

Katarzyna Chudy

Czy istnieje potrzeba wprowadzenia radykalnych zmian w sądownictwie dyscyplinarnym zawodów prawniczych?

Palestra 51/5-6(581-582), 165-178

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Czy istnieje potrzeba wprowadzenia radykalnych zmian w sądownictwie dyscyplinarnym zawodów prawniczych?

Ogląd i ocena środowiska zawodów prawniczych

Panuje opinia¹, że przedstawiciele tzw. wolnych zawodów prawniczych², jak również samorządy tychże zawodów funkcjonują źle. Ż. Semprich³ wskazuje, że

¹ M.in. I. T. Miecik, *Prawo rynku*, „Polityka” 2005, nr 38, s. 20–30; M. Budna, *Oskarżyciel i skarżypyta*, „Polityka” 2005, nr 20, s. 32–35; P. Pytlakowski, *Plamy na togach*, „Polityka” 2005, nr 21, s. 32–34; K. Burnetko, *Ważniejsza racja niż korporacja*, „Polityka” 2005, nr 31, s. 21; A. Goszczyński, *Wiatr w togach*, „Polityka” 2005, nr 6, s. 92–93; P. Pytlakowski, *Prokurator na dożyciu*, „Polityka” 2004, nr 41, s. 88–90; B. Wojciszke, *Niebo gwiazdziste nade mną, prawo moralne... pode mną*, „Polityka” 2005, nr 6, s. 38–39.

² Pojęcie „niektóre zawody prawnicze” pojawia się w projekcie ustawy z 7 marca 2006 r. o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. Projektodawca w art. 1 wskazuje na krąg adresatów ustawy – a zatem określa, co należy rozumieć pod pojęciem „niektórych zawodów prawniczych”, i tak są to: sędziowie i asesory sądów powszechnych, prokuratorzy i asesory powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sędziowie sądów powszechnych i prokuratorzy p.j.o. p. w stanie spoczynku, adwokaci i aplikanci adwokaccy, radcowie prawni i aplikanci radcowscy, komornicy sądowi, aplikanci i asesory komorniczy, notariusze, asesory i aplikanci notarialni.

Kwestia definiowania pojęć „wolny zawód”, „wolny zawód prawniczy” i „zawód prawniczy” doczekała się licznych interpretacji i omówień – np. K. Wojtczak, *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 1; M. Szydło, *Nabywanie uprawnień do wykonywania wolnych zawodów*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 7, s. 51–62; E. Skrzydło-Tefelska, *Wykonywanie wolnych zawodów prawniczych w stosunkach pomiędzy UE a Polską*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2000, vol. XXLVII, s. 151–165.

Trafniejszej nomenklatury pojęciowej – organy ochrony prawnej używają m.in.: J. Bodio, G. Borkowski, T. Demendecki, *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*, Kraków 2005, oraz B. Szmulik, M. Żmigrodzki, *Ustrój organów ochrony prawnej*, Lublin 2003.

Choć zatem należy podać w wątpliwość trafność pojęcia „niektóre zawody prawnicze” (szczególnie w odniesieniu do sędziego, prokuratora czy komornika), w niniejszej pracy będzie ono używane.

³ Ż. Semprich, *Komentarz – sąd zastąpi komisję dyscyplinarną*, „Rzeczpospolita”, 18–19 marca 2006 r., s. C2.

korporacje chronią swych członków, nie chcą albo nie potrafią ujawniać i eliminować nieprawidłowości w środowisku. Rozwiązanie tego problemu znaleźli przedstawiciele mediów, którzy – „przejmując funkcję demaskatorską, coraz częściej donoszą o występkach osób wykonujących nawet najbardziej szacowne profesje”⁴. Jednocześnie, w ocenie Ż. Semprich⁵, „media stały się nowym forum piętnowania tychże występków – zastępując w tym profesjonalne środowisko”.

Zawody prawnicze to zbiór wieloelementowy (elementami zbioru są pojedyncze osoby – m.in. sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze i komornicy). W zbiorze tym zdarzają się wypadki zachowań negatywnych, ale zasadniczą jego część tworzą osoby o wysokich kwalifikacjach moralnych, etycznych i merytorycznych (które to surowe wymogi nałożone są na przedstawicieli ww. profesji ustawami). Media wzięły na siebie obowiązek ujawniania nieprawidłowości zachodzących w tymże zbiorze. Czy jednak media czują się w obowiązku informować o przykładach zaangażowania w pracę, poświęceniu, profesjonalizmie, walorach etycznych i moralnych przedstawicieli pozostałej, większej części zbioru? Odpowiedź brzmi – nie. Nie, bo zainteresowanie budzą przede wszystkim tematy bulwersujące, wywołujące silne emocje. A jakie emocje może wywoływać informacja o prawniku, który w życiu prywatnym nie wywołał żadnego skandalu ani sensacji, a swe zawodowe obowiązki zawsze wykonywał sumiennie?

W mediach (tych ogólnie dostępnych – mowa tu bowiem nie o jest o opracowaniach branżowych, fachowych) wykreowany został więc negatywny wizerunek prawnika. Najczęściej o tej grupie zawodowej mówi się w kontekście nagannych zachowań, naruszeń, wypaczeń. Taki obraz powoduje, że gotowi jesteśmy uwierzyć, że tylko takie zachowania cechują przedstawicieli tych środowisk.

