

**OPINIA W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY
O POSTĘPOWANIU DYSCYPLINARNYM WOBEC OSÓB
WYKONUJĄCYCH NIEKTÓRE ZAWODY PRAWNICZE**

Wstęp

Przedmiotem opinii jest nowa wersja poselskiego projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, która została złożona przez wnioskodawców – posłów Klubu Parlamentarnego „Solidarna Polska”- w Sejmie dnia 8 lutego 2013 roku („Projekt”).

Projekt stanowi powtórzenie poprzedniej wersji projektu tej ustawy (druk sejmowy nr 1048), wycofanego przez wnioskodawców. Jedyne zmiany względem poprzedniej wersji dotyczą usunięcia części błędów z zakresu techniki legislacyjnej, wskazanych m.in. w poprzedniej Opinii NRA z 4 lutego 2013 r. Brak natomiast jakichkolwiek zmian o charakterze merytorycznym. W związku z powyższym większość uwag zawartych w poprzedniej Opinii musiała zostać powtórzona.

Projekt składa się z ośmiu rozdziałów¹, a jego przedmiotem jest ustroj postępowania dyscyplinarnego wobec sześciu zasadniczych grup wykonujących zawody prawnicze: sędziów sądów powszechnych, prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, adwokatów i radców prawnych, komorników sądowych oraz notariuszy.

Projekt jest niezgodny z art. 2; art. 10 w zw. z art. 178 ust. 1 i w zw. z art. 186 ust. 1; art. 17; art. 32 oraz art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Spośród tych zarzutów na pierwszy plan wysuwa się naruszenie konstytucyjnej zasady ustrojowej samorządnej organizacji zawodów zaufania publicznego. Projekt jest dotknięty poważną wadą konstytucyjną w zakresie proponowanych rozwiązań co do nowego,

¹ (I) Przepisy ogólne, (II) Sądy Dyscyplinarne, (III) Rzecznik Dyscyplinarny i jego zastępcy, (IV) Pokrzywdzony i obwiniony, (V) Postępowanie dyscyplinarne, (VI) Wykonanie orzeczeń, (VII) Zmiany w przepisach obowiązujących i (VIII) Przepisy przejściowe i końcowe.

jednolitego postępowania dyscyplinarnego wobec niektórych zawodów prawniczych. Proponowanych przepisów nie da się pogodzić z wymogiem sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorząd reprezentujący osoby wykonujące profesję zaufania publicznego. Bez pieczy nad postępowaniem dyscyplinarnym niemożliwe jest efektywne wywiązanie się z konstytucyjnego obowiązku dbania o należyte wykonywanie zawodu. Ponadto, proponowane przepisy stanowią istotne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, a tym samym stanowią naruszenie zasady podziału władzy. Sędziowie byliby bowiem narażeni na naciski ze strony prokuratorów, którzy mieliby bardzo szerokie uprawnienia w przedmiocie prowadzenia czynności sprawdzających i postępowań wyjaśniających. Konstrukcja proponowanego w Projekcie postępowania dyscyplinarnego jest też nie do pogodzenia z konstytucyjnym standardem prawa do obrony oraz sprawiedliwości proceduralnej. Szczegółowe uzasadnienie zarzutów zostanie zaprezentowane poniżej.

Nie zgodność Projektu z art. 17 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, *„W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”*. Powołane postanowienie zawiera konkretną normę ustrojową. W jej myśl zadaniem samorządu zawodu zaufania publicznego jest sprawowanie pieczy nad należyтым jego wykonywaniem. Jej celem jest przestrzeganie właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na „wykonywanie zawodów”.² (...) Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej „pieczy”. Ramy te determinuje „interes publiczny”. Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji nie zawiera generalnej klauzuli gwarantującej ustawodawcy możliwość kreowania dowolnych samorządów zawodowych o kompetencjach określanych na poziomie ustawy. Traktuje natomiast o tworzeniu w drodze ustawy „zwykłej” samorządów zawodowych o cechach konstytucyjnie zdeterminowanych (samorządy reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów, w granicach określonych konstytucyjnie). Gdy ustawodawca tworzy samorząd zawodu zaufania publicznego, pozostaje związany wymaganiami zagwarantowania temu samorządowi uprawnień umożliwiających sprawowanie pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji

² Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 roku, sygnatura akt P 21/02.

