odrębnym postępowaniu**"

Wyr. WSA w Warszawie z 15.4.2004 r., II SA 1561/03

Relacje pomiędzy postępowaniem dyscyplinarnym a karnym

- **„odpowiedzialność dyscyplinarna odbywa się w innej płaszczyźnie, niezależnie od odpowiedzialności karnej, natomiast bliskość odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, wynikająca z ich represyjnego charakteru, nie oznacza ich tożsamości. W trybie postępowania dyscyplinarnego w ogóle nie może dojść do skazania (uniewinnienia) za przestępstwo, jest to bowiem prawnie niedopuszczalne”** [Wyr. TK z 8.10.2002 r., K 36/00, OTK-A 2002, Nr 5, poz. 63; wyr. TK z 27.2.2001 r., K 22/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 48]

WYJĄTKI

- w sytuacji gdy czyn dyscyplinarny wypełnia jednocześnie znamiona wykroczenia lub wykroczenia skarbowego, w przypadku czynu mniejszej wagi lub ukarania grzywną przełożony dyscyplinarny może nie wszczynać postępowania dyscyplinarnego, a wszczęte postępowanie umorzyć (policjanci - art. 132 ust. 4a u.p., funkcjonariusze SG - art. 134a ust. 2 u.s.g.)
- „szczególne umorzenie absorpcyjne" [Wyr. TK z 14.6.2016 r., SK 18/14, OTK 2016, poz. 44]

Mieszany model

zawieszenie postępowania dyscyplinarnego do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego

Art. 97f u.n.i.k.

1. Jeżeli przeciwko obwinionemu wszczęto postępowanie karne o ten sam czyn, który jest przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, albo gdy zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, rzecznik dyscyplinarny, a w postępowaniu przed Komisją Dyscyplinarną lub Odwoławczą Komisją Dyscyplinarną - przewodniczący zespołu orzekającego, może zawiesić postępowanie dyscyplinarne do czasu prawomocnego zakończenia postępowania karnego lub ustania długotrwałej przeszkody; postanowienie rzecznika dyscyplinarnego doręcza się obwinionemu i obrońcy, a postanowienie przewodniczącego zespołu orzekającego także rzecznikowi dyscyplinarnemu.

2. W czasie zawieszenia postępowania dyscyplinarnego nie biegnie przedawnienie karalności, o którym mowa w art. 97a ust. 3

3. Zawieszone postępowanie dyscyplinarne może być w każdej chwili podjęte.

Mieszany model

§ 17 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 28.9.2018 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego w sprawach studentów, a także sposobu wykonywania kar dyscyplinarnych i ich zatarcia

1. Przewodniczący składu orzekającego z ważnych powodów może przerwać rozprawę, nie dłużej niż na 21 dni.
2. **Skład orzekający może wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego, jeżeli w sprawie tego samego czynu wszczęto postępowanie karne lub postępowanie w sprawach o wykroczenia.**
3. Na postanowienie, o którym mowa w ust. 2, stronom przysługuje zażalenie do odwoławczej komisji dyscyplinarnej w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia.
4. Komisja dyscyplinarna podejmuje zawieszone postępowanie dyscyplinarne nie później niż w terminie 30 dni od dnia powzięcia wiadomości o prawomocnym zakończeniu postępowania karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia.
5. O zawieszeniu postępowania dyscyplinarnego i o podjęciu zawieszonego postępowania dyscyplinarnego zawiadamia się rektora.

Mieszany model

Art. 290 u.p.s.w.n. W przypadku gdy:

1) zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania wyjaśniającego lub

2) **wszczęto postępowanie przygotowawcze lub postępowanie sądowe dotyczące czynu będącego przedmiotem postępowania wyjaśniającego**

- rzecznik dyscyplinarny może wydać postanowienie o zawieszeniu postępowania wyjaśniającego na czas trwania przeszkody, postępowania przygotowawczego lub postępowania sądowego.
- **Art. 297** W przypadku gdy wszczęto postępowanie przygotowawcze lub postępowanie sądowe dotyczące czynu będącego przedmiotem postępowania dyscyplinarnego, **postępowanie to może zostać zawieszone na czas trwania postępowania przygotowawczego lub postępowania sądowego.**

