

# Piotr Winczorek, Tomasz Stawecki

---

## Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze

---

Palestra 51/7-8(583-584), 141-156

---

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Piotr Winczorek, Tomasz Stawecki*

## **Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze**

Projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze przewiduje zasadniczą – w stosunku do stanu obecnego – zmianę regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej członków różnych samorządów zrzeszających osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego, w tym adwokatów i aplikantów adwokackich (art. 1 ustawy). Przewiduje się, że sądami dyscyplinarnymi właściwymi do orzekania w takich sprawach w pierwszej instancji będą sądy apelacyjne, a w drugiej zaś Sąd Najwyższy (art. 4), w których utworzone zostaną wydziały dyscyplinarne. Od orzeczenia wydanego w drugiej instancji kasacja nie będzie przysługiwać (art. 26 ust. 1; jednakże kasację od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie będzie mógł wnieść Prokurator Generalny, a także Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 26 ust. 2).

Sądy dyscyplinarne orzekać mają w składach złożonych z trzech sędziów. Materiałną podstawą ich orzekania mają być przepisy regulujące wykonywanie danego zawodu; przepisy te również określają kary grożące za przewinienia dyscyplinarne (art. 2). Stronami postępowania będą Prokurator Dyscyplinarny albo jego zastępcy – w roli oskarżycieli, oraz obwiniony (art. 9). Prokurator Dyscyplinarny i jego zastępcy będą mogli zlecać przeprowadzenie niektórych czynności prokuratorom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 13). Prokuratora Dyscyplinarnego

i jego zastępców powoływać ma Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej lub prokuratury apelacyjnej, za ich zgodą, na wniosek Prokuratora Generalnego, po uzyskaniu opinii Rady Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym (art. 10). Prokurator Dyscyplinarny będzie wykonywać swoje zadania przy Ministrze Sprawiedliwości – Prokuratorze Generalnym, a zastępcy Prokuratora Dyscyplinarnego – przy sądach apelacyjnych (art. 12).

Prokurator Dyscyplinarny albo jego zastępca, przed wniesieniem aktu oskarżenia do Sądu Dyscyplinarnego, wszczyna i prowadzi, na wniosek Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego albo organów samorządu adwokackiego oraz z urzędu – postępowanie sprawdzające i wyjaśniające (art. 16). Rozprawa przed Sądem Dyscyplinarnym jest w zasadzie jawna (art. 19). Podstawą formalnoprawną postępowania mają być przepisy projektowanej ustawy, a w sprawach przez nią nieuregulowanych przepisy Kodeksu postępowania karnego oraz przepisy rozdziałów I–III Kodeksu karnego (art. 28).

Postępowanie dyscyplinarne toczy się niezależnie od postępowania karnego o ten sam czyn; może być jednak zawieszono do czasu ukończenia postępowania karnego (art. 15 ust. 5).

Przepisy przejściowe projektowanej ustawy wprowadzają rozległe zmiany w przepisach regulujących wykonywanie zawodów prawniczych, w tym w ustawie z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze. Istotą całości projektowanych zmian jest zniesienie samorządowych sądów dyscyplinarnych i przeniesienie spraw dyscyplinarnych do sądów powszechnych.

Oceniając podstawowe rozwiązania przedstawionego projektu ustawy pod kątem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., należy wziąć pod uwagę zarówno treść art. 17 Konstytucji, jak i inne fundamentalne normy konstytucyjne. Cztery podstawowe standardy polskiej ustawy zasadniczej wymagają uwzględnienia.

1. Po pierwsze, jedną z fundamentalnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest, zgodnie z treścią preambuły do Konstytucji RP, „zasada pomocniczości umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot”. Zasada ta znajdująca zakotwiczenie, między innymi, w społecznej nauce Kościoła katolickiego (por. *Kompendium nauki społecznej Kościoła*, Wyd. „Jedność”, Kielce 2005, pkt 186–188; por. też M. A. Krąpiec, *O ludzką politykę*, *Dzieła*, t. XVII, Lublin 1998, s. 89–90). Jest ona także zasadą ideowo-organizacyjną przyjętą przez Wspólnotę i Unię Europejską (por. art. 5 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej; por. też Z. Zgud, *Zasada subsydiarności w prawie europejskim*, Zakamycze 1999, *passim*; P. Craig, G. De Burca, *EU Law. Texts, cases and materials*, Oxford, 2003, s. 132–138). Można zatem powiedzieć, że zasada pomocniczości stanowi jedną z podstawowych reguł, na jakich opiera się współcześnie ład społeczny uwzględniający podmiotowość jednostek i zbiorowości, które one tworzą.

Zasada pomocniczości ma przy tym znaczenie nie tylko dla ogólnej interpretacji roli władzy państwowej w świecie współczesnym albo dla interpretacji idei dobra

wspólnego (*bonum commune*). Pełni również ważną rolę dla określenia miejsca wspólnot i zrzeszeń społecznych, w tym i samorządów zawodowych w społeczeństwie. „Jak nie wolno jednostkom wydierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonywać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą spełniać, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczna mocą swojej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć i nie wchłaniać” (*Kompendium...*, pkt 186). „Z zasadą pomocniczości kontrastują rozmaite formy centralizacji, biurokratyzacji, opiekuńczości, nieuprawnionej i przesadnej obecności państwa i władz publicznych w życiu społecznym. Interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom” (*Kompendium...*, pkt 187).

2. Po drugie, z zasadą pomocniczości powiązana jest bezpośrednio, a nawet stanowi jej konsekwencję – zasada decentralizacji władzy publicznej. Została ona wyrażona wprost w art. 15 Konstytucji RP. Wprawdzie postanowienie tego artykułu odnosi się do ustroju terytorialnego państwa, który kształtowany jest przez samorządy gminny, lokalny i regionalny (por. art. 164 Konstytucji), to, jak podkreśla się w doktrynie, oprócz decentralizacji terytorialnej zasada decentralizacji wymaga wprowadzenia również tzw. decentralizacji rzeczowej. Polega ona na „powierzeniu samodzielnym organom lub organizacjom, z reguły samorządowym, zarządzania określonymi rodzajami spraw. Przykładem może być samorząd zawodowy” (por. Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2002, s. 102).

