

PAWEŁ SKUCZYŃSKI

AKTUALNE PROBLEMY ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ ZAWODÓW PRAWNICZYCH

UWAGI WSTĘPNE

Odpowiedzialność dyscyplinarna w sensie ścisłym jest swoistym rodzajem odpowiedzialności prawnej, który należy oczywiście odróżnić od odpowiedzialności cywilnej, karnej czy konstytucyjnej, a także tzw. odpowiedzialności dyscyplinarnej w szerokim sensie, znanej w prawie pracy⁸. Występuje ona w wielu sferach życia społecznego regulowanych przez prawo, jak chociażby w różnego rodzaju służbach, zakładach administracyjnych oraz zawodach zorganizowanych na zasadach samorządu zawodowego. W tym ostatnim przypadku, który dotyczy także tzw. wolnych zawodów prawniczych, odpowiedzialność dyscyplinarna jest podstawowym elementem sprawowanej przez te samorzady pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu, o którym mowa w art. 17 Konstytucji RP. Jako swoisty i odrębny rodzaj odpowiedzialności prawnej odpowiedzialność dyscyplinarna nigdy nie była przedmiotem szerokiego zainteresowania nauki prawa ani też rzeczywiste funkcjonowanie jej mechanizmów nie budziło szczególnych emocji. Zmiany w tym zakresie przyniosła ostatnia co najmniej dekada, w której dyskusja zarówno teoretyczna, jak i praktyczna dotycząca odpowiedzialności dyscyplinarnej stała się czymś naturalnym, a jej stan przedmiotem troski.

W ramach tej dyskusji stosunkowo często podnoszone są argumenty krytyczne wobec funkcjonowania mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich zawodów zaufania publicznego, w tym zawodów prawniczych. Zbiegają się one oczywiście z negatywnym nastawieniem do samorządów zawodowych w ogóle, a można zaryzykować tezę,

⁸ Zob. 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)*, „Przegląd Sądowy” 2001, Nr 9, s. 16 i n., A. Bojańczyk, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Państwo i Prawo” 2004, Nr 9, s. 17 i n.

że jej dysfunkcje w dużej mierze takie negatywne nastawienie powodują. Argumenty te niezmiennie dotyczą niskiej skuteczności organów dyscyplinarnych w wykrywaniu przewinień, nieadekwatności wymierzanych kar dyscyplinarnych, nieprzejrzystości procedur oraz wszechobecnego ducha źle pojmowanej solidarności zawodowej. Dlatego też refleksja nad odpowiedzialnością dyscyplinarną z reguły dotyczy różnych pomysłów i koncepcji jej usprawnienia i zreformowania. Oczywiście postulaty tego typu zazwyczaj jedynie w części udaje się zrealizować, a w pozostałym zakresie nadal można mówić o różnego rodzaju aktualnych problemach odpowiedzialności dyscyplinarnej. Dotyczą one zarówno sfery materialnoprawnych jej podstaw, jak i łącznie ujmowanej sfery ustrojowej i proceduralnej. Osobnym, ale równie istotnym zagadnieniem, są funkcje tej instytucji, które ostatecznie powinny przesądzać o wielu rozwiązaniach bardziej szczegółowych.

ORGANY DYSCYPLINARNE I POSTĘPOWANIE PRZED NIMI

Krytyka funkcjonowania mechanizmów odpowiedzialności dyscyplinarnej dotyczy przede wszystkim sfer ustrojowej i proceduralnej. Mimo że sfery te obejmują problematykę w nauce prawa wyraźnie rozdzielaną, a więc z jednej strony ustrój organów dyscyplinarnych, a z drugiej zakres i tok czynności tych organów, to ze względów praktycznych te dwa obszary są z reguły ujmowane łącznie. Podkreśla się bowiem, że istnieje między nimi dwojaki przynajmniej związek. Po pierwsze, sposób wyłaniania organów dyscyplinarnych, ich skład, miejsce w strukturze samorządu zawodowego oraz stosunek do organów państwa mają niewątpliwie wpływ na bieg postępowań dyscyplinarnych, ponieważ organy te inicjują je i nimi kierują. W związku z tym ich ustrój powinien być tak ukształtowany, aby zapewnić jak najlepsze wywiązywanie się z tych zadań. Po drugie, odpowiednie ukształtowanie ustroju organów dyscyplinarnych, w tym przede wszystkim ich status, może być traktowane jako nieodzowny element standardu, który rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych musi spełniać. Przepisy o organach dyscyplinarnych są z tej perspektywy częścią gwarancji proceduralnych, które powinny być w stosunku do stron realizowane.