Związanie wyrokiem karnym

- art. 121 ust. 5 StrPożU **członkowie komisji dyscyplinarnych są niezawiśli w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego oraz nie są związani rozstrzygnięciami innych organów stosujących prawo, z wyjątkiem prawomocnych wyroków sądowych**.
- art. 97a ust. 5 NIKU komisje rozstrzygają samodzielnie zagadnienia faktyczne oraz prawne, **są związane prawomocnym orzeczeniem sądu stwierdzającym winę obwinionego**

Pytania

- czy organ dyscyplinarny posiada kompetencję do samodzielnego ustalenia, że czyn stanowiący delikt dyscyplinarny wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa lub wykroczenia?
- czy kwalifikacji takiej można dokonać wyłącznie na podstawie rozstrzygnięcia sądu karnego?
- jaki wpływ ma toczące się postępowanie karne (w sprawie o wykroczenie) na postępowanie dyscyplinarne w zależności od etapu danego postępowania w szczególności w kontekście przedawnienia deliktu dyscyplinarnego zawierającego jednocześnie znamiona przestępstwa (wykroczenia)?

Orzecznictwo

- „w sytuacji, gdy popełnienie przestępstwa stanowi przesłankę pozytywną lub negatywną do wydania przez organ określonego rozstrzygnięcia, to bez prawomocnego wyroku sądu karnego, **organ ten nie może samodzielnie ustalić tego faktu (...) sądy dyscyplinarne w wypadku jednoczesności oraz podmiotowo-przedmiotowej tożsamości postępowań karnego i dyscyplinarnego, decydując co do kontynuowania postępowania dyscyplinarnego, powinny za wsze rozważyć, na ile realne jest in concreto niebezpieczeństwo zapadnięcia w takiej sytuacji odmiennych orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym i po stępowaniu karnym. Rysująca się poważna możliwość takich rozstrzygnięć powinna skłaniać do zarządzenia przerwy bądź odroczenia rozprawy, a nawet zawieszenia postępowania dyscyplinarnego, po to, by do minimum ograniczyć niebezpieczeństwo wydania w odrębnych postępowaniach dwóch odmiennych rozstrzygnięć odnoszących się do tych samych okoliczności faktycznych i prawnych”** [uchw. SN(7) z 28.9.2006 r., I KZP 8/06]

Orzecznictwo

- „**ustalenie winy za popełnienie przestępstwa możliwe jest wyłącznie w postępowaniu karnym.** Jeżeli więc postępowanie dyscyplinarne prowadzone jest z uwagi na uzasadnione przypuszczenie popełnienia czynu przestępczego, to ostateczny wynik tego postępowania zależny jest od wyniku postępowania karnego. **W sytuacji, gdy postępowanie karne nie doprowadzi do ustalenia winy danego policjanta to oznacza to, iż policjantowi nie można przypisać popełnienia przestępstwa, które stanowiło podstawę wymierzenia kary dyscyplinarnej**" wyr. WSA w Warszawie z 13.4. 2005 r., OSK 1385/04

Orzecznictwo

- „Uznanie winy policjanta za przewinienie dyscyplinarne, nawet jeżeli czyn ten jednocześnie wypełnia znamiona przestępstwa lub wykroczenia, albo przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego, w żadnej mierze nie wpływa na ocenę winy funkcjonariusza w postępowaniu karnym. **Także i w takim przypadku wymierzenie kary dyscyplinarnej nie jest równoznaczne ze stosowaniem w postępowaniu dyscyplinarnym sankcji karnej**. Ponadto przewidziana w art. 42 ust. 3 Konstytucji RP zasada domniemania niewinności ma zastosowanie wyłącznie w postępowaniu karnym, a nie wszystkich procedurach ustawowych. Uregulowanie tej gwarancji bezpośrednio w Konstytucji nie oznacza bowiem rozciągnięcia jej na wszelkie postępowania, w których stosowane są do adresata orzeczenia inne, pozakarne sankcje i dolegliwości. Konstytucyjna zasada domniemania niewinności wyklucza odpowiedzialność karną bez postępowania sądowego zakończonego prawomocnym wyrokiem karnym. Nie może być jednak rozumiana w taki sposób, który wykluczałby wiązanie z określonym zachowaniem funkcjonariusza, będącym także przedmiotem postępowania karnego, innych konsekwencji prawnych wpływających na sytuację prawną obwinionego lub oskarżonego. **Zasada domniemania niewinności, nie może być zatem utożsamiana z zakazem stosowania jakichkolwiek środków prawnych zanim zapadnie prawomocny wyrok w sprawie karnej**" [wyr. NSA z 6.3.2007 r., I OSK 789/06]