3. Po trzecie, Konstytucja RP z 1997 r. posługuje się trzema pojęciami: „władza publiczna”, „władza państwowa”, „władza”. Pierwsze z tych pojęć użyte zostało, między innymi, w art. 7 (zasada legalizmu), art. 15 (zasada decentralizacji), art. 16 (uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej), art. 25 (bezstronność władz publicznych w sprawach wyznaniowych), art. 61 (prawo do informacji o działalności organów władzy publicznej). Drugim z pojęć posługuje się art. 90 (przekazanie niektórych kompetencji organów władzy państwowej organowi lub organizacji międzynarodowej) i art. 126 (Prezydent RP gwarantem ciągłości władzy państwowej). Trzecie z nich pojawia się w art. 2, przy czym jego ust. 1 stanowi o „władzy zwierzchniej” Narodu, a ust. 2 o „władzy Narodu”, w art. 10, w którym mowa o podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej, w art. 95 (władza ustawodawcza), art. 173 (odrębność sądów i trybunałów od innych władz).

Mimo pewnej niekonsekwencji terminologicznej nie ulega wątpliwości, że pojęcie „władza” użyte bez przymiotnika lub z przymiotnikiem takim, jak – zwierzchnia, ustawodawcza, wykonawcza, sądownicza – odnosi się do władzy państwowej.

Stąd też powiedzieć można, że w świetle Konstytucji RP z 1997 r. każda władza państwowa jest władzą publiczną, ale nie każda władza publiczna jest władzą państwową. Równolegle, Konstytucja przewiduje istnienie organów władzy publicznej i władzy państwowej. A zatem każdy organ władzy państwowej jest organem władzy publicznej, ale nie każdy organ władzy publicznej jest organem władzy państwowej. Sprawują władzę publiczną i są jej organami organy stanowiące i wykonawcze samorządu terytorialnego (por. art. 163 i art. 169 Konstytucji), nie sprawują one natomiast władzy państwowej.

Powyższe rozróżnienie jest istotne także wówczas, gdy uwzględni się ustrojowo-prawne położenie innych niż terytorialny samorządów i ich organów. Pełnią one, w granicach Konstytucji i ustaw, władzę publiczną, nie pełnią natomiast władzy państwowej. Można to, na przykład, odnieść do szkół wyższych, których status Konstytucja (art. 70 ust. 5) oraz ustawa z 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (art. 4 ust. 1) określa przy użyciu, tradycyjnego w tym wypadku, słowa „autonomia”. Zarazem tak modeluje ona uprawnienia organów tych szkół, iż można powiedzieć, że odpowiadają one ideałowi samorządności (samorządności akademickiej).

Pogląd na temat funkcji podmiotów władzy publicznej i ich autonomii znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z 14 maja 1997 r. (sygn. W 7/96) stwierdza, że „władztwo publiczne obok organów władzy państwowej sprawują również organy innego niż terytorialny samorządu (gospodarczego, zawodowego) tworzone na drodze ustawy”. Podobnie rzecz ujmuje Paweł Sarnecki [*Pojęcie zawodu zaufania publicznego w art. 17 ust. 1 Konstytucji na przykładzie adwokatury* (w:) *Konstytucja, wybory, parlament*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000] pisząc, iż wprowadza to „konieczność powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód”.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że sprawowanie władzy publicznej przez organizmy o charakterze samorządowym nie wyklucza nadzoru nad nimi, przede wszystkim w zakresie legalności, powierzonego organom władzy państwowej (por. art. 171 Konstytucji odnośnie do samorządu terytorialnego oraz art. 33–40 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym w wypadku wyższych uczelni).

4. Po czwarte, art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. dopuszcza możliwość tworzenia w drodze ustawy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Do zadań tych samorządów Konstytucja zalicza „pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Należy podkreślić, że przepis ten umieszczony został w rozdziale I Konstytucji zatytułowanym „Rzeczpospolita”. Ma to bardzo istotne znaczenie dla jego wykładni. Rozdział I zawiera bowiem zasady podstawowe ustroju politycznego, społecznego i gospodarczego naszego państwa. Art. 17 umieszczony został obok takich przepisów, jak na przykład te, które ustanawiają Rzeczpospolitą demokratycznym pań-

stwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2), potwierdzają zasadę suwerenności Narodu (art. 4), deklarują zasadę legalizmu (art. 7), bezpośredniego stosowania Konstytucji (art. 8), trójpodziału władz (art. 10), pluralizmu politycznego (art. 11), wolności zrzeszania się (art. 12), wolności środków społecznego przekazu (art. 14), ochrony małżeństwa i rodziny (art. 18), społecznej gospodarki rynkowej (art. 20), wolności gospodarowania (art. 23) itp. Artykuł 17 Konstytucji znalazł się bezpośrednio obok art. 16 deklarującego zasadę samorządności terytorialnej. Można zatem postawić tezę, iż obie formy samorządności – terytorialna i zawodowa – realizować winny ideę decentralizacji władzy publicznej, o której mowa w art. 15 Konstytucji.

O tym, że ustawodawca konstytucyjny przywiązuje do przepisów rozdziału pierwszego szczególne znaczenie, świadczy określony przez niego w rozdziale XII tryb ich zmiany. Wedle postanowień art. 235 ust. 5 i 6 uchwalenie zmiany tych przepisów może się odbyć nie wcześniej niż sześćdziesiątego dnia po pierwszym czytaniu projektu stosownej ustawy, a na żądanie podmiotów uprawnionych do wniesienia takiego projektu Marszałek Sejmu musi niezwłocznie zarządzić referendum zatwierdzające.

Tak więc stwierdzić wypada, że istnienie samorządu zawodowego nie jest czymś, co można traktować jako ozdobnik ustrojowy, bez którego obraz Rzeczypospolitej Polskiej nie uległby zmianie. Ewentualne usunięcie tego przepisu oznaczałoby poważną modyfikację ustroju RP. Powstać by mogło nawet pytanie, czy w nowej postaci Konstytucja ta realizować jeszcze będzie zasadę pomocniczości i decentralizacji władzy publicznej, czy utrzyma współczesne standardy państwa demokratycznego i obywatelskiego.