Powierzenie samorządom zawodowym, reprezentującym zawody zaufania publicznego, „pieczy” nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony wskazuje na konstytucyjne ograniczenie ustawodawcy, działającego w drodze ustawy. W wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego, powoduje konieczność zachowania „istoty” pieczy. Na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda wkraczania przez ustawodawcę w sfery związane z realizacją zadań samorządu zawodowego nie jest więc nieograniczona. Wymaga w szczególności zachowania uprawnień samorządu niezbędnych dla realizacji ustanowionej przez Konstytucję powinności sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego³.

Projektowane przepisy mają na celu derogację przepisów określających właściwość organów poszczególnych samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego, w zakresie jurysdykcji dyscyplinarnej względem członków danego samorządu zawodowego, na rzecz właściwości w tym zakresie sądów apelacyjnych oraz Sądu Najwyższego. W tym kontekście należy stwierdzić, że o ile dążenie do zmiany obowiązujących norm prawnych samo w sobie nie podlega wartościowaniu, o tyle treść proponowanych rozwiązań powinna zostać poddana ocenie w zakresie ich celowości i zgodności z obowiązującym ustrojem prawnym, którego wyrazem są postanowienia Konstytucji.

Podkreślić trzeba, że wszystkie wskazane w Projekcie zawody prawnicze stanowią zawody zaufania publicznego. Należy postawić pytania o to: jaki jest zakres „*sprawowania pieczy*” nad należyтым wykonywaniem zawodu; o to jakie narzędzia ustawodawca zamieścił w katalogu kompetencji samorządów zawodowych by umożliwić im realizację tego obowiązku; a w szczególności o to, czy do tego katalogu należy możliwość sprawowania sądownictwa dyscyplinarnego względem członków danego samorządu zawodowego. W odpowiedzi na powyższe pytania niezbędne jest sięgnięcie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wydanego w związku z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał uznał, że jedną z kompetencji demokratycznie wybranych organów samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego jest decydowanie o prawie wykonywania określonego zawodu. Jest to praktyczny wyraz „*sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu*”. Ponieważ jurysdykcja dyscyplinarna jest naturalną konsekwencją

³ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 marca 2008 roku, sygnatura akt K 4/07.

sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu oraz praktycznym wyrazem kompetencji do „*decydowania o prawie wykonywania określonego zawodu*”, należy jednoznacznie stwierdzić, że jest ona w swej dotychczasowej formie objęta ochroną wynikającą z art. 17 ust. 1 Konstytucji. W tym świetle jasne staje się, że sądownictwo dyscyplinarne to element pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Wynika to wprost ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego jedna z funkcji samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego polega na „*staraniach [samorządu] o zapewnienie należytego wykonywania [...] zawodów [zaufania publicznego], zawsze jednak podejmowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*” czego rezultatem jest konieczność „*powierzenia samorządowi zawodowemu zadań i kompetencji o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego*”⁴.

Ponadto, w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji i zakresu nadzoru samorządu nad należyтым wykonywaniem zawodu przez osoby należące do samorządu, Trybunał Konstytucyjny (sygn. K 6/06) wypowiedział pogląd, z którego pośrednio (orzeczenie dotyczyło pozbawienia samorządu zawodowego adwokatów jakiegokolwiek udziału w procesie przygotowywania egzaminu zawodowego) wynika konieczność zagwarantowania organom samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego odpowiedniego uczestnictwa w kreowaniu zasad wykonywania zawodu, a nadto — adekwatnej reprezentacji tego samorządu w organach powołanych do rozstrzygania spraw dyscyplinarnych realizującej się poprzez zagwarantowanie udziału przedstawicieli samorządu w działaniach o charakterze merytorycznym. Tym samym całkowite przekazanie jurysdykcji dyscyplinarnej do właściwości sądów apelacyjnych i Sądu Najwyższego w najmniejszym stopniu nie realizuje gwarancji wynikających z treści art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że rozwiązania zaproponowane w Projekcie w zakresie odebrania jurysdykcji dyscyplinarnej organom samorządów zawodowych stanowią niczym nie uzasadnioną próbę objęcia kontrolą sądową osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego. Stoi w jawnej sprzeczności z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji, który, zdaniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, powinien być wykładany w takim

⁴ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2001 roku, sygnatura akt K 37/00.

kierunku, by „[...] zakresu kontroli sądowej [...] jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi [...] nie [...] zakreślać zbyt szeroko”⁵.

