

Anna Korzeniewska-Lasota

Jawność postępowań dyscyplinarnych

Studia Elckie 14, 511-524

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JAWNOŚĆ POSTĘPOWAŃ DYSCYPLINARNYCH

W myśl art. 45 Konstytucji RP każdy ma prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy przez sąd, a

wylączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie¹.

Powyższa konstytucyjna zasada jawności postępowania przed sądem, jest jedną z gwarancji rzetelnego procesu². Zarówno w doktrynie, jak i orzecnictwie, zasada ta jest odnoszona do jawności wewnętrznej³, rozumianej jako jawność dla uczestników i stron postępowania, oraz jawności zewnętrznej⁴ (dla ogółu społeczeństwa), sprowadzającej się do zasady publiczności stwarzającej możliwość kontroli społecznej nad toczącym się postępowaniem⁵.

O ile zagadnienie jawności postępowania sądowego było już przedmiotem licznych rozważań, o tyle kwestia jawności postępowań dyscyplinarnych nie znalazła szerszego, odrębnego opracowania. Podejmowana jest sporadycznie i jedynie fragmentarycznie. Pewną, aczkolwiek niewielką próbą wypełnienia owej luki, jest niniejszy artykuł, którego celem jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy jawność postępowania w rozumieniu wskazanym powyżej ma zastosowanie jedynie do rozprawy przed sądem w ścisłym rozumieniu, tzn. sądem państwowym, czy również *quasi* sądami, jakimi są niewątpliwie sądy dyscyplinarne.

Pytanie to wydaje się ważne zwłaszcza z tego powodu, że rozwiązania ustawodawcy są w tym zakresie różne, a pojawiające się co jakiś czas propozycje unifikacji postępowań dyscyplinarnych (w postaci stworzenia jednolitego

* Dr Anna Korzeniewska-Lasota – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Teorii i Filozofii Prawa i Państwa; e-mail: a.korzeniewska@uwm.edu.pl

¹ Art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483.

² Na temat znaczenia pojęcia rzetelnego procesu zob. *Rzetelny proces karny w orzecnictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 23-28.

³ Zob. W. Jasiński, *Jawność wewnętrzna postępowania sądowego*, w: *Jawność procesu karnego*, red. J. Skorupka, Warszawa 2012.

⁴ Zob. K. Nowicki, *Jawność zewnętrzna postępowania sądowego*, w: *Jawność procesu karnego*.

⁵ Por. A. Zwara, *Kwestia jawności postępowania dyscyplinarnego adwokatów*, „Palestra” 2006 nr 7-8, s. 137.

modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej przez powołanie wspólnych – jeśli nie dla wszystkich, to dla określonych grup zawodów – jednolitych organów dyscyplinarnych, bądź wypracowania ogólnych standardów postępowania dyscyplinarnego), a także głosy o potrzebie zmian formalnego prawa dyscyplinarnego, dają asumpt to poczynienia pewnych uwag i sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Z uwagi na bardzo duże zróżnicowane przepisów dyscyplinarnych, jak też brak wzorca w zakresie określenia podstawowych zasad postępowania dyscyplinarnego, rozpocznę od krótkiej charakterystyki tegoż postępowania w celu wskazania jego specyfiki, co następnie posłuży do sformułowania wniosków dotyczących możliwości przenoszenia na grunt postępowań dyscyplinarnych zasady jawności postępowania sformułowanej w Konstytucji i w prawie karnym procesowym.

Specyfika postępowań dyscyplinarnych

Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem odrębnym, a jednocześnie niejednolitym. Mamy do czynienia z wieloma modelami postępowania dyscyplinarnego, których zróżnicowanie wynika w dużej mierze ze specyfiki określonych grup zawodowych⁶. Uregulowania w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej osób należących do danej grupy zawodowej różnią się od siebie, a odmienności dotyczą nie tylko katalogu przewinień dyscyplinarnych i kar grożących za ich popełnienie, ale także organów dyscyplinarnych. W wypadku osób wykonujących tzw. *zawód zaufania publicznego*, postępowanie dyscyplinarne prowadzą organy samorządu zawodowego, a skład organów dyscyplinarnych jest korporacyjny (np. organy dyscyplinarne adwokatów, radców prawnych, notariuszy). Występują też rozwiązania, gdzie organy dyscyplinarne powoływane są przez podmioty, którym osoby wykonujące określony zawód podlegają służbowo, a w składzie organu dyscyplinarnego znajduje się jedynie reprezentant danego zawodu (np. komisje dyscyplinarne do spraw nauczycieli akademickich, komisje do spraw studentów) i takie, w których postępowanie dyscyplinarne toczy się przed organem jednoosobowym – zwierzchnikiem służbowym.