Konstytucja RP w art. 17 ust. 2 przewiduje możliwość tworzenia również innych rodzajów samorządu. Chodzi tu, między innymi, o samorządy gospodarcze. Zwraca uwagę inna treść art. 17 ust. 1 w porównaniu z treścią art. 17 ust. 2 Konstytucji, Art. 17 ust. 2 nie ustanawia wymogów podmiotowych w odniesieniu do członków samorządu, a także w inny niż art. 17 ust. 1 sposób określa granice samorządności. O ile granicami tymi w wypadku art. 17 ust. 2 jest wolność wykonywania zawodu i podejmowania działalności gospodarczej, to w wypadku regulowanym przez art. 17 ust. 1 – interes społeczny. Celem samorządu zawodów zaufania publicznego jest nie tylko reprezentowanie osób wykonujących te zawody, ale także sprawowanie pieczy nad należyтым ich wykonywaniem. Zakłada to ukształtowanie się równowagi w realizacji tych dwóch zadań przez samorząd, co, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 21 maja 2001 r., sygn. K 37/00), oznaczać musi ustanowienie kontroli samorządu nad sposobami wykonywania zawodu. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02) konstytucyjnie wymagalne atrybuty pieczy samorządów zawodów zaufania publicznego nad należyтым wykonywaniem zawodów pozostają konsekwencją charakteru prawnego pieczy, jako funkcji o cechach władztwa publicznego. W sumie powiedzieć można, że samorządy zawodów zaufania publicznego pod istotnymi



względami różnią się od innych samorządów, o jakich mowa w art. 17 Konstytucji RP. Jednak fakt, że wobec zawodów zaufania publicznego stawia się wyższe wymagania niż w wypadku innych samorządów, należy interpretować jako przyznanie samorządom tych grup zawodowych szczególnie istotnej roli społecznej. Rola ta ani autonomia samorządów nie mogą więc być podważane w imię bieżących racji politycznych. Na tym polega właśnie ochronna funkcja Konstytucji w systemie prawa w Polsce.

5. Samorząd zawodu zaufania publicznego jest jednym z rodzajów samorządu znanych polskiemu porządkowi prawnemu. I choć, na co wskazywano już wyżej, nosi specyficzne cechy, należy do tej samej, szerszej kategorii ustrojowej, co pozostałe samorządy.

Samorządem jest więc taki sposób zorganizowania wyodrębnionej prawnie grupy osób (wspólnoty samorządowej), który zakłada:

- ustanowienie samorządu danego rodzaju drogą ustawy;
- wynikający z Konstytucji lub ustawy obowiązek przynależności danej kategorii osób do tej wspólnoty. Kryteria przynależności mogą być różne, np. zamieszkiwanie w danej jednostce podziału terytorialnego, wykonywanie danego zawodu, prowadzenie działalności gospodarczej danego rodzaju itp.;
- powierzenie, na mocy Konstytucji lub ustawy, organom tej wspólnoty (organom samorządu) prawa podejmowania decyzji władczych odnośnie do spraw jej dotyczących. Są to decyzje o charakterze normodawczym, wykonawczym i orzeczniczym;
- sprawowanie przez organy władzy państwowej (wykonawczej, sądowniczej) nadzoru nad działaniem organów samorządu, głównie w zakresie legalności;
- ponadto niektóre wspólnoty samorządowe mogą być wyposażone w osobowość prawną, a także utrzymywać się z danin nałożonych na swoich członków.

Konstytucja nie nakłada na ustawodawcę obowiązku tworzenia samorządów zawodów zaufania publicznego, lecz jeśli ustawodawca skorzysta z tej możliwości, to organizmy przez niego powoływane do życia muszą nosić wszystkie cechy właściwe organizmom samorządowym. W przeciwnym razie mielibyśmy do czynienia z tworam, które jedynie posiadają nazwę – „samorząd”, w istocie nim nie będąc. Ograniczona faktycznie samorządność byłaby tylko ideologiczną fasadą, atrapą bez rzeczywistego znaczenia. Oczywiście szczegółowe zasady organizacji i funkcjonowania samorządów oraz powierzone im zadania mogą być, w granicach art. 17 ust. 1 Konstytucji, zróżnicowane. Należy zarazem podkreślić, że choć przepis art. 17 ust. 1 pozostawia ustawodawcy swobodę w określaniu, które zawody są zawodami zaufania publicznego, to jednak winien się on liczyć z ukształtowaną w tym względzie długowiekową tradycją, a także z usprawiedliwionymi oczekiwaniami społecznymi. Stąd swoboda ustawodawcy nie jest zupełna. Nie jest także zupełna, gdy idzie o powoływanie samorządów tych zawodów. Musi się on liczyć z tradycją samorządności zawodowej danego rodzaju, a także z prawem do samorządu jako zbiorowym prawem obywatelskim wynikającym z zasad pomocniczości i decentralizacji.

Nie powinno się przy tym tradycji samorządności (autonomii) określonych zawodów prawniczych uznawać za historyczny przeżytek bądź instytucję niedostosowaną do współczesnych realiów politycznych, społecznych i gospodarczych. Jeśli w imię rozmaitych racji ową samorządność się osłabia lub rozmywa, to tym samym zwykle podważa się w praktyce społeczną rolę danego zawodu i zasady jego wykonywania. Tak się na przykład ocenia doświadczenia adwokatów francuskich, którzy w wyniku uchwalenia dekretu z 28 listopada 1991 r. o organizacji zawodu adwokata zostali połączeni z radcami prawnymi w jedną wspólną kategorię zawodową. Uczyniono to głównie z racji ekonomicznych. Zawód adwokata został jednak w ten sposób przekształcony z instytucji zaufania publicznego w pewien szczególnie sposób prowadzenia działalności gospodarczej (por. D. Szleper, *Reforma palestry we Francji*, „Palestra” 1992, Nr 1–2, s. 51–54).

6. Pojęcie „zawód zaufania publicznego” nie jest przez Konstytucję zdefiniowane. Jego znaczenie jest przedmiotem ustaleń orzecznictwa, zwłaszcza konstytucyjnego i doktryny prawnej. Jak stwierdza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 7 maja 2005 r. (sygn. SK 20/00), zawód zaufania publicznego „to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i organizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególnie treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnie charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji”.