Wychodzi tu na jaw pewien paradoks. Polega on na tym, że im częściej ujawniane są wypadki zachowań nieetycznych i nadużyć, których dopuszczają się przedstawiciele zawodów prawniczych, im częściej zjawiska takie są piętnowane – tym generalna ocena tych środowisk jest gorsza. Nie zakłada się bowiem, że istnieje jakiś górny pułap zachowań nagannych, poza którym istnieje już tylko zbiór przedstawicieli postępujących zgodnie z zasadami etyki zawodowej. Nie zakłada się też, że ujawnianie naruszeń zachodzących w tych środowiskach stoi w oczywistej sprzeczności z tezą, że środowiska prawnicze chronią swych członków i nie pozwalają na eliminowanie nieprawidłowości. Zakłada się natomiast, że im więcej zjawisk wykrytych, im więcej zachowań napiętnowanych, tym więcej jeszcze pozostaje do wykrycia i napiętnowania.

Negatywne nastawienie do przedstawicieli zawodów prawniczych podtrzymuje również Minister Sprawiedliwości, wskazując, że „korporacje zrzeszające tzw. wolne zawody udowodniły ponad wszelką wątpliwość, iż nie dorosły do sprawowania obiektywnego, rzetelnego, bezstronnego sądownictwa dyscyplinarnego. Wyko-

⁴ Tamże.

⁵ Tamże.

rzystują je jako instrument korporacyjnej solidarności służący zagwarantowaniu bezkarności działań i postaw sprzecznych z interesem wymiaru sprawiedliwości i szerzej – interesem publicznym⁶.

Receptą na tę zdiagnozowaną przez media, społeczeństwo i ministra chorobę o pogarszającej się kondycji moralnej przedstawicieli zawodów prawniczych ma być ustawa o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze⁷. W uzasadnieniu do projektu znów pojawiają się bardzo ostre sformułowania pod adresem przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, jak choćby to: „celem proponowanych zmian jest ujednoczenie zasad postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, a także wprowadzenie rozwiązań dających gwarancję, że zachowanie naruszające normy danego zawodu, jako sprzeczne z etyką zawodową, zostanie odpowiednio do stopnia zawinienia napiętnowane, niezależnie od interesu członka danej korporacji zawodowej”⁸. Jednocześnie w uzasadnieniu projektu czytamy, że ustawa o jednolitym postępowaniu dyscyplinarnym jest częścią rządowego projektu wymiaru sprawiedliwości, obejmującego m.in. reformę zawodów prawniczych.

Reasumując, mamy więc sytuację, w której odczuwa się społeczne i polityczne przekonanie, że dotychczasowe organy powołane do sprawowania sądownictwa dyscyplinarnego zajmują się ochroną sprawców czynów powodujących odpowiedzialność dyscyplinarną, oraz że działania sprzeczne z zasadami wykonywania poszczególnych zawodów/funkcji, a także działania sprzeczne z zasadami etyki zawodowej pozostają bezkarne.

Mity a rzeczywistość i prawo

Postawiony problem negatywnego postrzegania środowisk prawniczych i wiara w stworzenie regulacji, która definitywnie wyeliminuje wszystkie nieprawidłowości, jest zagadnieniem nienowym. W 1995 roku na łamach „Państwa i Prawa”⁹ ukazał się artykuł traktujący, szeroko rzecz ujmując, o mitach dotyczących stanowienia i stosowania prawa, które to mity powstają tak w kręgu władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak i wśród społeczeństwa. Opracowanie to nic nie straciło na aktualności (rzecz dotyczy przecież mitów – a więc kwestii ponadczasowych), zaś podniesione w

⁶ T. Pietryga, *Minister Ziobro chce dyscyplinować adwokatów*, „Gazeta Prawna”, 8 lutego 2006 r., dodatek „Prawnik”, s. 2.

⁷ Projekt z 7 marca 2006 r. – publikowany m.in. w „Nowej Currendzie. Miesięczniku Komorników Sądowych” 2006, z. 3, s. 111–157.

⁸ Uzasadnienie do projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze – publikowane m.in. w „Nowej Currendzie. Miesięczniku Komorników Sądowych” 2006, z. 3, s. 158–167.

⁹ J. Jabłońska-Bonca, *Archetypy mitów w dyskusjach o prawie*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 10–11, s. 3–14.

nim tezy można z powodzeniem odnieść do aktualnej sytuacji, w jakiej postawiono przedstawicieli zawodów prawniczych. Odstęp czasowy pomiędzy opublikowaniem wzmiankowanego artykułu a aktualnymi propozycjami reformy zawodów prawniczych jest tak duży, że pozwala uwolnić się od posądzenia o koniunkturalizm.

J. Jabłońska-Bonca¹⁰ podnosi więc przede wszystkim, że na kształt opinii publicznej wpływa nie tylko wiedza o faktach, ale i mity, stereotypy, symbole, przesady, uprzedzenia itp. Szczególną rolę odgrywa obecnie tzw. mit współczesny, bez fabuły, ale za to z czytelnie zarysowaną funkcją¹¹. Mit ten ma za zadanie uczynić określone zjawiska czytelniejszymi, bardziej zrozumiałymi. Mit stwarza obraz fragmentu (tylko fragmentu!) rzeczywistości. Tak utworzony fragmentaryczny obraz staje się filtrem nieprzepuszczającym do odbiorcy danych sprzecznych z mitem. Kto zadowolony się mitem, uzyska stały, jasny obraz zjawiska – nie ma pytań, wątpliwości i niepewności, wie co jest prawdą, a co fałszem.