Wychodząc od tego ostatniego zagadnienia, należy przede wszystkim określić ów standard przez wskazanie jego źródła oraz scharakteryzowanie treści. Istnieje w tym zakresie stosunkowo stabilna linia orzecznicza Trybu-

nału Konstytucyjnego⁹, sięgająca jeszcze poprzedniego stanu konstytucyjnego, w której za źródło tych standardów uznawano klauzulę demokratycznego państwa prawnego¹⁰. Na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji RP Trybunał podtrzymał swe wcześniejsze stanowisko, stwierdzając m.in., że „nie wdając się [...] w wyznaczanie zakresu tak rozumianych »spraw sądowych«, a zwłaszcza w określanie, jakie sprawy i spory konstytucja bezwzględnie nakazuje zaliczyć do tej kategorii, należy tylko stwierdzić, że sprawy z zakresu postępowania dyscyplinarnego do takich nie należą. Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że - jak do każdej sytuacji, gdy chodzi o orzekanie o sytuacji prawnej jednostki - odnoszą się do tych spraw zarówno gwarancje prawa do sądu określone w art. 45 konstytucji, jak i prawo do zaskarżania orzeczeń zawarte w art. 78 konstytucji. W sprawach dyscyplinarnych nie ma natomiast konstytucyjnego obowiązku respektowania tych zasad, które bezpośrednio wynikają z art. 176 ust. 1 konstytucji, bo nie są to sprawy od początku do końca rozpatrywane przez sądy, a tylko poddane końcowej kontroli ze strony sądu”¹¹.

Należy więc zauważyć, że w ocenie Trybunału istotą spraw dyscyplinarnych, a przynajmniej ich bardzo charakterystyczną cechą jest to, że nie są one sprawami sądowymi w rozumieniu Konstytucji RP. W związku z tym ich rozpoznawanie nie musi być powierzone sądom w konstytucyjnym rozumieniu tego pojęcia, a wystarczający dla spełnienia standardu drogi sądowej jest jednoinstancyjny nadzór judykacyjny. Trybunał wskazuje również, że takie rozwiązanie jest nie tylko zgodne z Konstytucją RP, ale także realizuje istotne wartości konstytucyjne: „[...] przyjęty model odpowiedzialności dyscyplinarnej znajduje wyraźne potwierdzenie w normie o randze konstytucyjnej, a mianowicie w art. 17 konstytucji [...]. Realizacja tej normy konstytucyjnej następuje przez określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, która również tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. To pozwala na inne wyznaczenie zakresu kontroli sądowej, bo kontrolę tę należy postrzegać nie tylko w kontekście ochrony praw jednostki, ale

⁹ Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Zastosowanie gwarancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do postępowań dyscyplinarnych (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Rejent” 2010 (wydanie specjalne), s. 71 i n.

¹⁰ Por. orzeczenia TK z 7 marca 1994 r., sygn. K 7/93 (OTK 1986-1995/t4/1993/cz2/42) oraz z 11 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94 (OTK 1986-1995/t6/1995/cz1/12).

¹¹ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU 1998/7/117).

też jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi, a tych uprawnień nie należy zakreślać zbyt szeroko”¹². Funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej, w tym funkcja ochronna, staną się przedmiotem dalszych rozważań, jednak już w tym miejscu ujawnia się jej wpływ na ukształtowanie ustroju i procedury w prawie dyscyplinarnym.