Ponadto uzasadnienie Projektu nie dostarcza jakichkolwiek argumentów na rzecz celowości zmiany przepisów w zakresie jurysdykcji dyscyplinarnej wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. W uzasadnieniu projektodawca nie przeprowadza oceny obecnie obowiązujących w ramach samorządów zawodowych modeli postępowań dyscyplinarnych, nie przywołuje jakichkolwiek danych, analiz lub raportów, z których wynikałoby że obecnie funkcjonujący model pod jakimkolwiek względem nie spełnia najwyższych standardów jakie wynikają dla samorządów zawodowych z wymogu działania w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Z tego też względu uprawdopodobnione jest twierdzenie, że projektodawcy nie posiadają stosownej wiedzy w tym zakresie, a Projekt stanowi próbę realizację postulatów o charakterze czysto politycznym.

Warto też zwrócić uwagę na fakt, że projektodawca w celu uzasadnienia Projektu, niejednokrotnie wprowadza czytających w błąd stwierdzając np., że Projekt „*jest częścią rządowego projektu reformy wymiaru sprawiedliwości (...)*”, co nie jest zgodne z prawdą. W innym zaś miejscu uzasadnienia, celem wykazania zasadności rozwiązań przyjętych w Projekcie, projektodawca powołuje się na Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Powszechną Deklarację Praw Człowieka, choć dokumenty te odnoszą się bezpośrednio do postępowań w sprawach cywilnych i karnych, a nie dyscyplinarnych.

Podsumowując, należy stwierdzić, że byt samorządowych sądów dyscyplinarnych jest immanentnie zakorzeniony w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zniesienie jurysdykcji dyscyplinarnej organów samorządu zawodowego będzie skutkowało pozbawieniem możliwości sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez właściwy samorząd zawodowy. Doprowadzi to do odebrania samorządom zawodowym możliwości decydowania o prawie do wykonywania zawodu przez swoich członków, a nadto usunięciem reprezentacji tego samorządu w organach powołanych do rozstrzygania spraw dyscyplinarnych. Wszystko to stoi w jawnej sprzeczności z treścią art. 17 ust. 1 Konstytucji.

⁵ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998 roku, sygnatura akt K 41/97.

Niezgodność Projektu z art. 10 ust. 1 w zw. z art. 178 ust. 1 i w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji

Zgodnie z art. 10 ust. 1 Konstytucji „*Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i sądowniczej*”. W odniesieniu do władzy sądowniczej rozwinięciem powyższej zasady jest m.in. art. 178 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „*Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom*”, jak również art. 186 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym: „*Krajowa Rada Sądownictwa stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów*”.

Zgodnie z projektowanymi przepisami, to w gestii prokuratorów (będących rzecznikami dyscyplinarnymi) spoczywałaby kwestia wytoczenia postępowania dyscyplinarnego w odniesieniu do konkretnego sędziego. W oczywisty sposób osłabiałoby to niezawisłość sędziowską wynikającą wprost z przytoczonych powyżej przepisów Konstytucji (i tym samym podważało zasadę trójpodziału władzy). Doprowadziłoby to do istotnego osłabienia całej władzy sądowniczej. Ponadto uchwalenie Projektu nieuchronnie prowadziło do powstawania konfliktów pomiędzy samorządami zawodowymi oraz ich członkami. Tym samym kreowałyby sytuacje patologiczne w obrębie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Analogiczne stanowisko można także odnaleźć w opinii Prokuratorii Generalnej do poprzedniej wersji Projektu. Słusznie wskazano tam, że: „*Dodatkowe wątpliwości wzbudza konstrukcja przepisów ustawy, zakładająca prowadzenie przez ten sam organ i na tych samych zasadach postępowań dyscyplinarnych w stosunku do osób rozstrzygających sprawę w postępowaniu sądowym (...), a także osób prowadzących spór przed sądami (...). Rozwiązanie takie może być uznane jako sprzyjające powstawaniu konfliktów pomiędzy partykularnymi interesami poszczególnych grup, gdyż Rzecznikiem Dyscyplinarnym i jego zastępcami będą prokuratorzy (czyli przedstawiciele władzy wykonawczej), którzy będą prowadzili czynności sprawdzające i postępowanie wyjaśniające w stosunku do sędziów sądów powszechnych, czyli przedstawicieli władzy sądowniczej. Pojawić się więc może wątpliwość, czy tego rodzaju konstrukcja postępowania dyscyplinarnego nie naruszy zasady niezawisłości sędziów sądów powszechnych*”.