Procedura odpowiedzialności dyscyplinarnej również jest szczególna i niejednolita. Nie wdając się w szczegóły, a jedynie zarysowując pewne modele, procedura ta określona jest zwykle w aktach ustrojowych (ustawach, ewentualnie uzupełnionych aktami wykonawczymi) właściwych dla danego zawodu, które zasadniczo określają, poza materialnoprawnymi przesłankami odpowiedzialności dyscyplinarnej, organy właściwe do rozpoznania sprawy i najważniejsze zasady postępowania przed organami dyscyplinarnymi, odsyłając

⁶ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej TK) z 8 grudnia 1998 r., K. 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117.

w pozostałym zakresie, tj. w kwestiach nieuregulowanych w danym akcie, albo jego jednostce redakcyjnej zatytułowanej „Odpowiedzialność dyscyplinarna” do przepisów procesowych innych ustaw, zwykle *Kodeksu postępowania karnego* (dalej kpk). Organy dyscyplinarne obu instancji procedują zatem w oparciu o przepisy formalne zawarte w ustawie podstawowej, uzupełnione o odpowiednio stosowane przepisy procesowe kpk.

Mimo powyższych różnic, można zauważyć, że postępowanie dyscyplinarne ma najpierw charakter pozasądowy i toczy się, i to zwykle w obu instancjach, przed organami dyscyplinarnymi w myśl szczególnej procedury odpowiedzialności. Dopiero w kolejnym etapie (który niestety nie zawsze występuje) – sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych (najczęściej kontroli orzeczeń wydanych przez organ II instancji) – postępowanie dyscyplinarne toczy się przed sądem. Tu następuje dalsze zróżnicowanie postępowania. Dotyczy ono kognicji organów sądowych, która może być sprawowana przez Sąd Najwyższy (np. w przypadku postępowania dyscyplinarnego wobec adwokatów, radców prawnych, notariuszy), sądy pracy (np. w sprawach nauczycieli akademickich właściwy jest Sąd Apelacyjny w Warszawie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych) czy sądy administracyjne (np. w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów), oraz rodzaju i zakresu sprawowanej przez sądy kontroli, a w konsekwencji trybu procedowania. Występują takie środki zaskarżenia, jak kasacja do Sądu Najwyższego, rozpatrywana w trybie przepisów kpk, odwołanie do sądu pracy, procedującego w myśl przepisów *Kodeksu postępowania cywilnego* o apelacji, oraz skarga do sądu administracyjnego, stosującego przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Konkludując, przyjęcie powyższych rozwiązań skutkuje znaczną różnorodnością organów właściwych do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych i zasad, na mocy których dane organy działają, a w konsekwencji dużym zróżnicowaniem modeli postępowania dyscyplinarnego. Nie oznacza to jednak, że poszczególne modele postępowania dyscyplinarnego winny mieć odmienne standardy procesowe w zakresie podstawowych gwarancji rzetelnego postępowania, w tym interesującej nas zasady jawności.

Modele regulowania zasady jawności w postępowaniach dyscyplinarnych

Kwestia jawności postępowania została w zróżnicowany sposób uregulowana w ustawach dotyczących poszczególnych zawodów, a normujących właśnie postępowanie dyscyplinarne. Przedstawiono poniżej wybrane przykłady regulacji. Wybór przykładów nie jest przypadkowy. Opiera się on na zasadzie zróżnicowanej, pełnej prezentacji przedstawiającej rozwiązania, w których ustawodawca kwestię jawności postępowania pomija milczeniem, formułuje zasadę pełnej jawności z możliwością jej ograniczenia z uwagi na określone

przesłanki ustawowe oraz takie, w których jawność zewnętrzna jest ograniczona do przedstawicieli danej grupy zawodowej.

1. Pełna jawność zewnętrzna z możliwością ograniczenia. Obecnie ustawodawca odchodzi od zasady wyłączenia jawności zewnętrznej w kierunku zagwarantowania pełnej publiczności, z możliwością jej ewentualnego wyłączenia. Zmiany te nastąpiły w stosunku do postępowań w sprawach sędziów, adwokatów, notariuszy i lekarzy.

W myśl poprzednio obowiązującego art. 87 ustawy z 20 czerwca 1985 roku, Prawo o ustroju sądów powszechnych⁷, postępowanie dyscyplinarne toczyło się z wyłączeniem jawności, a rozprawa była jawna wyłącznie dla sędziów i asesorów pełniących czynności sędziowskie. Dopiero ustawa z 27 lipca 2001 roku, Prawo o ustroju sądów powszechnych, w art. 116⁸ wprowadziła jawność zewnętrzną z możliwością jej wyłączenia ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny, powtarzając w istocie przyczyny ograniczenia wstępu na rozprawę określone w art. 45 ust. 2 Konstytucji⁹.

Podobna ewolucja – od jawności wyłącznie dla członków korporacji do jawności rozprawy jako zasady – miała miejsce w przypadku procedowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Nowelizacją z 29 marca 2007 roku o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw¹⁰ wprowadzono zasadę jawności postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów. Przepis art. 95a ustawy z 26 maja 1982 roku, Prawo o adwokaturze¹¹, ograniczający jawność zewnętrzną do członków adwokatury oraz przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości został zastąpiony

⁷ Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, z późn. zm.