Autorka artykułu stawia również pytanie – w jakim stopniu politycy sami ulegają mitom i stereotypom? Oraz czy przypadkiem nie jest tak, że politycy mity takie świadomie kreują i podsycają, tak by miały one wpływ na masową wyobraźnię.

J. Jabłońska-Bonca zwraca uwagę także na kwestię archetypowego mitu opartego na wierze w możliwość ustalenia prawa, które będzie urzeczywistnieniem wartości ostatecznych i odrzuceniem patologii, a także na zagadnienie mitu automatyzmu – którego przejawem jest erupcja optymistycznych projektów legislacyjnych, mających za zadanie radykalnie i szybko przekształcić poszczególne elementy starej rzeczywistości. Zarówno mit archetypowy, jak i mit automatyzmu należy jednak traktować jako utopijne i iluzyjne.

J. Jabłońska-Bonca przywołuje również stanowisko D. Hume'a, który twierdził, że byłoby dobrze, gdyby w prawie udało się wyeliminować błędy przeszłości, a nie sięgać do ideału, bo sięganie do ideału jest złudzeniem niebezpiecznym dla prawodawstwa. Idea Hume'a, jak podkreśla autorka, ciągle jednak nie znajduje dostatecznego zrozumienia u reformatorów.

Na podstawie szkicowo tu zarysowanego problemu negatywnego postrzegania przedstawicieli zawodów prawniczych oraz problemu – czy taki ogląd tej grupy nie bierze się stąd, że tak społeczeństwo, jak i politycy kierują się w swych opiniach mitami, i że również jako mit należy traktować pomysł, zgodnie z którym wprowadzenie nowej ustawy o jednolitym postępowaniu dyscyplinarnym „uleczy” środowisko prawnicze – można wyprowadzić następujące założenie:

„Słuszne jest doskonalenie istniejącego już sądownictwa dyscyplinarnego i ujednoczenie postępowań dyscyplinarnych sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników – z tym jednak zastrzeżeniem, że

¹⁰ J. Jabłońska-Bonca, *Archetypy mitów w dyskusjach o prawie*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 10–11, s. 3.

¹¹ Przeciwieństwem mitu współczesnego jest mit archaiczny – sfabularyzowany, J. Jabłońska-Bonca, *Archetypy mitów w dyskusjach o prawie*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 10–11, s. 3.

niecelowe jest stworzenie jednego sądu dyscyplinarnego działającego przy sądzie powszechnym. A zatem – jako słuszne należy uznać pozostawienie sądownictwa dyscyplinarnego w gestii samorządów poszczególnych korporacji. Poprzeż wypada zatem wystawioną przez środowiska prawnicze krytyczną ocenę projektowanych zmian. Wdrażanie zmian poprzedzić należy baczną analizą dorobku naukowego teoretyków i praktyków tego przedmiotu – bowiem w literaturze wskazywano wielokrotnie, jakie zapisy poszczególnych systemów dyscyplinarnych nastroczają trudności interpretacyjnych, gdzie istnieją luki i jakie są postulaty *de lege lata*”.

Poglądy na zagadnienia związane z sądownictwem dyscyplinarnym przed opublikowaniem projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze

Dominującym dotychczas poglądem w literaturze jest pogląd, że sądownictwo dyscyplinarne stanowi jeden z zasadniczych elementów, a być może nawet fundament działania samorządów zawodów prawniczych i jako taki winno w gestii tychże samorządów pozostawać. Stanowisko takie ukształtowało się w toku wieloletniej praktyki i znalazło odzwierciedlenie w wielu publikacjach, które ukazały się na długo przed proponowanymi dziś zmianami.

I tak np. A. Wasilewski¹² stanowczo sprzeciwił się ujednocinaniu sądownictwa dyscyplinarnego i podkreślił, że instytucja taka jest przejawem określonej autonomii członków korporacji zawodowych: „odpowiedzialność dyscyplinarna, która wykształciła się i funkcjonuje jako szczególny instrument prawny dyscyplinowania i samokontroli (...) nie może i nie powinna być poddawana jakiegokolwiek regulacji ustawowej ani w odniesieniu do materialnoprawnych, ani też formalnoprawnych (...) podstaw tej odpowiedzialności”. Jednocześnie A. Wasilewski wskazał, że pogląd ten nie przeczy konieczności takiego kształtowania zasad i trybu odpowiedzialności dyscyplinarnej, jaki jest niezbędny do skutecznej obrony doniesłego w danym wypadku interesu publicznego. A. Wasilewski przyjął również, że należy stosować takie środki dyscyplinujące, które zapewnią przestrzeganie stosownych zasad postępowania i systemu wartości.

P. Przybysz¹³ podniósł, że powinność sprawowania pieczy przez samorzady zawodowe nad należytych wykonywaniem zawodu – wyływająca z art. 17 Konstytucji¹⁴

¹² A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Przegląd Sądowy” 2001, z. 9, s. 43–44.

¹³ P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 8, s. 68.

¹⁴ „W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” – art. 17 ust. 1 Konstytucji.

– manifestuje się przede wszystkim w sądownictwie dyscyplinarnym przed organami samorządu, będąc w istocie najbardziej typowym sposobem realizacji tego obowiązku.

R. Szytk¹⁵ wskazał dodatkowo, że sądownictwo dyscyplinarne sprawowane przez samorządy zawodów prawniczych jest elementem wymiaru sprawiedliwości objętym gwarancjami konstytucyjnymi.