Należy w całej rozciągłości podzielić powyższe zastrzeżenia. To, że według projektu prokuratorzy mieliby pełną i dyskrejonalną kontrolę nad czynnościami sprawdzającymi i postępowaniem wyjaśniającym w stosunku do sędziów stanowi poważne zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej. Sam fakt prowadzenia takich czynności i postępowania stanowi bowiem odczuwalną dolegliwość i może być używany jako forma nacisku. Można sobie łatwo wyobrazić sytuację sędziego, który rozstrzygając sprawę toczącą się w postępowaniu karnym wyraża w uzasadnieniu swojej decyzji krytyczne uwagi wobec urzędu prokuratorskiego i sposobu w jaki prowadzone było postępowanie przygotowawcze czy sporządzony został akt oskarżenia. Trudno nie zauważyć, że w takiej sytuacji, gdyby obowiązywał system odpowiedzialności dyscyplinarnej proponowany w Projekcie, taki sędzia mógłby obawiać się, czy jego krytyczne uwagi nie doprowadzą do większego zainteresowania jego osobą prokuratorów pełniących funkcję rzeczników dyscyplinarnych. Narzędzie presji na sędziów, jakie znalazłoby się w rękach prokuratorów – rzeczników dyscyplinarnych, narusza w konsekwencji konstytucyjną zasadę niezawisłości sędziowskiej. Jest to nie do pogodzenia z ustrojową pozycją sądownictwa przyjętą w Konstytucji, której wyrazem są art. 10 ust. 1 w zw. z art. 178 ust. 1 i w zw. z art. 186 ust. 1 Konstytucji.

Nie zgodność Projektu z art. 32 Konstytucji

Artykuł 32 Konstytucji RP jest wyrazem zasady równości i zakazu dyskryminacji. Projekt narusza te zasady w związku z całkowicie arbitralnym doбором zawodów podlegających ujednoczeniu postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego konstytucyjna zasada równości wobec prawa polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. Równość wobec prawa, to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Kluczowy charakter dla rozważania zasady równości ma więc zawsze ustalenie (dobór) „cechy istotnej”, bo przesądza ona o uznaniu porównywanych podmiotów za podobne lub odmienne⁶. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że równość oznacza akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych samych podmiotów pod pewnym

⁶ Por. wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2000 roku, sygnatura akt K 35/99.

względem oznacza z reguły różne traktowanie tych samych podmiotów pod innym względem⁷.

Jako określenie zakresu podmiotowego Projektu przyjęto „niektóre zawody prawnicze”. Brak jest w obowiązującym porządku prawnym definicji takiego pojęcia, wprowadza je natomiast art. 2 Projektu, zgodnie z którym podlegać jej będą:

- 1) sędziowie i asesory sądów powszechnych;
- 2) prokuratorzy i asesory powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury;
- 3) sędziowie sądów powszechnych i prokuratorzy powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w stanie spoczynku;
- 4) adwokaci i aplikanci adwokaccy;
- 5) radcowie prawni i aplikanci radcowscy;
- 6) komornicy sądowi, asesory i aplikanci komorniczy;
- 7) notariusze, asesory i aplikanci notarialni.

Spod regulacji Projektu wyłączone zostały natomiast takie zawody jak prawnicze jak:

- 1) syndycy⁸;
- 2) prokuratorzy wojskowi oraz asesory wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury;
- 3) radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa;
- 4) rzecznicy patentowi;
- 5) doradcy podatkowi.

Jedyną cechą łączącą grupy zawodowe, których dotyczy Projekt, jest posiadanie wyższego wykształcenie prawniczego. Nie wydaje się, by cecha ta stanowiła wystarczający wyróżnik („cechę istotną”) dla wydzielenia dla tak różnych zawodów jednego, wspólnego systemu sądownictwa dyscyplinarnego. Jak słusznie podnosi się w literaturze przedmiotu⁹ orzekanie przez sądy powszechne w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej reprezentantów innych zawodów prawniczych nie jest dobrym rozwiązaniem ze względu na różną rolę

⁷ Por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 roku, sygnatura akt U 7/87.