Wnioski, które płyną z powołanego orzecznictwa Trybunału, nie ograniczają się jednak do określenia roli nadzoru sądowego w postępowaniach dyscyplinarnych. Istotne jest również to, że w ich ramach powinny być respektowane standardy prawa do sądu wynikające z art. 45 Konstytucji RP, co jest szczególnie istotne ze względu na represyjny charakter odpowiedzialności dyscyplinarnej. Pozwala to sformułować wynikające z tego przepisu kryteria oceny obecnego stanu realizacji standardów konstytucyjnych przez prawo dyscyplinarne i praktykę w tym zakresie. Dokonując pewnego wyboru z szerokiej treści konstytucyjnego prawa do sądu, szczególnie istotne w sprawach dyscyplinarnych wydają się trzy elementy: prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy, prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz prawo do rozpatrzenia sprawy w sposób sprawiedliwy przez niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Wszystkie te zagadnienia stały się w ostatnim czasie przedmiotem dyskusji, a także propozycji zmian, z których część została wprowadzona. Oczywiście wszystkie trzy również łączą się ze sobą.

Jawność w postępowaniu dyscyplinarnym jest standardem o podstawowym znaczeniu. W sprawach sądowych jej rola sprowadza się przede wszystkim do zapewnienia stronom udziału w postępowaniu oraz dostępu do materiału procesowego (jawność wewnętrzna), jak również społecznej kontroli nad wymiarem sprawiedliwości, a w konsekwencji lepszego zabezpieczenia praw jednostki (jawność zewnętrzna). W sprawach dyscyplinarnych jawność pełni oczywiście również rolę zabezpieczającą prawa stron, ale ze względu na fakt, że kontrola sądowa ma tu ograniczony charakter, jawność i związana z nią kontrola społeczna stają się także jednym z podstawowych instrumentów zapewnienia poprawności funkcjonowania organów dyscyplinarnych. Jest on o tyle ważny, że ma charakter zewnętrzny w stosunku do samorządów zawodowych i z tego powodu należy jawność

¹² Ibidem. Z nowszego orzecznictwa zob. przede wszystkim wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11 opublikowany m.in. w niniejszym tomie, s. 114 i n.

zewnątrzną postępowań dyscyplinarnych uważać za nieodzowny element tego rodzaju odpowiedzialności. Jest to szczególnie istotne, zważywszy na formalną niezależność samorządów uzyskiwaną w dużej mierze właśnie dzięki wyposażeniu ich w kompetencje dyscyplinarne. Tymczasem w praktyce przez wiele lat była to kwestia pomijana, a ustawodawstwo gwarantowało jedynie jawność wewnętrzną postępowań dyscyplinarnych. Dopiero od roku 2007 wprowadzona została w ustawach dotyczących zawodów prawniczych jawność zewnętrzna w tym zakresie¹³.

Były to niewątpliwie zmiany o charakterze jakościowym, które wyraźnie poprawiły standardy postępowań dyscyplinarnych. W konsekwencji możliwe stało się publikowanie orzecznictwa dyscyplinarnego, co wśród zawodów prawniczych rozpoczęły Wyższy Sąd Dyscyplinarny Adwokatury, Krajowa Rada Radców Prawnych oraz Sąd Najwyższy jako sąd dyscyplinarny II instancji dla sędziów sądów powszechnych. Należy podkreślić, że publikacja orzecznictwa jest kluczowa z punktu widzenia jego analizy przez naukę, co można traktować jako element społecznej kontroli nad postępowaniami dyscyplinarnymi. Niestety po pierwszych latach publikowania orzecznictwa można było zaobserwować ograniczenie aktywności samorządów zawodowych w tym zakresie. Ponadto nie jest do końca jasne, na podstawie jakich kryteriów dokonywany jest wybór orzeczeń podlegających publikacji. W konsekwencji dostęp do orzecznictwa dyscyplinarnego należy uznać za ograniczony i niedający pełnego obrazu funkcjonowania tego rodzaju odpowiedzialności. Może to rodzić również wątpliwości co do realizacji zasady jawności w praktyce¹⁴.