Paweł Sarnecki w komentarzu do art. 17 Konstytucji (Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005) stwierdza zarazem, że „Konstytucja wymaga obdarzenia szczególniem statusem osoby wykonujące pewien zawód, ale jednocześnie wymaga, aby regulacja prawna sposobu jego wykonywania potwierdzała i instytucjonalizowała zaufanie do nich jako konieczny element tego wykonywania, czyli czyniła owo zaufanie publicznym”. Sytuacja, w jakiej znajdują się osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, skłania P. Sarneckiego do uznania, że ich status zbliżony jest do statusu funkcjonariuszy publicznych. Można więc z tego wywieść wniosek, że w ocenie stanu regulacji prawnych odnoszących się do zawodów zaufania publicznego należy brać pod uwagę nie tylko interes czy politykę państwa, ale ze szczególną powagą te normy pozaprawne, które są źródłem zaufania obywateli do osób wykonujących taki zawód. Trzeba się także liczyć ze stanowiskiem samej wspólnoty zawodowej. Zaufania społecznego nie da się bowiem wprowadzić ustawą. Niezwykle łatwo jest natomiast podważyć podstawy takiego zaufania przez instrumentalne działanie ustawodawcy. Z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego wiążą się szczególne wymagania prawne, takie jak: ukończenie studiów danego rodzaju, praktyk zawodowych, zdanie określonych egzaminów, obowiązek uzyskania wpisu na listę osób uprawnionych do wykonywania danego zawodu, konieczność ustawicznego doskonalenia zawodowego, ograniczenia w sposobie świadczenia usług, podle-



głość zasadom deontologicznym danego zawodu, w tym, między innymi, obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej. Sprawia to, że dostęp do wykonywania takiego zawodu jest reglamentowany.

7. Nałożenie przez Konstytucję na samorząd zawodu zaufania publicznego obowiązku sprawowania „pieczy nad jego należyтым wykonywaniem dla ochrony interesu publicznego” oznacza, że państwo, w ramach decentralizacji rzeczowej, przekazuje organom tego samorządu pewne zadania do wykonania. Jak to określił Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02), określenie „piecza” powinno być rozumiane jako „swoista funkcja nadzorcza” sprawowana wobec osób wykonujących dany zawód. Interes publiczny wymaga przy tym, aby usługi świadczone przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego cechowały się odpowiednią jakością, aby działania tych osób odpowiadały usprawiedliwionym oczekiwaniom świadczeniobiorców i nie stwarzały dla nich zagrożenia (por. wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06). Taki „nadzór” wyraża się w rozmaitego rodzaju przedsięwzięciach informacyjnych, szkoleniowych, doradczych, ale także w działaniach władczych prowadzących, na przykład, do wykrywania i sankcjonowania zachowań sprzecznych z obowiązkami, jakie ciążą, zgodnie z prawem i zasadami deontologicznymi (etyką zawodową), na danej osobie w związku z wykonywaniem przez nią zawodu zaufania publicznego. W praktyce oznaczać to musi ustanowienie organów odpowiedzialności zawodowej w postaci odpowiednich komisji czy sądów dyscyplinarnych.

W tym duchu ukształtowane zostały, między innymi, postanowienia ustawy z 17 maja 1989 r. (z późniejszymi zmianami) o izbach lekarskich, które są organami samorządu innej grupy zawodowej zaufania publicznego – lekarzy. Na mocy tego aktu ustanowiono dwuinstancyjne postępowanie dyscyplinarne powierzone okręgowym sądom lekarskim i Naczelnemu Sądowi Lekarskiemu. W skład sądów wchodzi lekarze – członkowie samorządu zawodowego. Funkcje oskarżyciela pełni okręgowi rzecznicy odpowiedzialności zawodowej oraz Naczelny Rzecznik Odpowiedzialności Zawodowej. Sądy lekarskie w zakresie orzekania są niezawisłe i podlegają tylko ustawie oraz obowiązującym zasadom etyki deontologii zawodowej (art. 54 ustawy).

Również wspomniana wyżej ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym w art. 139–150 reguluje zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich, powierzając jej wymierzanie, w dwóch instancjach, niezawisłym, pochodzącym z wyboru komisjom dyscyplinarnym. Odpowiedzialność dyscyplinarną ponoszą, na zbliżonych zasadach, również studenci i doktoranci (art. 211–226) będący członkami akademickiej wspólnoty samorządowej. Analizując związek idei samorządności przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego z wspomnianym „interese publicznym” podkreśla się, że nie powinno się sprowadzać roli prawników, zwłaszcza adwokatów, do roli osób służących wykonywaniu przez państwo jego funkcji w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Zwłaszcza w świetle obecnie obowiązującej ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze

widoczne jest, że „adwokatura została uznana za zawód powołany nie tylko do udzielania tradycyjnej pomocy prawnej, ale również do współdziałania (z innymi organami władzy publicznej w Polsce) w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa” (por. K. Łojewski, *Adwokatura a ochrona praw i wolności obywatelskich*, „Palestra” 1988, Nr 11–12, s. 8–9). Taka funkcja adwokatury znacznie mocniej uzasadnia obowiązek zapewnienia jej rzeczywistej samorządności, w tym pewność, że ocena sposobów wykonywania zawodu i przestrzegania zasad etycznych adwokatów pozostanie w rękach samych członków tej wspólnoty zawodowej.

8. Istotnym kryterium oceny obecnych i proponowanych rozwiązań dotyczących sądownictwa dyscyplinarnego jako przejawu samorządności zawodów prawniczych, w tym adwokatów, winna być analiza wcześniejszych uregulowań obowiązujących w tej mierze w naszym kraju. Z racji szczególności rozwiązań za przedmiot analizy porównawczej przyjmijmy jedynie zasady sądownictwa dyscyplinarnego adwokatów.

Wyniki tej analizy są jednoznaczne. Jeśli objąć nią uregulowania funkcjonujące od 1918 r. (od dekretu Naczelnika Państwa z 24 grudnia 1918 r., w przedmiocie statusu tymczasowego palestry Państwa Polskiego), trudno nie zauważyć, że przez cały okres do chwili obecnej sądownictwo dyscyplinarne pozostawało w ramach samorządu adwokackiego. Tak było nawet w czasach PRL, lat stanu wojennego nie wyłączając. Zasadą była przy tym dwuinstancyjność postępowania dyscyplinarnego – sąd lub komisja dyscyplinarna przy okręgowej/wojewódzkiej izbie adwokackiej występowała jako pierwsza instancja, a druga instancja działała przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. W latach 1932–1950 dopuszczalne było również zaskarżenie orzeczenia zapadającego w drugiej instancji do odpowiedniego sądu o charakterze dyscyplinarnym (senatu, izby) działającego przy Sądzie Najwyższym, ale nie w ramach struktury organizacyjnej tego sądu. Dodatkowo od 1950 r. istnieje możliwość – choć niekiedy ograniczona przedmiotowo – wniesienia do Sądu Najwyższego rewizji nadzwyczajnej, a obecnie kasacji. Przedstawione uregulowanie rewizji nadzwyczajnej lub kasacji stanowi dodatkową ilustrację nie tylko organizacyjnej, ale i funkcjonalnej odrębności sądownictwa dyscyplinarnego adwokatów w stosunku do systemu sądownictwa powszechnego. Te dwie formy rozstrzygania o czynach ludzkich spotykają się dopiero na najwyższym poziomie, po wcześniejszych dwóch instancjach sądu dyscyplinarnego, nie wcześniej.