P. Przybysz¹⁶ przywołuje w swym opracowaniu bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu dotyczące pojęcia sądu (w rozumieniu art. 6 Konwencji). Trybunał uznał¹⁷ za sąd również organy sprawujące sądownictwo dyscyplinarne. Trybunał dopuścił możliwość, że organy dyscyplinarne orzekające w sprawie mogą nie mieć wszystkich przymiotów właściwych sądowi (m.in. podległość sędziów wyłącznie ustawom, odpowiednio długa kadencja i inne gwarancje zabezpieczające przed odwołaniem bez powodu itd.), pod warunkiem że od takiego orzeczenia przysługiwać będzie obywatelowi prawo odwołania, które zostanie rozpoznane przez organ spełniający wszystkie wymagania określone w art. 6 Konwencji.

Zagadnienia sądownictwa dyscyplinarnego stanowiły także przedmiot orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Podawano w wątpliwość, czy organy orzekające w sprawach dyscyplinarnych mogą być uznawane za sąd i czy sądownictwo dyscyplinarne nie przeczy prawu do dwuinstancyjnego postępowania¹⁸. Trybunał Konstytucyjny¹⁹ stanął na stanowisku, że art. 45 Konstytucji, zapewniający każdemu prawo do sądu, gwarancji tej nie łączy z dwuinstancyjnością rozpoznania sprawy przez sąd, jeżeli sprawa od początku do końca nie podlegała kognicji sądownictwa. Trybunał wskazał również, że choć władza sądownicza stanowi monopol władzy państwowej, nie wyklucza to legalności działania innych, niepaństwowych organów utworzonych w celu rozstrzygania sporów o prawa – jeżeli wyraźne przepisy ustawowe możliwość taką stwarzają – czyli np. w wypadku sądów dyscyplinarnych tworzonych na podstawie ustaw szczególnych lub w ramach korporacyjnych struktur organizacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku²⁰, że sądownictwo dyscyplinarne zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. Ujęcie sądownictwa dyscyplinarnego w takie właśnie ramy

¹⁵ R. Szytk, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy*, „Rejent” 2005, z. 4, s. 139.

¹⁶ P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 8, s. 68–69.

¹⁷ Orzeczenie ETPC w Strasburgu z 18 czerwca 1984 r. w sprawie Campbell i Fell (A.80, s. 40–41), za: P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 8, s. 77.

¹⁸ W postępowaniu dyscyplinarnym komorników sądowych w pierwszej instancji orzeka komisja dyscyplinarna działająca przy Krajowej Radzie Komorniczej, od jej orzeczeń służy zaś odwołanie do sądu okręgowego – wydział pracy i ubezpieczeń – art. 75 Ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 133, poz. 882 z późn. zm.

¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, Dz.U. z 1998 r. Nr 158, poz. 1043.

²⁰ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, Dz.U. z 1998 r. Nr 158, poz. 1043.

pozwała wyznaczyć odmienny zakres kontroli sądowej. Trybunał przestrzegł, by ta kontrola – będąca w istocie instrumentem nadzoru nad samorządami zawodowymi – nie stała się uprawnieniem zakreślonym zbyt szeroko.

P. Przybysz²¹ zwrócił uwagę na kwestię wzajemnych relacji pomiędzy sądownictwem powszechnym i sądownictwem administracyjnym a sądownictwem dyscyplinarnym, celnie wskazując, że „odpowiedzialność dyscyplinarna przed organami złożonymi z członków tej samej grupy zawodowej jest powszechnie uznawana za przywilej danej grupy zawodowej. Ten przywilej ma racjonalne uzasadnienie – organy dyscyplinarne orzekają w sferze etyki i godności zawodowej, wobec czego muszą być złożone z osób potrafiących określić wymagania etyczne i profesjonalne wobec osoby obwinionej o przewinienie dyscyplinarne. Należy zastanowić się, czy badanie przez sądy powszechne spraw dyscyplinarnych co do *meritum* nie prowadziłyby do podważenia racji leżących u podstaw tego rodzaju systemów odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z kolei poddanie tych spraw jurysdykcji Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza poddanie orzeczeń dyscyplinarnych jedynie kontroli zgodności z prawem”.

Jeszcze przed opublikowaniem projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze zainteresowane środowiska wzywały, by nie pozostawać biernym wobec antykorporacyjnej propozycji wyłączenia sądownictwa dyscyplinarnego z zakresu kompetencji samorządów (pkt 5 programu działania rządu – „Solidarne Państwo”²²).

Zwolennikiem koncepcji ujednoczonego sądownictwa dyscyplinarnego był S. Waltoś²³, wskazując, że „coraz bardziej nagląca jest potrzeba utworzenia wspólnego sądownictwa dyscyplinarnego dla sędziów i prokuratorów, w przyszłości obejmującego także adwokatów, radców prawnych i notariuszy”.

Poglądy na zagadnienia związane z sądownictwem dyscyplinarnym po opublikowaniu projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze

Proponowane zmiany spotkały się ze sprzeciwem środowisk objętych projektem regulacji. Już po opublikowaniu projektu przedstawiciele poszczególnych środowisk tzw. zawodów prawniczych podnosili: „samorząd adwokacki powoli przestaje istnieć. Jeśli ministerialne propozycje staną się obowiązującym prawem, to z zakresu art. 17 ust. 1 Konstytucji znikną, ku wygodzie ministra – prawnicze samorządy

²¹ P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 8, s. 75.

²² R. Szytko, *Z działalności samorządu notarialnego. Samorząd notarialny w kształtowaniu statusu notariusza*, „Rejent” 2005, z. 10, s. 190.