⁸ „§1 Postępowanie dyscyplinarne jest jawne. §2 Sąd dyscyplinarny może wyłączyć jawność postępowania dyscyplinarnego ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. §3 W razie wyłączenia jawności postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ogłaszane jest publicznie”. Art. 116 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. 2001, Nr 98, poz. 1070.

⁹ „Wyłączenie jawności rozprawy może nastąpić ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny. Wyrok ogłaszany jest publicznie”. Art. 45 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483.

¹⁰ Dz. U. 2007 r. Nr 80, poz. 540.

¹¹ „Rozprawa przed sądem dyscyplinarnym jest jawna dla członków adwokatury oraz przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości, chyba że zachodzą wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego wypadki prowadzenia postępowania przy drzwiach zamkniętych”. Art. 95a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, z późn. zm.

regulacją gwarantującą jawność rozprawy dyscyplinarnej¹², z możliwością jej ograniczenia z uwagi na wyrażoną *expressis verbis* przesłankę zagrożenia ujawnienia tajemnicy adwokackiej. W zakresie określenia pozostałych przesłanek wyłączenia jawności ustawodawca odsyła do przepisów kpk. Mając to na uwadze, przesłankami ograniczenia jawności zewnętrznej w postępowaniu dyscyplinarnym wobec adwokatów mogą być, po odpowiednim zastosowaniu przepisu art. 360 § 1 kpk¹³, zakłócenie spokoju publicznego, obraza dobrych obyczajów, ważny interes państwa oraz ważny interes prywatny.

Zasada jawności w postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej notariuszy została urzeczywistniona niedawno, albowiem nowelizacją z 25 lutego 2011 roku¹⁴. Przepis art. 57 § 1 ustawy z 14 lutego 1991 roku, Prawo o notariacie¹⁵, gwarantujący prawo wstępu na rozprawę dyscyplinarną jedynie notariuszom, został zmieniony. Ustawodawca zagwarantował tym razem pełną publiczność postępowania, a sądowi dyscyplinarnemu dał możliwość wyłączenia jawności ze względu na konieczność ochrony tajemnicy okoliczności sprawy ze względu na wykonywane czynności notarialne lub innej prawnie chronionej tajemnicy, jeżeli ujawnienie tych tajemnic zagrażałoby dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu, albo mogłoby obrażać dobre obyczaje¹⁶.

Nieco wcześniej, gdyż od 1 stycznia 2010 roku, jawność rozprawy głównej stała się normą w postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności zawo-

¹² „Rozprawa przed sądem dyscyplinarnym jest jawna, chyba że jawność rozprawy zagraża ujawnieniu tajemnicy adwokackiej albo zachodzą inne wymagane przepisami prawa przyczyny wyłączenia jawności”. Art. 95a ustawy z dnia 26 maja 1982 Prawo o adwokaturze, Dz. U. 2009 Nr 146, poz. 1188, tekst jednolity.

¹³ Art. 360 §1 Kodeksu postępowania karnego (dalej kpk): „Sąd wyłącza jawność rozprawy w całości albo w części, jeżeli jawność mogłaby: 1) wywołać zakłócenie spokoju publicznego, 2) obrażać dobre obyczaje, 3) ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy, 4) naruszyć ważny interes prywatny”.

¹⁴ Art. 1 Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo o notariacie, Dz. U. 2011 Nr 87, poz. 483.

¹⁵ „Postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Na rozprawie mogą być obecni notariusze”. Art. 57 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie. Dz. U. 2008 r. Nr 189, poz. 1158, tekst jednolity.

¹⁶ „§1 Postępowanie dyscyplinarne jest jawne. §2 Sąd dyscyplinarny wyłącza jawność postępowania dyscyplinarnego ze względu na konieczność ochrony tajemnicy określonej w art. 18 lub innej prawnie chronionej tajemnicy, jeżeli ujawnienie tych tajemnic zagrażałoby dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu. Sąd dyscyplinarny wyłącza również jawność postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje. §3 W razie wyłączenia jawności postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ogłaszane jest publicznie”. Art. 57 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie.

dowej lekarzy. Zasadę pełnej jawności wprowadziła w art. 79¹⁷ ustawa z 2 grudnia 2009 roku o izbach lekarskich¹⁸.

Poprzednio obowiązująca ustawa z 17 maja 1989 roku o izbach lekarskich¹⁹ w ogóle nie regulowała kwestii jawności postępowania. Czyniło to jedynie rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 26 września 1990 roku w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, które w § 5 ograniczało jawność zewnętrzną do członków samorządu lekarskiego²⁰.

Przytoczone powyżej przykłady regulacji jawności postępowania dyscyplinarnego wykazują znaczne podobieństwo w zakresie wysłowienia zasady jawności zewnętrznej oraz przesłanek mogących prowadzić do jej wyłączenia. We wszystkich wskazanych przypadkach prawodawca odsyła, w zakresie nieuregulowanym, dotyczącym procedowania w sytuacji wyłączenia jawności, np. przesłuchania świadków oraz ogłaszania i doręczania orzeczeń w postępowaniu dyscyplinarnym, do odpowiednio stosowanych przepisów kpk²¹.