Takie rozwiązania obowiązywały zarówno w czasach, gdy konstytucja regulowała położenie prawne samorządów wolnych zawodów (zawodów zaufania publicznego), jak i w okresie, gdy przepisów poświęconych tej kwestii konstytucja nie zawierała. Przypomnijmy bowiem, że Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. w art. 68 przewidywała jedynie istnienie samorządu gospodarczego dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego, a mianowicie izb rolniczych, handlowych, przemysłowych, rzemieślniczych, pracy najemnej i innych, połączonych w Naczelną Izbę Gospodarczą Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten może być porównywany

z art. 17 ust. 2 Konstytucji obowiązującej obecnie. Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r. regulowała istnienie samorządów gospodarczych, ale jednocześnie w art. 76 ust. 1 wspominała o samorządzie wolnych zawodów. Natomiast Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. używała pojęcia „samorząd” („samorząd społeczny”) jedynie w odniesieniu do rad narodowych, które miały być jednocześnie organami władzy państwowej (art. 43). Dopiero nowelizacja tego aktu dokonana pod koniec 1989 r. wprowadzała w art. 5 swobodę działalności innych (niż terytorialny) form samorządu, przez co można rozumieć także swobodę działania samorządu zawodów zaufania publicznego.

Przechodząc do szczegółów, wskazać należy, iż:

- rozporządzenie Prezydenta RP z 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury stanowiło, że organami izb były m.in. sądy dyscyplinarne działające w ramach izb adwokackich. Wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przedstawiał temu sądowi rzecznik dyscyplinarny na podstawie zawiadomienia sądu (powszechnego), urzędu, rady adwokackiej albo doniesienia osoby prywatnej. W sprawach wszczętych wskutek zawiadomienia sądu lub urzędu, lub gdy sprawa dotyczyła ważnego interesu publicznego, prawa rzecznika dyscyplinarnego służyły prokuratorowi właściwego sądu apelacyjnego. Od orzeczenia sądu dyscyplinarnego odwołanie służyło do (a) Senatu Dyscyplinarnego przy Sądzie Najwyższym – jeżeli sprawa została wszczęta wskutek zawiadomienia sądu lub urzędu albo jeżeli w sprawie tej w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym działał prokurator lub gdy złożył on odwołanie, (b) do Sądu Dyscyplinarnego Odwoławczego we wszystkich pozostałych sprawach;

- ustawa z 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury zachowała podstawowe rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu z 1932 r., z tym że: (a) rzecznik dyscyplinarny musiał powiadomić odpowiedniego prokuratora o wszczęciu dochodzenia w sprawie o przewinienie noszące znamiona przestępstwa ściganego z urzędu, (b) zachowując dwuinstancyjność sądów dyscyplinarnych działających w strukturze izb adwokackich, ustanowiono Izbę do Spraw Adwokatury przy Sądzie Najwyższym składającą się z 12 sędziów i 8 członków NRA. Przewodniczącym Izby był zawsze sędzia SN. Do zadań Izby należało m.in. rozpatrywanie odwołań od orzeczeń wyższego sądu dyscyplinarnego, a także orzekanie w sprawie członków NRA, (c) Prokurator mógł wziąć udział w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym, gdy uznał, że interes publiczny tego wymaga, (d) Minister Sprawiedliwości miał względem organów samorządu adwokackiego te same uprawnienia nadzorcze, jakie służyły NRA wobec organów izb;

- dekret z 24 maja 1945 r. o tymczasowych przepisach uzupełniających prawo o ustroju adwokatury nic nie zmieniał w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Określał jedynie, że do postępowania weryfikacyjnego względem osób, które uzyskały wpis na listę adwokatów w czasie okupacji, stosuje się przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym. Ten prosty przepis kompetencyjny ma jednak istotne znaczenie symboliczne. Nawet w tak kluczowej kwestii jak ewentualna współpraca z

okupantem niemieckim przyjęto właściwość sądów dyscyplinarnych (oczywiście gdy nie miały miejsca czyny uznane za przestępstwa pospolite), a nie sądów powszechnych. Nie można tego inaczej interpretować, jak poszanowanie samorządności wspólnoty zawodowej adwokatów;

- ustawą z 27 czerwca 1950 r. o ustroju adwokatury zastąpiono sądy dyscyplinarne komisjami dyscyplinarnymi, lecz zmiana ta miała charakter jedynie terminologiczny. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana, a jej tekst ujednolicony wydano w 1962 r. Komisje dyscyplinarne, tak jak poprzednio sądy dyscyplinarne, były organami rad adwokackich i składały się z ich członków. Dochodzenie wszczynał rzecznik dyscyplinarny, a ponadto wszczęcie postępowania mógł polecić Minister Sprawiedliwości. Istniały dwa szczeble komisji – wojewódzkie i Wyższa Komisja Dyscyplinarna. Od prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej rewizję nadzwyczajną do Sądu Najwyższego mogli wnieść: Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny i Wydział Wykonawczy Naczelnej Rady Adwokackiej. SN rozpatrywał rewizję w składzie trzech sędziów. Owo prawo wniesienia rewizji nadzwyczajnej i właściwość Sądu Najwyższego w tych sprawach to kolejne przykłady, iż zasadą sądownictwa dyscyplinarnego była odrębność od systemu sądów powszechnych aż do poziomu Sądu Najwyższego. Uzupełniając rozwiązania przyjęte w 1950 r. można wspomnieć, że szczegółowe przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym ustanawiał Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Akty wykonawcze stanowiły dwa rozporządzenia: pierwsze z 1950 r., które rozszerzało kompetencje prokuratora w postępowaniu dyscyplinarnym, oraz drugie z 1959 r., które nie wprowadzało w tej materii istotniejszych zmian;