²³ S. Waltoś, *Prokuratura – jej miejsce wśród organów władzy, struktura i funkcje*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 14.

zawodów zaufania publicznego. Nie sama przecież nazwa decyduje o ich usytuowaniu w porządku prawnym państwa, lecz uprawnienia, którymi dysponują²⁴.

Krytycznie do projektu ustawy odniósł się K. Parulski, prezes Zarządu Głównego Stowarzyszenia Prokuratorów RP²⁵, wskazując, że we wszystkich systemach prawnych celem stowarzyszeń i samorządów zawodowych jest m.in. kontrolowanie postaw etycznych i dbałość o jakość szeregów, a także zabezpieczenie przed zakusami władzy wykonawczej na chęć wpływania na samorządową samoregulację. Spośród organów i instytucji służących wykonaniu tych zadań K. Parulski szczególną rolę przypisał sądownictwu dyscyplinarnemu, które w jego osądzie pozostaje zasadniczym fundamentem samorządu adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Autor jest zwolennikiem ujednolicenia postępowań dyscyplinarnych sędziów i prokuratorów, podnosząc, że: „rozszerzenie sprawdzonych i cieszących się uznaniem sędziów rozwiązań prawa o ustroju sądów powszechnych jedynie na stan prokuratorów uczyniłoby zadość postulatowi głoszonemu przez środowiska prawnicze – w tym Stowarzyszenie Prokuratorów RP”.

Na stronach internetowych Naczelnej Rady Adwokackiej ukazało się stanowisko jej Prezydium podjęte na posiedzeniu w dniu 21 marca 2006 roku dotyczące projektu ustawy, w którym stwierdzono m.in., że przedmiotowa regulacja jest głęboko sprzeczna z istotą samorządu adwokackiego (pkt 1). Wyrażono również stanowczy sprzeciw wobec proponowanych zmian (pkt 10). W zajęтым stanowisku przypomniano o dotychczasowej szczególnej pozycji Ministra Sprawiedliwości posiadającego uprawnienia nadzorcze i uprawnienia do inicjowania postępowań dyscyplinarnych (pkt 6) oraz o zasadzie przyjętej we wszystkich państwach Unii Europejskiej, która pozostawia sądownictwo dyscyplinarne w gestii samorządów – z zaznaczeniem, że istnieją pewne modyfikacje dopuszczające podleganie bezpośredniej kontroli sądów powszechnych w trybie odwoławczym (pkt 7).

Z. Klatka²⁶ – prezes Krajowej Rady Radców Prawnych podniósł, że samorząd poszczególnych zawodów prawniczych musi być niezależny, posiadać uprawnienia do formułowania zasad etyki zawodowej i nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu – także poprzez sądownictwo dyscyplinarne. Opinię swoją oparł²⁷ na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i wymaganiach związanych z przynależnością do Unijnej Rady Adwokatów i Stowarzyszeń Prawniczych.

Przytoczony wyżej przegląd dawniejszych i obecnych poglądów przedstawicieli świata nauki i poszczególnych środowisk prawniczych skłania do przyjęcia po-

²⁴ J. Agacka-Indecka, *Samorząd adwokacki powoli przestaje istnieć*, „Rzeczpospolita”, 10 kwietnia 2006 r., s. C4.

²⁵ K. Parulski, *Jeden schemat dla bardzo różnych profesji*, „Rzeczpospolita”, 19 kwietnia 2006 r., s. C4.

²⁶ Za: K. Sobczak, *To zamach na prawniczy samorząd*, „Rzeczpospolita”, 23 marca 2006 r., s. C3.

²⁷ Bez powołania źródeł.

glądu, że idea wprowadzenia ustawy o wspólnym postępowaniu dyscyplinarnym spotyka się – generalnie – z brakiem aprobaty.

Przegląd postulowanych zmian w istniejącym sądownictwie dyscyplinarnym

Dyskusja nad kształtem sądownictwa dyscyplinarnego nie zaczęła się z chwilą opublikowania projektu ustawy o sądownictwie dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. Dyskusja ta trwała od dawna – wewnątrz poszczególnych grup i na łamach ich wydawnictw zawodowych. Zastanawiano się więc – co winno zostać zmienione w przepisach regulujących podstawy odpowiedzialności zawodowej, katalogu kar, procedurze. Poniżej zaprezentowany będzie krótki przegląd zajętych stanowisk. Celem tej prezentacji jest uświadomienie, że – kolokwialnie rzecz ujmując – nie ma sensu wyważanie otwartych drzwi. W toku praktycznego stosowania poszczególnych regulacji środowiska prawnicze same znalazły luki, niejasności i niedociągnięcia, których wyeliminowanie z pewnością wydatnie wpłynęłoby na jakość postępowań dyscyplinarnych. To z kolei być może pozwoiłoby na uniknięcie zarzutów, że postępowania te nie spełniają swej funkcji, są nieefektywne itp.