2. Zupełnie odmienne od poprzednich jest rozwiązanie prawodawcy polegające na przemilczeniu kwestii jawności postępowania w akcie ustrojowym dla danego modelu odpowiedzialności. Taka technika legislacyjna w postaci

¹⁷ Art. 79 ust. 1: „Postępowanie przed sądem lekarskim odbywa się na rozprawie jawnej. Sąd lekarski wyłącza jawność rozprawy, jeżeli jawność mogłaby: 1) naruszyć tajemnicę lekarską, o której mowa w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentyści; 2) wywołać zakłócenie spokoju publicznego; 3) obrażać dobre obyczaje; 4) ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy; 5) naruszyć ważny interes prywatny”.

¹⁸ Dz. U. 2009 Nr 219, poz. 1708.

¹⁹ Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158.

²⁰ „1. Rozprawa przed sądem lekarskim jest jawna dla członków samorządu lekarskiego, chyba że zachodzi przewidziany przepisami Kodeksu postępowania karnego przypadek uzasadniający wyłączenie jawności. 2. W razie wyłączenia jawności mogą być obecne na rozprawie, oprócz osób biorących udział w postępowaniu, po dwie osoby wskazane przez rzecznika odpowiedzialności zawodowej i obwinionego lekarza. Jeżeli jest kilku obwinionych lekarzy, każdy z nich może żądać pozostawienia na sali rozpraw po jednej osobie”. Dz. U. 1990 Nr 69, poz. 406, §5.

²¹ Ustawodawca czyni tak w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych w art. 128 „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale [Rozdziale 3 Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów – AKL] stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego”. W ustawie Prawo o adwokaturze w art. 95n: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym dziale [Dziale VIII Odpowiedzialność dyscyplinarna – AKL] stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego”, w ustawie Prawo o notariacie w art. 69: „W sprawach nieuregulowanych w niniejszym rozdziale [Rozdziale 6 Odpowiedzialność dyscyplinarna – AKL] stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. W ustawie o izbach lekarskich w Art. 112 „W sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej stosuje się odpowiednio przepisy: 1) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego dotyczące postępowania uproszczonego; nie stosuje się przepisów o oskarżycielu prywatnym, powodzie cywilnym, przedstawicielu społecznym, o postępowaniu przygotowawczym oraz środkach przymusu, z wyjątkiem przepisów o karze pieniężnej”.

braku regulacji danej materii jest połączona zwykle z jednoczesnym odesłaniem do przepisów kpk, z zastrzeżeniem odpowiedniości ich stosowania, i jest w istocie nakazem zastosowania wskazanych przepisów odniesienia, tj. w interesującym nas aspekcie, przepisów sformułowanych w rozdziale 42 kpk: „Jawność rozprawy głównej”.

A zatem to organy dyscyplinarne w przypadku każdorazowego stosowania prawa będą formułowały normę regulującą jawność postępowania dyscyplinarnego w oparciu o model rekonstruowania normy prawnej z przepisów odniesienia. Przyjęcie takiego rozwiązania skutkuje w konsekwencji zastosowaniem do postępowania dyscyplinarnego wprost przepisu art. 355 kpk²², nakładającego obowiązek respektowania zasady jawności zewnętrznej z możliwością jej wyłączenia z uwagi na przesłanki sformułowane w przepisie art. 360 kpk²³, oczywiście przy ich odpowiednim zastosowaniu.

Powyższy sposób regulacji ustawodawca zastosował m.in. w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych. Ustawa z 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych²⁴ nie zawiera żadnych przepisów dotyczących jawności postępowania, formułując poprzez treść art. 74¹ ustawy²⁵ nakaz odpowiedniego stosowania w sprawach nieuregulowanym przepisów kpk.

Rozwiązanie analogiczne zawiera ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o komornikach sądowych i egzekucji²⁶. Nie znajdujemy w niej przepisów określających, czy postępowanie toczy się z uwzględnieniem zasady jawności, a jedynie – poprzez treść art. 75 ust. 4 ustawy – nakaz odpowiedniego stosowania przepisów kpk²⁷.

3. Wyłączenie jawności zewnętrznej. Rozwiązanie to, obecnie anachroniczne, jeszcze do niedawna występowało najczęściej. Wśród modeli postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących zawody prawnicze można je jeszcze odnaleźć w postępowaniu w sprawach dyscyplinarnych wobec prokuratorów. Ustawa z 20 czerwca 1985 roku o prokuraturze²⁸ w art. 76²⁹ ogranicza

²² Art. 355 kpk: „Rozprawa odbywa się jawnie. Ograniczenia jawności określa ustawa”. Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555.