- ustawa z 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury przewidywała, że organami rad adwokackich (wojewódzkich) są m.in. komisje dyscyplinarne złożone z adwokatów. Oskarżycielem w postępowaniu dyscyplinarnym był rzecznik dyscyplinarny. Ponadto wszczęcie postępowania mógł polecić radzie adwokackiej Minister Sprawiedliwości. W postępowaniu przed wojewódzką komisją dyscyplinarną zawsze mógł brać udział jako oskarżyciel także prokurator. Drugą instancją w postępowaniu dyscyplinarnym była Wyższa Komisja Dyscyplinarna. Przewidziano możliwość wniesienia od prawomocnego orzeczenia komisji rewizji do Sądu Najwyższego działającego w składzie 3 sędziów. Rewizję wnieść mogli: Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny i Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej. Ustawie tej towarzyszyło rozporządzenie wykonawcze z 22 grudnia 1964 r. Ministra Sprawiedliwości, które przewidywało m.in., że niestawiennictwo obwinionego lub jego obrońcy, prawidłowo zawiadomionych o terminie rozprawy, nie wstrzymuje w zasadzie postępowania. Powodowało to, że cechowały się one znaczną szybkością;

- ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze była znówelizowana, stąd jej tekst pierwotny różni się od obecnie obowiązującego. Jednakże podstawowe ich rozwiązania w dziedzinie sądownictwa dyscyplinarnego są podobne. Wedle tej ustawy w brzmieniu aktualnym organami izb adwokackich są m.in. sądy dyscyplinarne złożone z wybranych przez członków izby adwokatów. Organem odwoławczym jest Wyższy

Sąd Dyscyplinarny również o czysto adwokackim składzie. Sąd dyscyplinarny wszczyna postępowania na wniosek uprawnionego oskarżyciela. Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu. Od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego Ministrowi Sprawiedliwości, Rzecznikowi Praw Obywatelskich oraz Prezesowi NRA przysługuje kasacja do Sądu Najwyższego. Szczegółowy tryb postępowania dyscyplinarnego określony jest w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z 23 lipca 1998 r.

W sumie powiedzieć można, że w ciągu 74 lat podstawowy model postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów nie zmienił się, co wiązać należy z tym, że przez wszystkie te lata istniały ustawowo przewidziane struktury samorządu zawodowego. Nie oznacza to, że praktyka oskarżycielska i orzecznicza nie ulegały zmianom. Trzeba bowiem pamiętać, że mimo zachowania ustawowych form, samorządność zawodowa przeżywała w Polsce w różnych latach, zwłaszcza w PRL, głębokie załamanie. Wynikało to z nieposzanowania w naszym kraju zasad właściwych państwu demokratycznemu i prawnemu.

8. Niezwykle ciekawy kontekst dla powyższych uwag stanowi uzasadnienie omawianego projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. W uzasadnieniu tym jego autorzy opisują przede wszystkim treść ustawy. Niewiele jest w nim argumentów przemawiających na rzecz proponowanych rozwiązań. Można jednakże wskazać na następujące tezy mające uzasadnić projekt:

a) orzecznictwo dyscyplinarne powinno znaleźć się w rękach niezawisłego i bezstronnego sądu, ponieważ realizuje to prawo do sprawiedliwej i publicznej rozprawy deklarowane przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich oraz Powszechną Deklarację Praw Człowieka;

b) jak zakłada Rezolucja nr 16 § 3 VI Kongresu Narodów Zjednoczonych – dokument E/CN/sub 2/481/add I z 4 września 1989 r. – „wszelkie działania dyscyplinarne powinny być oparte na standardach sędziowskiego zachowania przewidzianych w prawie lub ustanowionych regułach sądu”;

c) „reguły prawa międzynarodowego oraz konstytucyjnego porządku prawnego w Polsce nie sprzeciwiają się powołaniu wspólnego sądu dyscyplinarnego dla różnych zawodów prawniczych”;

d) obowiązujące zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej powinny przewidywać jawność rozpraw dyscyplinarnych i „stanowić dla społeczeństwa zapewnienie, że każde zachowanie naruszające normy etyki danego zawodu, jako sprzeczne z etyką zawodową, zostanie odpowiednio do stopnia zawinienia napiętnowane, niezależnie od interesu członka danej korporacji zawodowej”;

e) powyższe rozwiązanie „pozwoli na uniezależnienie od interesu poszczególnych grup zawodowych objętych projektem i docelowo wypracowanie jednolitych (zasad) etyki zawodu prawnika”;

f) realizacja przepisów ustawy sprzyjać będzie „usprawnieniu postępowań dyscyplinarnych, szczególnie w wypadku zwiększenia ich liczby”. W uzasadnieniu



mowa, iż prawdopodobna liczba wszystkich postępowań dyscyplinarnych może osiągnąć 3 tys. w ciągu roku. Nie podaje się, ile z tych postępowań może dotyczyć adwokatów i aplikantów adwokackich.

Nie znajdujemy w uzasadnieniu, wyrażonych *explicite*, uwag krytycznych na temat działalności sądów dyscyplinarnych funkcjonujących w ramach samorządów prawniczych, w tym samorządu adwokackiego. Jest to znamieny paradoks: jeśli sądownictwo dyscyplinarne powołane dla zawodów prawniczych działało prawidłowo, to dlaczego ustawodawca dąży do jego radykalnej zmiany polegającej na powierzeniu tych spraw sądom powszechnym, choćby wyspecjalizowanym?

10. Uzupełnieniem analizy historycznej, biorącej pod uwagę rozwój sądownictwa dyscyplinarnego w Polsce, może być refleksja – z konieczności tylko pobieżna – nad rozwiązaniami przyjmowanymi w badanej dziedzinie w innych krajach.

W państwach europejskich zasadą jest oczywiście odpowiedzialność prawników za naruszenie zasad etyki zawodowej (kodeksów etycznych) lub obowiązków zawodowych wynikających z przepisów prawa. Regułą w tym względzie jest powierzenie obowiązku orzekania w sprawach dyscyplinarnych adwokackim sądom (trybunałom) dyscyplinarnym składającym się wyłącznie lub w większości z adwokatów. Przyjmuje się powszechnie również dwuinstancyjność takich sądów i możliwość zaskarżania orzeczeń sądów dyscyplinarnych drugiej instancji do krajowych sądów najwyższych (por. Cz. Jaworski, *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra” 1996, Nr 7–8).