A. Herzog²⁸ wskazał, że przepisy dotyczące postępowania dyscyplinarnego prokuratorów zawierają wiele luk i rozwiązań wątpliwych, a ich stosowanie powoduje rozmaite trudności. Przykładem niespójności legislacyjnej jest według niego kwestia okresu, w jakim trwa zawieszenie prokuratora w czynnościach i związana z nią możliwość obniżenia wynagrodzenia zawieszonemu. Autor rzecz całą opiera na przypadku, który pojawił się w praktyce – wskazując: „jeżeli orzeczenie sądu dyscyplinarnego o wydaleniu prokuratora ze służby uprawomocniło się w pierwszej instancji, pociąga ono utratę stanowiska prokuratora z mocy prawa z chwilą uprawomocnienia. Natomiast jeżeli w sprawie orzekł sąd dyscyplinarny drugiej instancji, to jego orzeczenie powoduje takie konsekwencje dopiero z dniem upływu terminu do wniesienia kasacji przez strony (obwinionego i rzecznika dyscyplinarnego), a więc po trzydziestu dniach od daty doręczenia stronie orzeczenia z uzasadnieniem. Jeżeli zaś w tym terminie kasację wniesiono, utrata z mocy prawa stanowiska prokuratora następuje dopiero z dniem wydania orzeczenia o oddaleniu kasacji lub pozostawienia jej bez rozpoznania. Przez okres trwania postępowania prokurator może być zawieszony w czynnościach. W okresie zawieszenia w czynnościach, na wniosek przełożonego dyscyplinarnego, można obniżyć zawieszonemu prokuratorowi wynagrodzenie do 50% na czas trwania zawieszenia. Zawieszenie w czynnościach ustaje z mocy prawa m.in. z chwilą prawomocnego

²⁸ A. Herzog, *Niektóre problemy postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratora*, „Prokuratura i Prawo” 2003, z. 12, s. 158–159.

zakończenia postępowania dyscyplinarnego. Zatem z chwilą wydania przez sąd dyscyplinarny drugiej instancji orzeczenia wymierzającego karę dyscyplinarną wydalenia ze służby – ustaje z mocy prawa zawieszenie w czynnościach, a co za tym idzie równoczesne obniżenie wynagrodzenia, jeśli było ono orzeczone. Prokurator ukarany nie przestaje więc wcale być prokuratorem, a co więcej ma prawo domagać się wynagrodzenia w pełnej wysokości od dnia wydania orzeczenia sądu drugiej instancji. (...) Obowiązujący stan prawny prowadzić może do takich paradoksów, że sytuacja prawna – a co za tym idzie również materialna – prokuratora wydanego ze służby prawomocnym orzeczeniem sądu dyscyplinarnego drugiej instancji może ulec znacznej poprawie w stosunku do sytuacji, w jakiej znajdował się on po nieprawomocnym orzeczeniu pierwszoinstancyjnym, kiedy nadal zawieszony był w czynnościach i otrzymywał jedynie 50% wynagrodzenia. Ponieważ jest regułą iż od wydania prawomocnego orzeczenia do rozpoznania wniesionej przez ukaranego kasacji mija co najmniej wiele miesięcy – wnioski nasuwają się same”.

W. Sarnowski²⁹ zwrócił uwagę, że wiele kwestii związanych z postępowaniem dyscyplinarnym radców prawnych jest nieuregulowanych, wiele zaś regulacji wzbudza poważne wątpliwości w praktycznym ich stosowaniu. Wątpliwości autora budzi m.in. kwestia momentu rozpoczęcia postępowania dyscyplinarnego – brak bowiem jasnego wskazania – czy obejmuje ono również postępowanie przed dziekanem oraz rzecznikiem dyscyplinarnym, czy tylko przed sądem dyscyplinarnym. Autor zwraca też uwagę na nieprecyzyjną nomenklaturę pojęciową – szczególnie w zakresie określania stron postępowania – tak na etapie postępowania wyjaśniającego, jak i w toku postępowania właściwego. W. Sarnowski podejmuje również problem możliwości wszczynania postępowania przed dziekanem Okręgowej Izby Radców Prawnych, którą to możliwość przewidziano dla spraw mniejszej wagi. Określenie – sprawa mniejszej wagi – jak słusznie podnosi W. Sarnowski jest określeniem wartościującym i może wywoływać kontrowersje. W. Sarnowski wskazuje również na brak jasnej regulacji w przedmiocie postępowania przed dziekanem OIRP. Powinno ono według niego opierać się na jasnej regulacji prawnej, a nie na interpretacji opartej z konieczności na pewnych domniemaniach co do zgodności z intencją ustawodawcy. Autor postuluje również wprowadzenie zasady, że pisma procesowe w postępowaniu dyscyplinarnym powinny być kierowane na adres miejsca zamieszkania obwinionego figurujący w samorządowych aktach osobowych. W wypadku zaś niepodjęcia korespondencji pozostawałaby ona w aktach sprawy dyscyplinarnej ze skutkiem doręczenia.

Istotne braki regulacyjne w przedmiocie postępowania dyscyplinarnego zauważa też samorząd notarialny. D. Celiński³⁰ postuluje poszerzenie kręgu osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej o aplikantów notarialnych i emerytowanych notariuszy dokonujących czynności notarialnych w zastępstwie. Autor wskazuje również na niefortunność art. 50 – prawa o notariacie, który jako przykład przewinie-

²⁹ W. Sarnowski, *Postępowanie dyscyplinarne*, „Radca Prawny” 2004, z. 4, s. 20–25.