²³ Art. 360§ 1: „Sąd wyłącza jawność rozprawy w całości albo w części, jeżeli jawność mogłaby: 1) wywołać zakłócenie spokoju publicznego, 2) obrażać dobre obyczaje, 3) ujawnić okoliczności, które ze względu na ważny interes państwa powinny być zachowane w tajemnicy, 4) naruszyć ważny interes prywatny”. Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555.

²⁴ Dz. U. 2010 Nr 10, poz. 65, tekst jednolity.

²⁵ „W sprawach nieuregulowanych do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego”. Art. 74¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

²⁶ Dz. U. 2011 Nr 231, poz. 1376, tekst jednolity.

²⁷ „Do postępowania dyscyplinarnego w zakresie nieuregulowanym w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego”.

²⁸ Dz. U. 2011 Nr 270, poz. 1599, tekst jednolity.

jawność zewnętrzną do prokuratorów i asesorów pełniących czynności prokuratorskie. Takie rozwiązanie wymaga szybkiej reakcji prawodawcy.

Racje przemawiające za pełną jawnością postępowań dyscyplinarnych

Przedstawione powyżej przykłady regulacji wskazują, że w kwestii określenia jawności postępowań dyscyplinarnych ustawodawca nie zajmuje jednolitego stanowiska, formułując zasadę jawności pełnej, ograniczonej lub całkowicie wyłączonej dla osób nie należących do danej grupy zawodowej.

Ustawodawca stosuje przy tym różne metody regulacji, albo określa zasadę jawności wprost w akcie podstawowym dla tego rodzaju odpowiedzialności, albo odsyłała w tym zakresie do przepisów kpk, nakazując ich odpowiednie zastosowanie.

Przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie nie jest oczywiście wadliwe. Jednakże sprawia, że w przypadku tego samego rodzaju odpowiedzialności, jaką jest odpowiedzialność dyscyplinarna, prawodawca wprowadza różne standardy w zakresie podstawowych gwarancji rzetelnego postępowania, pozbawiając niektórych obwinionych, i to w zasadzie bez wskazania kryteriów różnicowania ich sytuacji prawnej, prawa do pełnej jawności wewnętrznej i zewnętrznej, co należy ocenić negatywnie.

Obwinieni bowiem w postępowaniach dyscyplinarnych powinni mieć zapewnione takie same gwarancje procesowe, w tym pełną jawność postępowania, i to w takim samym zakresie jak oskarżony w postępowaniu karnym, za czym przemawiają argumenty, które przedstawiono poniżej.

Mimo, iż postępowanie dyscyplinarne jest odrębne³⁰, nie można nie zauważyć jego analogii do postępowania karnego³¹. Podobieństwo to wynika

²⁹ Tamże, art. 76: „1. Postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności. Na rozprawie mogą być obecni prokuratorzy i asesorzy pełniący czynności prokuratorskie. 2. Orzeczenie dyscyplinarne można podać do wiadomości publicznej po jego uprawomocnieniu się, na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego. 3. Protokolantem może być prokurator lub asesor wyznaczony przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego”.

³⁰ TK w wyroku z 11 września 2001, w sprawie SK 17/2000, wskazał pięć różnic zachodzących pomiędzy postępowaniem karnym a dyscyplinarnym: odrębność deontologii obu postępowań, inną naturę czynów podlegających odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej, nakaz odpowiedniego stosowania w postępowaniach dyscyplinarnych przepisów kpk nie powoduje przekształcenia tego postępowania w karne, zasada domniemania niewinności w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego oznacza, iż obwinionego należy uważać za niewinnego do czasu, gdy właściwy organ w sposób prawem przewidziany nie stwierdzi jego winy, zawarte w art. 42 ust. 3 Konstytucji wymaganie prawomocnego wyroku sądu jako jedynej drogi prowadzącej do obalenia domniemania niewinności „łączyć należy ściśle z postępowaniem karnym”. OTK ZU 2001/6, poz. 165.

³¹ Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa karnego uznają prawo dyscyplinarne za najbliższe państwowemu prawu karnemu, a nawet „za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa

przede wszystkim z zaliczenia obu rodzajów odpowiedzialności do szerszej grupy, tj. odpowiedzialności represyjnej³², i uprawnienia do przenoszenia do procedury dyscyplinarnej określonych gwarancji procesowych występujących na gruncie postępowania karnego. Zabieg ten czyni, jak wskazano w powyższych przykładach, zarówno ustawodawca, odsyłając do odpowiedniego stosowania procedury karnej, jak i doktryna oraz judykatura, wywodząc z analogii obu postępowań np. wymóg zagwarantowania przez ustawodawcę sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych³³ oraz stosowanie zasady domniemania niewinności³⁴. Również względy gwarancyjne oraz zasada równości wobec prawa, przesądzają o stosowaniu standardu rzetelnego procesu także do tych postępowań, w których odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kpk³⁵.