Za przykład ilustrujący zagraniczne rozwiązania w dziedzinie sądownictwa dyscyplinarnego zawodów prawniczych przyjmijmy prawo Republiki Federalnej Niemiec. Przepisy dotyczące sądownictwa dyscyplinarnego są tam ujęte w federalnej ustawie z 1 sierpnia 1959 r. o adwokatach BRAO (*Bundesrechtsanwaltsordnung*) (BGBl. I 1959, 565) zmienionej w 2002 r. (BGBl. I 2592) [polski tekst w: „Zeszyty Prawnicze” nr 2(2) IV–VI/2004, s. 264 i n.]. Jego zasady organizacyjne określone są w części V ustawy (Adwokacki sąd dyscyplinarny, adwokacki trybunał dyscyplinarny i Federalny Trybunał dla spraw adwokackich – § 92–112), w części VI (Kary adwokackiego sądu dyscyplinarnego w przypadku naruszenia obowiązków – § 113–115c), w części VII (Postępowanie przed adwokackim sądem dyscyplinarnym – § 116–161a) oraz w części VIII (Adwokatura w Trybunale Federalnym – § 162–174).

Podobnie jak w Polsce postępowanie dyscyplinarne toczy się w dwóch instancjach z możliwością zaskarżenia do Trybunału Federalnego. Pierwszą instancję stanowi sąd dyscyplinarny zorganizowany dla okręgu izby adwokackiej i mający siedzibę w tej samej miejscowości, co izba adwokacka. Drugą instancję stanowi natomiast adwokacki trybunał dyscyplinarny. W pewnym zakresie sprawy dyscyplinarne mogą trafić przed Senat zorganizowany przy Trybunale Federalnym.

Członkami adwokackiego sądu dyscyplinarnego (pierwszej instancji) są wyłącznie adwokaci należący do izby adwokackiej, dla której okręgu utworzono sąd dy-



scyplinarny. Istotne jest, że członków sądu dyscyplinarnego powołuje krajowy minister właściwy ds. wymiaru sprawiedliwości (ale nie minister federalny). Wybiera się ich z listy kandydatów zgłoszonej przez zarząd izby adwokackiej. Lista kandydatów przedłożona przez zarząd izby adwokackiej musi zawierać przynajmniej o połowę więcej kandydatur niż przewidywana liczba miejsc w sądzie (§ 95 pkt 3 Ustawy Federalnej). Kadencja sędziego adwokackiego sądu dyscyplinarnego wynosi cztery lata z możliwością jego ponownego mianowania (§ 95 pkt 5).

Z kolei sądami dyscyplinarnymi drugiej instancji są adwokackie trybunały dyscyplinarne działające przy wyższych sądach krajowych. Kilka krajów związkowych może wszakże uzgodnić utworzenie wspólnego adwokackiego trybunału dyscyplinarnego przy wyższym sądzie krajowym lub naczelnym sądzie krajowym jednego kraju związkowego. Odmiennie niż w pierwszej instancji, w adwokackim trybunale dyscyplinarnym orzekają osoby, które są sędziami zawodowymi lub adwokatami. Są one wybierane przez krajową administrację właściwą do spraw wymiaru sprawiedliwości również na okres czterech lat.

Ponadto dla niektórych spraw przewidzianych w omawianej ustawie właściwy jest Senat do Spraw Adwokackich utworzony przy Trybunale Federalnym. Senat składa się z prezesa Trybunału Federalnego oraz trzech członków Trybunału Federalnego i trzech adwokatów jako tzw. sędziów-wotantów (§ 106). Obradom przewodniczy prezes Trybunału Federalnego lub w jego zastępstwie sędzia wybrany przez prezydium Trybunału Federalnego. Sędziów-wotantów spośród adwokatów powołuje Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości na okres czterech lat spośród kandydatów wskazanych przez korporację adwokacką. Po upływie swojej kadencji mogą oni zostać powtórnie wybrani. Sędziowie-wotanci nie mogą jednocześnie należeć do zarządu izby adwokackiej lub adwokackiego trybunału dyscyplinarnego ani działać przy izbie adwokackiej, wykonując zawód główny lub dodatkowy (§ 108 ust. 2).

Podstawą odpowiedzialności adwokatów jest zawinione naruszenie obowiązków określonych w ustawie lub w regulaminie zawodowym izby adwokackiej. Adwokat niemiecki odpowiada za czyn sprzeczny z prawem lub czynność zagrożoną karą grzywny, jeżeli mogą one w sposób znaczący wywrzeć negatywny wpływ na szacunek i zaufanie osób poszukujących pomocy prawnej (§ 113 ust. 2).

W postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów stosuje się przepisy cytowanej ustawy federalnej z 1959 r., a także, pomocniczo, przepisy ustawy o ustroju sądów oraz federalnego kodeksu postępowania karnego. Jeśli równocześnie w oparciu o ten sam czyn lub czyny toczy się postępowanie przed sądem karnym powszechnym, postępowanie dyscyplinarne zawieszają do czasu wydania przez sąd powszechny prawomocnego wyroku. Zawieszone postępowanie dyscyplinarne można podjąć, jeśli okoliczności sprawy wskazują, iż nie dojdzie do wydania sprzecznych rozstrzygnięć lub postępowanie przed sądem karnym jest przewlekane z przyczyn leżących po stronie oskarżonego. Wyrok sądu powszechnego w zakresie ustalonych w nim faktów jest wiążący dla sądu dyscyplinarnego. Postępowanie

nie dyscyplinarne można także zawiesić, jeżeli w innym ustawowo przewidzianym postępowaniu przed sądem należy rozstrzygnąć kwestię, której ocena ma istotne znaczenie dla decyzji w adwokackim postępowaniu dyscyplinarnym.