⁸ Osoby posiadające licencję syndyka mogą także pełnić funkcje nadzorcy sądowego i zarządcy w postępowaniu upadłościowym oraz zarządcy przymusowego nad przedsiębiorstwem/gospodarstwem rolnym zgodnie z przepisami k.p.c.

⁹ Por. Cz. Salągierski, *Postępowanie dyscyplinarne wobec notariuszy de lege lata i de lege ferenda*, Rejent nr 5 (181), maj 2006, s. 122-134; oraz por. T. Ereciński, *Kilka uwag o pozycji notariusza, jego odpowiedzialności cywilnej oraz sądownictwie dyscyplinarnym*, Rejent nr 5 (181), maj 2006, s. 58-59.

organów ochrony prawnej (sądów i prokuratur), oraz inną rolę podmiotów obsługi prawnej: (adwokatów i radców prawnych), a jeszcze inną – na przykład – notariuszy i komorników. Każdy z tych zawodów ma inny status prawny oraz każdy ma odmienne zasady etyki ściśle skorelowane z rolą jaką pełni w strukturze wymiaru sprawiedliwości. Na przykład sędzia to funkcjonariusz publiczny, a adwokat to z kolei reprezentant wolnego zawodu, prowadzący własną działalność gospodarczą, działający na rzecz i w interesie swoich mocodawców w granicach określonych prawem. Proponowany w Projekcie system nie odzwierciedla tych różnorodnych funkcji społecznych pełnionych w ramach wymiaru sprawiedliwości przez reprezentantów wskazanych profesji prawniczych, których dodatkowo cechuje całkowicie różny status prawny. Traktuje tak samo podmioty, które są istotnie różne. Warto podkreślić, też że różnorodność zawodów prawniczych znalazła uznanie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W swoim orzecznictwie podkreślił on, że utrzymana została wielość reglamentowanych zawodów prawniczych, świadczących – w zróżnicowanym zakresie – kwalifikowane usługi prawnicze. Ponadto Trybunał zaznaczył, że ustawodawca zachował istotne dystynkcje pomiędzy trybem przygotowania do poszczególnych zawodów prawniczych oraz utrzymał daleko posunięte różnice w programach kształcenia, doborze przedmiotów oraz długości trwania poszczególnych aplikacji, a nadto w zakresie wymagań dotyczących form praktyki zawodowej¹⁰. Tymczasem projekt tak różne zawody traktuje „tak samo” przewidując dla nich wspólny system odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Z drugiej strony należy wskazać, że całkowicie niezrozumiałe jest wyłączenie pewnej grupy zawodów prawniczych spod zakresu Projektu. Przecież także osoby wykonujące takie zawody jak syndyk czy radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa posiadają wyższe wykształcenie prawnicze. Kryterium jakim posłużono się przy precyzowaniu zakresu podmiotowego Projektu pozostaje zatem niejasne. Jest to nie do pogodzenia z konstytucyjną zasadą równości.

Niezgodność Projektu z art. 42 ust. 2 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji

Artykuł 42 ust. 2 Konstytucji jest wyrazem prawa do obrony. Zgodnie z treścią jego pierwszego zdania każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. W opinii Trybunału Konstytucyjnego prawo do

¹⁰ Por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia z dnia 19 kwietnia 2006 roku, sygnatura akt K 6/06 oraz z dnia z dnia 8 listopada 2006 roku, sygnatura akt K 30/06.

obrony odnosi się nie tylko do postępowania karnego, ale także do innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym¹¹. Nie ulega zatem wątpliwości, że prawo do obrony ma także zastosowanie do postępowania dyscyplinarnego, które ma bez wątpienia charakter represyjny. Z kolei art. 45 ust. 1 Konstytucji jest źródłem prawa do sądu. Jego elementem składowym jest w szczególności sprawiedliwość proceduralna. Do istoty tego pojęcia zalicza się możliwość bycia wysłuchanym; ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia; zapewnienia przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany¹². Pamiętać przy tym należy, że pojęcia konstytucyjne interpretować należy autonomicznie, a pojęcie „sprawy sądowej” na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji rozumie się szerzej, aniżeli w kontekście poszczególnych procedur sądowych.