Próbując przenieść na grunt postępowań dyscyplinarnych przepisy rozdziału 42 kpk, „Jawność rozprawy głównej”, w szczególności sformułowaną tam w art. 355³⁶ zasadę jawności, należy podkreślić, że kwestię jawności postępowania ustawodawca określa zwykle w aktach podstawowych dla danego modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej, wskazując czy postępowanie to jest jawne, czy z ograniczeniem jawności. W aktach tych znajduje się co prawda odesłanie do przepisów kpk, jednak z zastrzeżeniem odpowiedniości ich stosowania w kwestiach wyróżnionych w akcie ustrojowym dla danego modelu odpowiedzialności nieuregulowanych. Tak określony zakres zastosowania przepisów uniemożliwia zatem odpowiednie zastosowanie przepisu art. 355 kpk, formułującego zasadę jawności. Przepis ten mógłby być odpowiednio zastosowany do określonego modelu postępowania dyscyplinarnego tylko wówczas, gdy w przepisach podstawowych kwestia jawności postępowania w ogóle nie zostanie uregulowana (tak jest np. w przypadku postępowania w sprawach radców prawnych), bądź zostanie uregulowana pozytywnie, ale niezupełnie, tzn. zostanie np. sformułowana zasada jawności z możliwością jej ograniczenia, ale bez

karnego”. Zob. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23.

³² O bliskości tej wypowiedział się m.in. TK w wyrokach: z 27 lutego 2001 r., K 22/2000, OTK ZU 2001/3, poz. 48; 11 września 2001 r., SK 17/2000, OTK ZU 2001/6, poz. 165.

³³ Problem prawa do sądu w ramach postępowania dyscyplinarnego był analizowany przez Trybunał Konstytucyjny, wyroki z: 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117; 16 listopada 1999 r., SK 11/99, OTK ZU 1999/7, poz. 158; 27 lutego 2001 r., K 22/2000, OTK ZU 2001/3, poz. 48; 11 września 2001 r., SK 17/2000, OTK ZU 2001/6, poz. 165; 8 października 2002 r., K 36/2000, OTK ZU 2002/5A, poz. 63; 10 maja 2004 r., SK 39/2003, OTK ZU 2004/5A, poz. 40, 4 marca 2008 r., SK 3/2007, OTK ZU 2008/2A, poz. 25; 2 września 2008 r., K 35/2006, OTK ZU 2008/7A, poz. 120; 17 listopada 2009 r., SK 64/2008, OTK ZU 2009/10A, poz. 148.

³⁴ Zob. wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K 22/2000, OTK ZU 2001/3, poz. 48.

³⁵ Por. A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, *Rzetelny proces karny w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, s. 296.

³⁶ Art. 355 kpk: „Rozprawa odbywa się jawnie. Ograniczenia jawności określa ustawa”. Dz. U. 1997 Nr 89, poz. 555.

wskazania katalogu przesłanek, z uwagi na które ograniczenie to może nastąpić (w ustawie prawo o adwokaturze wskazano tylko jedną przesłankę wyłączenia, w pozostałym zakresie odsyłając do przepisów kpk), procedury jej wyłączenia czy przesłuchania w takiej sytuacji świadków (np. w ustawie Prawo o ustroju sądów powszechnych).

Jeżeli natomiast w akcie podstawowym dla danego modelu odpowiedzialności ustawodawca wprost sformułuje wyłączenie jawności, to nie ma możliwości odpowiedniego zastosowania przepisów kpk. Jedynym rozwiązaniem jest próba wydobycia tej zasady z aktów wyższego rzędu, w szczególności z zasad konstytucyjnych.

Wyrażone w przywoływanym już wyżej przepisie art. 45 Konstytucji prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, choć w myśl literalnego brzmienia przepisu odnosi się do postępowań przed sądami, a postępowanie *stricte* dyscyplinarne ma charakter pozasądowy i toczy się przed różnymi organami dyscyplinarnymi – *quasi* sądami, to organy te, można w ujęciu przedmiotowym zaliczyć do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Podobnego rozszerzenia Trybunał Konstytucyjny już dokonał, odnosząc do organów *quasi*-sądowych, w tym dyscyplinarnych³⁷, gwarancje prawa do sądu. A ponieważ jedną z tych gwarancji i to o znaczeniu podstawowym jest zasada jawności, można wyprowadzić wniosek, że zasada jawności powinna być respektowana w postępowaniach dyscyplinarnych. W każdej bowiem sytuacji, w której orzeka się o sytuacji prawnej jednostki, a taką jest wymierzanie kary dyscyplinarnej, powinny znaleźć zastosowanie gwarancje określone w art. 45 Konstytucji.

Powyższy wniosek można też wysnuć z zaliczenia postępowań dyscyplinarnych do postępowań represyjnych. Celem tych ostatnich jest poddanie obywatela jakiejś formie kary lub sankcji, często dolegliwych, godzących w bardzo istotne, podstawowe dla jednostki wolności lub prawa. Tak też jest w postępowaniach dyscyplinarnych. Wśród katalogu kar dyscyplinarnych, jako najsurowsza, występuje z reguły kara pozbawienia możliwości wykonywania określonego zawodu i to na całe życie, a w przypadku studentów – kara pozbawiająca ich prawa do nauki na danej uczelni.