³⁰ D. Celiński, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariusza*, „Rejent” 2004, z. 6, s. 31–52.

nia zawodowego wskazuje oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa. D. Celiński stawia pytanie, czy naruszenie przepisów prawnych niestanowiące ich oczywistej i rażącej obrazę uwalnia od odpowiedzialności dyscyplinarnej. D. Celiński postuluje, by orzekane kary pieniężne przeznaczać na cele samorządu zawodowego – nie zaś na rzecz Skarbu Państwa. Autor zastanawia się jednocześnie nad tym, czy orzeczenie sądu dyscyplinarnego wymierzające karę pieniężną może być tytułem egzekucyjnym. Stawia też pytanie, czy uchylanie się od wpłacenia orzeczonej kary pieniężnej stanowi uchybienie powadze lub godności zawodu i rodzi ponowną odpowiedzialność dyscyplinarną. D. Celiński przygląda się też problemowi kary polegającej na pozbawieniu prawa prowadzenia kancelarii. D. Celiński wskazuje, że ustawa posługuje się w tym miejscu sformułowaniem nader nieprecyzyjnym. Wedle wykładni gramatycznej pozbawienie prawa prowadzenia kancelarii nie jest bowiem równoznaczne z pozbawieniem prawa wykonywania zawodu, a więc z niemożliwością dokonywania czynności notarialnych. Podkreśla, że ustawa w żaden sposób nie precyzuje warunków orzeczenia tej kary, zasad jej wykonywania i skutków, jakie powoduje jej orzeczenie dla ukaranego. D. Celiński wskazuje mankament polegający na braku rozwiązania pośredniego pomiędzy karą pieniężną – a najsurowszą – taką jak kara definitywnego pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii. Autor odwołuje się w tym miejscu do instytucji znanych postępowaniom dyscyplinarnym adwokatów i radców prawnych – a polegających na zawieszeniu w czynnościach lub czasowym zakazie wykonywania patronatu – i postuluje ich przeniesienie na grunt postępowania dyscyplinarnego notariuszy. D. Celiński zatrzymuje się też nad problemem – czy, i na ile, rzecznik dyscyplinarny związany jest wnioskiem o wszczęcie postępowania, oraz czy może prowadzić *quasi*-postępowanie przygotowawcze służące zebraniu materiału dowodowego, w szczególności zaś, czy ma prawo wglądu w akta notarialne i możliwość przesłuchania świadków. Autor podejmuje też kwestię braku regulacji dotyczącej ewentualnego wyłączenia rzecznika dyscyplinarnego. D. Celiński wskazuje, że należałoby przyznać emerytowanemu notariuszowi uprawnienie do występowania w charakterze obrońcy – bowiem za takim stanowiskiem przemawiają względy doświadczenia zawodowego tej grupy osób.

W wypadku postępowania dyscyplinarnych adwokatów i radców prawnych coraz częściej podnoszone są głosy o dopuszczenie jawności zewnętrznej w postępowaniach dyscyplinarnych (pogląd taki wyrazili np. A. Bodnar i D. Pudzianowska³¹ oraz Z. Klatka³²). Z. Klatka³³ podniósł dodatkowo, by rozważyć poszerzenie katalogu kar dyscyplinarnych, zwiększenie ich dolegliwości, wydłużenie okresu przedawnienia, a także przyznanie ministrowi prawa do polecenia rzecznikowi dyscyplinarnemu wszczęcia postępowania i uczestniczenia w nim na prawach strony.

³¹ A. Bodnar, D. Pudzianowska, *Korporacje na bakier ze standardami*, „Rzeczpospolita”, 16 stycznia 2006 r., s. C4.

³² Za: K. Sobczak, *To zamach na prawniczy samorząd*, „Rzeczpospolita”, 23 marca 2006 r., s. C3.

³³ Za: K. Sobczak, *To zamach na prawniczy samorząd*, „Rzeczpospolita”, 24 marca 2006 r., s. C3.

Część przedstawicieli palestry³⁴ od dawna postulowała konieczność zaostrzenia kar i wskazywała na wychowawczy charakter surowych środków dyscyplinarnych. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej podnosił³⁵, że postępowanie dyscyplinarne musi zmienić swój charakter z osłonowego na represyjny – mający na celu egzekwowanie i przestrzeganie kodeksu etyki adwokackiej.

Najmłodszą korporacją zawodową z grupy objętej projektowaną ustawą są komornicy sądowi. W wypadku tej grupy ustawodawca w ogóle nie uregulował części procesowej postępowania dyscyplinarnego. Uregulowania ustawowe sprowadziły się wyłącznie do przyjęcia, że od orzeczeń komisji dyscyplinarnej stronom przysługuje odwołanie do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o apelacji, a od orzeczeń sądu okręgowego nie przysługuje kasacja (art. 75 ust. 2 i 3 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji).

Ustawa o komornikach sądowych i egzekucji³⁶ przewidywała, że w terminie 3 miesięcy od daty jej wejścia w życie prezesi sądów apelacyjnych na skutek nałożonego na nich obowiązku (art. 107 ustawy) zwołują walne zgromadzenie komorników izb komorniczych mających siedzibę w okręgu właściwego prezesom sądu. Walne zgromadzenia dokonać zaś miały pierwszych wyborów członków Krajowej Rady Komorniczej, której zadaniem było m.in. powołanie komisji dyscyplinarnej. Zrealizowanie wymienionych wyżej procedur i utworzenie komisji stworzyło problem – w jaki sposób przeprowadzać postępowanie dyscyplinarne i jakimi w tym względzie kierować się zasadami. Wobec, jak już podniesiono wyżej, braku jakichkolwiek uregulowań ustawowych w tym przedmiocie, braku przepisów wykonawczych w tym przedmiocie i powstałej w ten sposób luki, komornicy znaleźli wyjście salomonowe poprzez przyjęcie, że istnieje delegacja ustawowa do samodzielnego stworzenia przez korporację zasad, jakimi rządzić się ma postępowanie dyscyplinarne. Delegacji tej upatrywano w art. 85 ust. 1 pkt 13 ustawy, który stanowi, że do zakresu działania Krajowej Rady Komorniczej należy w szczególności (m.in.) wykonywanie innych czynności przewidzianych przepisami prawa. Uznano zatem, że ustalenie trybu działania komisji dyscyplinarnej jest właśnie wykonaniem innej czynności (wprawdzie nie wiadomo, jakimi przepisami prawa przewidzianej) i w dniu 25 czerwca 1998 roku uchwałą nr 19 KRK zatwierdzony został regulamin pracy komisji dyscyplinarnej. Regulamin ten był wielokrotnie zmieniany, a czynione zmiany nie miały charakteru drobnych poprawek w postaci np. skreśleń