Z tak zarysowanymi normami konstytucyjnymi nie da się pogodzić rozwiązań proponowanych w Projekcie w zakresie kompetencji Rzecznika Dyscyplinarnego do odmowy zatwierdzenia postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniającego (art. 13 ust. 1 i 3 Projektu). W proponowanym kształcie przepisy te dają całkowicie dyskrecjonalną władzę Rzecznikowi Dyscyplinarnemu, który odmawiając zatwierdzenia umorzenia może *de facto* bez końca przeciągać przebieg postępowania wyjaśniającego. Dla decyzji takiej nie ma żadnych sprecyzowanych przesłanek czy ograniczeń. Przepis mówi jedynie o tym, że Rzecznik Dyscyplinarny wskazać ma powody swojej decyzji oraz, w miarę potrzeby, także okoliczności, które należy wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić. Tymczasem już samo przedłużanie się postępowania wyjaśniającego w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej stanowić może poważną dolegliwość dla osoby, której dotyczy, rzucając na nią cień podejrzeń. Może to podważyć zaufanie do osoby wykonującej zawód, który do należytego wykonywania z samej definicji wymaga publicznego zaufania. Przedłużanie się postępowania wyjaśniającego oznacza też brak możliwości obrony przed sądem w dającej się przewidzieć przyszłości. Wszystko to oznacza oddanie Rzecznikowi Dyscyplinarnemu arbitralnej i daleko idącej władzy nad osobami wykonującymi zawody prawnicze, w tym nad sędziami, co ma szczególne znaczenie w kontekście przedstawionych już wcześniej zarzutów dotyczących ich niezawisłości. Rozwiązania tego nie sposób pogodzić z wynikającym z art. 42 ust. 2 obowiązkiem ustawodawcy zapewnienia obywatelom efektywnej możliwości

¹¹ Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 czerwca 2008 roku, sygnatura akt K 42/07.

¹² Por. wyrok Trybunału konstytucyjnego z dnia 16 stycznia 2006 roku, sygnatura akt SK 30/05.

ochrony własnych praw, ani też z wymaganym w ramach art. 45 ust. 1 Konstytucji standardem przewidywalności rozstrzygnięć.

Niezgodność Projektu z zasadami prawidłowej legislacji oraz z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego

Abstrahując od licznych zarzutów natury merytorycznej, należy zwrócić uwagę, że z Projektu, w porównaniu z jego poprzednią wersją (druk sejmowy nr 1048), została usunięta większość błędów w zakresie zasad prawidłowej legislacji, wskazanych m.in. w poprzedniej Opinii NRA z dnia 4 lutego 2013 r. Jednak wciąż nie dokonano korekty w zakresie:

- 1) sformułowania art. 26 Projektu - w ust. 1 przepis ten stwierdza, że od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji kasacja nie przysługuje; z kolei w ust. 2 przyznaje prawo wniesienia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia sądu dyscyplinarnego kończącego postępowanie dyscyplinarne Rzecznikowi Praw Obywatelskich;
- 2) nieuwzględnienia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 roku (sygnatura akt K 1/09), zgodnie z którym niedopuszczalne jest stosowanie kary dyscyplinarnej polegającej na pozbawieniu prawa do wykonywania zawodu bezterminowo („bez możliwości ubiegania się o ponowny wpis”) –art. 32 ust. 2 Projektu Ustawy, w którym przewiduje się prawo do bezterminowego wydalenia z danego zawodu;

Błędna ocena finansowych skutków regulacji

Uzasadnione wątpliwości budzi również przeprowadzona ocena skutków finansowych dla budżetu państwa stanowiąca element Oceny Skutków Regulacji wchodzącej w skład uzasadnienia Projektu.

Uwagę zwraca fakt, że autorzy Projektu nie posiadają wiedzy o ilości postępowań dyscyplinarnych w ramach niektórych zawodów prawniczych, które chcą poddać nowej regulacji. W konsekwencji przyjmują oni bezpodstawnie hipotetyczne założenia w zakresie ilości spraw dyscyplinarnych i na ich podstawie prezentują równie hipotetyczne i nie osadzone w rzeczywistości wyliczenia kosztów wprowadzenia Projektu w życie. Jedynie celem przykładu można wskazać, że w druku 1048 z 29 sierpnia 2012 r. wskazywano, że liczba spraw może wynieść około 3 tysięcy. W projekcie złożonym u Marszałka Sejmu 8 lutego 2013 r. (choć nadal opatrzonego przez projektodawców datą 29 sierpnia 2012 r.)

wskazano, również bez żadnego uzasadnienia zmiany, że liczba spraw może wynieść około pięciuset.