Biorąc pod uwagę właśnie to podobieństwo, jak i sformułowaną w art. 2 Konstytucji zasadę demokratycznego państwa prawnego, można uznać, że gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji, powinny znaleźć swoje zastosowanie do wszelkich postępowań represyjnych, a zatem również wszystkich postępowań dyscyplinarnych³⁸. Takiej wykładni dokonał też TK wprost wskazując, że przepisy art. 42-45 Konstytucji

³⁷ Wyroki: z 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998/7, poz. 117; z 16 marca 1999 r., SK 19/98, Dz. U. 1999 Nr 22, poz. 211.

³⁸ Taką konstatację wyprowadził TK z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzeczeniach z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995/I, poz. 12, a następnie w orzeczeniu z dnia

znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji o stricte karnym charakterze, ale też odpowiednio do innych regulacji o represyjnym charakterze. Niewątpliwie znajdują też one zastosowanie do podstaw i procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej³⁹.

W omawianej materii głos zabierał też Europejski Trybunał Praw Człowieka. Niejednokrotnie uznawał on, że organy dyscyplinarne mieszczą się w pojęciu *sąd* w rozumieniu art. 6 ust. 1⁴⁰ Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴¹, a postępowanie dyscyplinarne, powinno odpowiadać standardom w nim zakreślonym – być jawne wewnętrznie i zewnętrznie, z możliwością ograniczenia jawności zewnętrznej z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwa, lub względy obyczajowe. Trybunał podkreślał przy tym wagę jawności postępowania jako fundamentu budowy zaufania społecznego w stosunku do organów sądowniczych oraz dyscyplinarnych, a w konsekwencji zaufania do samorządów zawodowych, które organy te powołują⁴².

Z zaliczenia postępowania dyscyplinarnego do grupy postępowań represyjnych wynika też obowiązek stworzenia możliwości optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego⁴³. W zasadzie respektuje go sam ustawodawca, odsyłając do wielu instytucji i zasad prawnych zawartych w *kpk*. Tym bardziej zdumiewa niekonsekwencja prawodawcy, który z jednej strony z uwagi na ochronę obwinionego sięga do wielu rozwiązań wywodzących się z prawa karnego i postępowania karnego, a z drugiej nie gwarantuje tak elementarnego uprawnienia, jak prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy.

Reasumując, przytoczone powyżej argumenty uprawniają do stwierdzenia, że prawodawca powinien zagwarantować w postępowaniach dyscyplinarnych zarówno jawność wewnętrzną, jak i zewnętrzną. Obwinionemu oraz jego

8 grudnia 1998, K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117 uznał, że wniosek ten nie stracił aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP z 1997 r. Por. też wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010, nr 5A, wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003, nr 6A.

³⁹ Wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117.

⁴⁰ Art. 6 ust. 1: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu 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”. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284.

⁴¹ Zob. P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 1998 nr 8, s. 77.

⁴² Por. orzeczenie *Campbell et Fell v. Wielka Brytania* z 28 czerwca 1984 r., A 80, pkt 68; s. 111.

⁴³ Zob. wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K 22/2000, OTK ZU 2001/3, poz. 48.

obroncy zapewnić możliwość wglądu do aktu toczącego się postępowania, a po wpłynięciu wniosku o rozpoznanie sprawy dyscyplinarnej – jawność dla publiczności, ewentualnie z możliwością jej ograniczenia. Wylączenie jawności może jednakże następować z dowolnych powodów, należy je określić normatywnie w taki sposób, aby były one zgodne z rozwiązaniami konstytucyjnymi, wskazującymi katalog przesłanek dających podstawę do wylączenia jawności postępowania. Są to w myśl przywołanego już wyżej art. 45 ust. 2 Konstytucji: moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochrona życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny⁴⁴. Ewentualnie można zezwolić na wylączenie jawności postępowania za obopólną zgodą stron tegoż postępowania⁴⁵. W żadnym jednak razie wylączenie to nie może dotyczyć ogłoszenia wyroku. W każdym przypadku ogłoszenie orzeczenia wydanego przez organ dyscyplinarne powinno być jawne. Dopuszczalne jest jedynie, analogicznie jak w postępowaniu karnym⁴⁶, wylączenie jawności uzasadnienia orzeczenia z powodów, które przesądziły o wylączeniu jawności rozprawy dyscyplinarnej.