Rozwiązania niemieckie są nie tylko zbliżone do przyjmowanych w Polsce, ale i innych krajach Europy. Dodajmy też, że w krajach europejskich chroniona jest także fundamentalna zasada samorządności zawodowej poszczególnych kategorii zawodowych prawników. Nawet jeśli jest ona postrzegana jako utrzymywanie pewnego monopolu, nie podważa się za pomocą prostych decyzji ustawodawczych lub sądowych, które mogłyby zapaść w imię np. konkurencji, swobody rynkowej itp. Dla przykładu w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 30 listopada 1995 r. w sprawie RsC-55/94 podtrzymano zasadę, iż samorząd adwokacki jest uprawniony do decydowania o dopuszczeniu do wykonywania zawodu na terytorium danego kraju bądź okręgu. Samorządność zawodowa jest tak wielką wartością, że nie może być wypierana przez wartości utylitarne (por. T. Brodniewicz, *Adwokatura w Unii Europejskiej*, „Palestra” 1996, Nr 5–6).

#### 11. Konkluzje:

Przedstawiciele samorządów prawniczych nie twierdzą, że przyjęte przez obecnie obowiązujące ustawy zasady postępowania dyscyplinarnego są idealne. Dostrzega się słabości poszczególnych zawartych w nich rozwiązań. Wskazuje się zwłaszcza na przewlekłość postępowań, możliwość uniknięcia kary przez wykorzystywanie luk proceduralnych itp. (por. np. S. Śniechórski, *Słów kilka o postępowaniu dyscyplinarnym*, „Palestra” 1990, Nr 11–12, s. 7–8). Autorzy ustawy nie nawiązują wszakże do krytycznych wniosków *de lege lata* ani do zgłaszanych wniosków *de lege ferenda*. Ignorowanie doświadczeń praktycznych sądownictwa dyscyplinarnego oraz doktryny w tej dziedzinie w imię lepiej czy gorzej zarysowanej wizji „nowego porządku” stanowi wszakże poważne zagrożenie dla fundamentalnej zasady konstytucyjnej: zasady demokratycznego państwa prawnego.

Między innymi z tego powodu w polskim piśmiennictwie pojawiają się głosy krytyczne pod adresem omawianego projektu ustawy [por. Cz. W. Salagierski, *Postępowanie dyscyplinarne wobec notariuszy de lege lata i de lege ferenda*, „Rejent” nr 5 (181), maj 2006, s. 122–134; por. też T. Ereciński, *Kilka uwag o pozycji notariusza, jego odpowiedzialności cywilnej oraz sądownictwie dyscyplinarnym*, „Rejent” nr 5 (181), maj 2006, s. 58–59]. Podkreśla się między innymi, że „orzeczenie przez sądy powszechne w sprawach dotyczących nagannego zachowania prawników działających w organach wymiaru sprawiedliwości i obsługi prawnej nie jest z pewnością dobrym rozwiązaniem. Inna jest przecież rola organów ochrony prawnej: sądów i prokuratur, inna organów obsługi prawnej: adwokatury i radcostwa, inna wreszcie notariatu i komorników. Inny jest także status każdego z tych zawodów. Każdy z nich ma swoją specyfikę i orzekanie w sferze etyki oraz godności zawodowej powinno być uprawnieniem sądów, w których funkcje orzecznicze sprawują osoby najlepiej znające te standardy, a więc wywodzące się ze swego środowiska. (...) Sędziowie sądów powszechnych, nawet z dużym doświadczeniem, nie zawsze

są w stanie określić wagę przewinienia notariusza w konkretnym wypadku, gdyż nie znają, co jest zrozumiałe, specyfiki wykonywanego przez niego zawodu. Jak więc powinno być wykonywane sądownictwo dyscyplinarne? Tak jak dotychczas – przez niezależne (...) sądy dyscyplinarne i Wyższy Sąd Dyscyplinarny. (...) Nie ma żadnych przesłanek upoważniających do stwierdzenia, że sądy powszechne będą wykonywać te zadania lepiej niż sądy samorządowe”.

Jest rzeczą niezrozumiałą, dlaczego projektodawcy ustawy obejmują jej uregulowaniami odpowiedzialność dyscyplinarną osób wykonujących zawody zaufania publicznego należące do jednej tylko grupy – a mianowicie prawniczej, pomijając inne podobne grupy, choćby lekarzy. Czyżby argumenty, które ich zdaniem przemawiają na rzecz odebrania zawodowym samorządom prawniczym, w tym adwokackiemu, uprawnień w dziedzinie odpowiedzialności zawodowej, nie były równie istotne wobec innych zawodów? Ustawodawcy stanęli na stanowisku skrajnym – likwidacji niezależnych sądów dyscyplinarnych, podczas gdy można było, działając bardziej racjonalnie i ostrożnie, proponować usprawnienie funkcjonowania tych sądów. Na przykład przez ustanowienie jawności ich postępowania, wprowadzenie krótkich terminów na rozpoznanie sprawy, ograniczenie wypadków, w których nieobecność stron powoduje zahamowanie postępowania itp. W tym duchu wypowiada się, naszym zdaniem słusznie, doktryna prawa (por. Adam Bodnar i Paweł Witan, *Więcej jawności od zaraz*, „Rzeczpospolita” z 24–25 maja 2006 r.). Jak piszą ci autorzy, „zawody prawnicze mogą same doprowadzić do tego, aby ich postępowania dyscyplinarne były postrzegane przez opinię publiczną i klientów jako w pełni rzetelne i obiektywne. Do tego nie potrzeba zmian ustawodawczych, potrzeba natomiast dobrej woli dla stworzenia różnego rodzaju gwarancji proceduralnych”. Zgadza się z tą opinią.

Projektowane zmiany naruszają bez wątpienia postanowienie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Lecz nawet jeśli konstytucja nie zawierałaby takiego przepisu (wzorem konstytucji RP z 1921 r. i PRL z 1952 r.), to sprzeczne są one z ideą samorządności zawodowej, uderzając w samą jej istotę. Argument, iż zapowiadana ustawa nie zawiera przepisów nie do przyjęcia na gruncie prawa europejskiego, nie wystarcza. Jest to bowiem argument jedynie negatywny. Powinny za projektowanymi zmianami stać również argumenty pozytywne. Tych jednak autorzy projektu nie potrafią rozwinąć. Sądy dyscyplinarne działające w składach pochodzących spośród członków samorządu zawodowego – adwokatów mogą z powodzeniem, a nawet muszą działać wedle zasad przyjętych w postępowaniach orzeczniczych przed sądami powszechnymi. Stąd argument, iż jedynie sądy powszechne i Sąd Najwyższy zapewniają realizację tych zasad, jest chybiony.

Tak więc, w opinii niżej podpisanych, projektowana ustawa jest nie tylko niepotrzebna, ale także szkodliwa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.