Przyjmując nawet te hipotetyczne założenia, należy odnieść się krytycznie do rzetelności oceny finansowych konsekwencji wprowadzenia Projektu w życie dla budżetu państwa. Pobieźna analiza oceny skutków finansowych wskazuje, że została ona przeprowadzona wybiórczo i bez jakiegokolwiek uzasadnienia. Należy wskazać, że w ocenie skutków finansowych nie ujęto kosztów wynikających z działania Sądu Najwyższego w charakterze sądu II instancji oraz nie wskazano żadnych argumentów przemawiających za koniecznością zabezpieczenia wskazanej tam ilości etatów. Ponadto, pomimo sześciokrotnego zmniejszenia hipotetycznie zakładanej ilości spraw dyscyplinarnych prowadzonych w ramach projektowanej procedury, koszty wprowadzenia ustawy w życie według jej autorów wzrosły do prawie 12,5 miliona złotych rocznie, czyli o ponad 250 tysięcy złotych w porównaniu z Oceną Skutków Regulacji złożoną wraz z projektem z dnia 29 sierpnia 2012 r. (druk 1048).

W tym kontekście Projekt nie zdaje również egzaminu z efektywności regulacyjnej. Podstawowym założeniem w procesie legislacyjnym jest, aby projektowane regulacje realizowały maksimum celów przy minimalnym możliwym obciążeniu budżetu państwa. Projekt wydaje się być w kontrze do tego założenia. Autorzy nie dość, że nie wskazują korzyści czy to gospodarczych czy społecznych wynikających z jego uchwalenia, to w ramach zaprojektowanych rozwiązań przenoszą na budżet państwa ciężar finansowy powołania i funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego, który dziś ponoszą samorzędy zawodowe w ramach własnych budżetów.

Abstrahując od wszystkich uwag merytorycznych wskazanych w niniejszej opinii oraz mając na uwadze obecną kondycję budżetu państwa należy jednoznacznie stwierdzić, że Projekt tworzy istotne ryzyko związane z koniecznością poniesienia zbędnych i nieprzewidzianych na dzień dzisiejszy kosztów powołania i funkcjonowania nowych instytucji w ramach sądownictwa dyscyplinarnego niektórych zawodów prawniczych.

Uwagi końcowe

Na marginesie wszystkich powyższych uwag autorzy niniejszej opinii chcieliby wskazać, że w obecnym stanie prawnym ustawa – Prawo o adwokaturze przewiduje zarówno uczestnictwo

Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 90 ust. 2 i 2a ustawy¹⁷), jak również kasację do Sądu Najwyższego (art. 91a-91d ustawy). Obecny system odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów daje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość wnioskowania o wszczęcie dochodzenia przeciwko konkretnemu członkowi samorządu adwokackiego, jak działania w takim postępowaniu na prawach strony. Zapewnia także nadzór nad orzecznictwem dyscyplinarnym ze strony Sądu Najwyższego. Z tych względów intencje stojące za Projektem uznać należy za całkowicie nieuzasadnione. Aktualnie funkcjonujący system odpowiedzialności zawodowej adwokatów stanowi pewien kompromis pomiędzy wynikającą z Konstytucji koniecznością sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego przez samorządy, a udziałem ze strony organów władzy. Organy te, jeśli uznają to za potrzebne, mają możliwość dochodzenia w jego ramach ochrony interesu publicznego, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji.



Marek Niedużak
adwokat



Karol Orzechowski
adwokat



Piotr Terlecki
adwokat

¹⁷ Przy czym należy wskazać, że z dniem 11 grudnia 2009 roku art. 90 ust. 2 w zakresie, obejmującym zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, został uznany za niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 roku, sygnatura akt K 4/08. Tak więc obecnie Minister Sprawiedliwości ma wyłącznie uprawnienie do wnioskowania o wszczęcie dochodzenia.