Podsumowanie

Jawność postępowania przed sądem to podstawowa zasada konstytucyjna, gwarancja rzetelnego postępowania wprost wyrażona w Konstytucji, stanowiąca zabezpieczenie i ochronę praw jednostki. Publiczny charakter rozprawy to również jeden z elementów prawa do sądu, który sprzyja ochronie zaufania do organów sprawujących wymiar sprawiedliwości. Publiczność zapewnia przejrzystość postępowania, a ta z kolei umożliwia realizację sprawiedliwego procedowania. Jawność służy też podniesieniu poziomu usług. Pełni istotną funkcję kontrolną, która w postępowaniach w ogóle, a dyscyplinarnych w szczególności, jest bardzo ważna, zwłaszcza gdy postępowanie dyscyplinarne dotyczy osób wykonujących zawody zaufania społecznego. Ograniczenie jawności pogłębia bowiem brak zaufania do samorządów, osób, które ten zawód wykonują i sprawia wśród społeczeństwa poczucie braku rzetelności i bezstronności.

W celu urzeczywistnienia powyższych podstawowych standardów konstytucyjnych niezbędne jest rozszerzenie zasady jawności do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a konstytucyjnego umocowania do takiej wykładni można właściwie szukać w art. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sformułowana tu zasada jawno-

⁴⁴ Por. W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 9, s. 79.

⁴⁵ Zob. tak też A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, „Przeгляд Sądowy” 2001 nr 9, s. 29-30.

⁴⁶ W myśl art. 364 § 2. „Jeżeli jawność rozprawy wyłączono w całości lub w części, przytoczenie powodów wyroku może nastąpić również z wylączeniem jawności w całości lub w części”.

ści powinna mieć zastosowanie nie tylko do rozpraw przed sądami państwowymi, ale również *quasi* sądami, w tym sądami dyscyplinarnymi.

Obwiniony w postępowaniu dyscyplinarnym – które jak wskazano ma charakter postępowania represyjnego i w którym organy dyscyplinarne orzekają o jego sytuacji prawnej, dysponując katalogiem kar dyscyplinarnych, często bardzo dolegliwych, ingerujących w sferę wolności i praw jednostki – powinien mieć prawo wglądu do akt postępowania na każdym jego etapie, a społeczeństwo – możliwość obserwowania tegoż postępowania w celu sprawowania kontroli społecznej nad jego tokiem, a przez to budowania większego zaufania do organów orzekających i samorządów zawodowych. Jest to bardzo ważne w sytuacji, kiedy postępowanie dyscyplinarne toczy się przede wszystkim przed organami głównie o charakterze korporacyjnym, złożonymi z przedstawicieli danego zawodu.

Wydaje się, że potrzebę zmian w kierunku zapewnienia w postępowaniach dyscyplinarnych pełnej jawności postępowania zauważył wreszcie ustawodawca, który w ustawach: Prawo o ustroju sądów powszechnych, Prawo o adwokaturze, Prawo o notariacie, ustawie o radcach prawnych, wprowadził zasadę jawności zewnętrznej rozprawy dyscyplinarnej i pełnej publiczności ogłaszania orzeczeń sądów dyscyplinarnych w myśl standardów przyjętych w *kpk*, jak i tych postulowanych przez różne środowiska (np. Helsińską Fundację Praw Człowieka) oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Nasuwa się więc postulat *de lege ferenda*, aby prawodawca ten pozytywny trend zmian kontynuował i zasadę pełnej jawności wprowadził do wszystkich postępowania dyscyplinarnych, ujednocijając w tym zakresie procedurę postępowania dyscyplinarnego w celu zagwarantowania obwinionym sprawiedliwości proceduralnej⁴⁷ i tożsamości konstytucyjnej, która oznacza m.in. traktowanie jawności postępowania jako zasady⁴⁸.

Powyższy postulat ustawodawca może zrealizować poprzez wypracowanie jednego wzorca dla wszystkich postępowania dyscyplinarnych, w którym zasada jawności będzie jedną z podstawowych gwarancji procesowych tegoż postępowania i na jego podstawie wprowadzić odpowiednie zmiany we wszystkich aktach regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną albo poprzez uchwalenie kodeksu postępowania dyscyplinarnego.

⁴⁷ O pojęciu sprawiedliwości proceduralnej zob. P. Wiliński, *Rzetelny proces karny w świetle Konstytucji i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, w: *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, s. 303-306.

⁴⁸ TK w orzeczeniu z 3 marca 2005 r. wprost wskazał, że „Postępowanie dyscyplinarne powinno być dostosowane do ogólnych zasad obowiązujących w demokratycznym państwie prawnym (art. 2 konstytucji). A postępowanie przed każdym sądem musi spełniać wymogi sprawiedliwości proceduralnej i tożsamości konstytucyjnej”. SK 26/02, OTK ZU 2005/3A, poz. 29.

THE OPENNESS OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS

SUMMARY

The principle of open proceedings is a guarantee of reliable judicial process. The considerations aim at answering the question whether this principle of open proceedings is applicable to disciplinary trials. Starting by a short characteristic of the specificity of disciplinary proceedings, the authoress passes to justifying a need of the applicability of the principle of open proceedings into all the models of disciplinary liability in order to ensure the procedural fairness and constitutional identity for the accused.

KEYWORDS: disciplinary proceedings, disciplinary liability, open proceedings.