³⁴ Sprawozdanie z narady prezesów sądów dyscyplinarnych, sędziów Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, rzeczników dyscyplinarnych i zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnej Rady Adwokackiej z 28 marca 1998 r. – sprawozdawca Z. Dyka, opublikowano w „Palestrze” 1998, Nr 7–8, s. 208.

³⁵ Sprawozdanie z narady prezesów sądów dyscyplinarnych, sędziów Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, rzeczników dyscyplinarnych i zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego Naczelnej Rady Adwokackiej z 28 marca 1998 r. – sprawozdawca Z. Dyka, opublikowano w „Palestrze” 1998, Nr 7–8, s. 207.

³⁶ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz.U. Nr 133, poz. 882.

poszczególnych jednostek redakcyjnych, dodania nowych, lub innych o podobnym charakterze, ale przynosiły rozwiązania zasadnicze dla całego postępowania. Zasadą przyjmowanych regulaminów było, iż stanowiły one normy podstawowe dla komorniczego postępowania dyscyplinarnego, zaś w części regulaminowo nieunormowanej odwoływano się do innych przepisów procesowych. Procedura dyscyplinarna od początku oscylowała pomiędzy dwoma trybami postępowania – postępowaniem cywilnym i postępowaniem karnym, nigdy zaś administracyjnym (!). Na to zaś, którą z procedur należy posiłkowo stosować – wskazywał sam regulamin. Odesłanie następowało w dwojaki sposób. Pierwszy sposób przewidywał, że w sprawach nieunormowanych regulaminem należy stosować przepisy postępowania cywilnego lub karnego. Drugi zaś sposób wskazywał na przyjęcie jednej z procedur w sposób pośredni. Wskazanie następowało poprzez takie nagromadzenie i powtórzenie w treści regulaminu najistotniejszych dla danej procedury zasad, by nie pozostawić wątpliwości, z którym porządkiem prawnym mamy w regulaminie do czynienia.

Łącznie, na przestrzeni 8 lat, regulamin zmieniany był aż siedmiokrotnie.

W wypadku komorników sądowych należałoby zatem podnieść, że niezbędne jest uregulowanie samego trybu postępowania dyscyplinarnego, a w szczególności wskazanie, którą z procedur należy stosować w drodze odesłania – cywilną czy karną.

Uwagi końcowe³⁷

Wyżej zaprezentowane przykładowe uwagi do już funkcjonujących postępowań wskazują na oczekiwane przez środowiska prawnicze kierunki zmian. Zmian może nie rewolucyjnych, ale takich, które pozwolą usprawnić i ulepszyć istniejący stan rzeczy. Takie rozwiązanie zgodne byłoby najzupełniej z tzw. zasadą proporcjonalności, która każe przeprowadzać zmiany ustaw jedynie w wypadkach niezbędnych i za pomocą minimalnych środków, wystarczających do osiągnięcia zamierzonego celu³⁸. Warto w tym miejscu wskazać, że ocena skutków regulacji, jaką przedstawi-

³⁷ Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest komentowanie proponowanych zmian – a jedynie naszkicowanie problemu potrzeby ich wprowadzenia. Wskazać jednak krótko wypada dostrzeżone mankamenty przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań (np. brak definicji pojęcia przewinienia zawodowego, brak wspólnego katalogu kar, brak kodyfikacji uniwersalnych kanonów etycznych wszystkich grup objętych regulacją, pominięcie odpowiedzialności dyscyplinarnej referendarzy, wyeliminowanie instytucji rzecznika dyscyplinarnego, niezachowanie proporcji właściwych postępowaniu dyscyplinarnemu – ocenianemu w gradacji nagannych zachowań społecznych jako stosunkowo mało groźne – i przenoszenie na jego grunt instytucji właściwych postępowaniu karnemu – za: K. Parulski, *Jeden schemat dla bardzo różnych profesji*, „Rzeczpospolita”, 19 kwietnia 2006 r., s. C4.

³⁸ K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 136 i n.

ło samo ministerstwo, przewiduje, że wejście w życie proponowanych rozwiązań zrodzi konieczność zabezpieczenia minimum 90 etatów urzędniczych, 30 etatów orzeczniczych sędziów sądu apelacyjnego oraz 12 etatów prokuratorskich. Łącznie przełoży się to na wydatki rządu dwunastu milionów złotych. Stosownie do powyższego należałoby poddać pod rozagę ustawodawcy, czy nie udałoby się osiągnąć zamierzonego celu (reforma sądownictwa dyscyplinarnego), wprowadzając zmiany postulowane przez przedstawicieli poszczególnych zawodów, które to zmiany mogą przynieść dobre efekty przy jednoczesnym niewielkim obciążeniu finansowym dla budżetu.