Elementem prawa do sądu, który powinien być również realizowany w rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych przez organy dyscyplinarne, jest prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Jest ono oczywiście związane z unikaniem przewlekłości postępowania, a szerzej - ze standardem jego sprawności. Jego brak powoduje nieefektywność ochrony

¹³ W przypadku adwokatów i radców prawnych stało się to ustawą z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 80 poz. 540). W prawie o adwokaturze zmieniono art. 95a, nadając mu brzmienie: „Rozprawa przed sądem dyscyplinarnym jest jawna, chyba że jawność rozprawy zagraża ujawnieniu tajemnicy adwokackiej albo zachodzą inne wymagane przepisami prawa przyczyny wyłączenia jawności”. W ustawie o radcach prawnych uchylono art. 74, a przez to także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do radców prawnych i aplikantów radcowskich (Dz.U. Nr 27 poz. 138 z późn. zm.), które regulowało tę kwestię, a w konsekwencji jawność postępowania dyscyplinarnego gwarantowana jest odpowiednio stosowanymi na podstawie art. 74 ustawy przepisami Kodeksu postępowania karnego.

¹⁴ Por. np. wyrok TK z dnia 17 lutego 2009 r., sygn. SK 10/07 (OTK ZU 2009/2A/8).

prawnej i, ogólnie rzecz biorąc, godzi w interes wszystkich stron postępowania: zarówno obwinionego, jak i ewentualnego pokrzywdzonego. Niestety w praktyce realizacja standardu sprawności postępowań dyscyplinarnych wzbudza szereg kontrowersji i panuje dość powszechna opinia, że są one przewlekłe, często kończą się przedawnieniem przed wydaniem orzeczenia, również na etapie dochodzenia. W opinii tej wiąże się tego typu sytuacje z interesem obwinionego, który w ten sposób może unikać odpowiedzialności. Dlatego odpowiedzialność dyscyplinarna jest efektywna jedynie wówczas, gdy istnieje pokrzywdzony - z reguły klient, ale także np. inny prawnik - dostatecznie zdeterminowany, aby czuwać nad biegiem sprawy. W przypadku braku pokrzywdzonego, w myśl tej opinii, szanse na wszczęcie postępowania i zakończenie go orzeczeniem są znikome, przy czym należy pamiętać, że istnieje cały szereg naruszeń etyki zawodowej, w których niemożliwe jest wskazanie pokrzywdzonego. Oczywiście powstaje pytanie, na ile owa obiegowa opinia odzwierciedla rzeczywistość. Niestety ze względu na wspomniane kłopoty z realizacją zasady jawności zewnętrznej postępowań dyscyplinarnych pozostaje ona trudna do zweryfikowania.

Sprawność w postępowaniach dyscyplinarnych wiąże się w sposób naturalny z przepisami proceduralnymi je regulującymi. Poszczególne ustawy ustanawiające odpowiedzialność dyscyplinarną mają w tym zakresie charakter ramowy, nawet wówczas, gdy szczegóły postępowania uregulowane są dodatkowo w rozporządzeniu wykonawczym. Dlatego też dość szeroko przepisy te odsyłają do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania karnego. Jest to rozwiązanie słuszne, jednakże rodzi zasadniczy problem dotyczący zakresu jego stosowania, którego w praktyce jeszcze nie rozstrzygnięto. Zbyt szeroka interpretacja odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu karnym musi powodować wydłużenie postępowania, które zwyczajowo traktowane było jako znacznie odformalizowane. Należy również pamiętać, że organy dyscyplinarne nie należą do struktury sądownictwa i prokuratury, w związku z czym nie dysponują odpowiednimi zasobami do prowadzenia postępowania takiego jak proces karny. Wydaje się więc, że rozsądnym byłoby interpretowanie omawianego odesłania jako mającego na celu przede wszystkim przyjęcie w postępowaniach dyscyplinarnych ogólnych zasad procesu, takich jak zasada prawdy, zasada kontradyktoryjności, zasada domniemania niewinności czy swobodnej oceny dowodów, w tym oczy-

wiście związanych z nimi przepisów stanowiących gwarancje i dla obwinionego, i pokrzywdzonego¹⁵.

Zagadnienia jawności i sprawności postępowań dyscyplinarnych ujawniają ich związek ze sposobem ukształtowania organów dyscyplinarnych. Istnieje bowiem pogląd, że niewłaściwa struktura tych organów jest przyczyną problemów z realizacją standardów jawności i sprawności. Należy wskazać na dwie kwestie w obrębie tak pojmowanego zagadnienia. Po pierwsze, istotny, jeśli chodzi o ukształtowanie organów dyscyplinarnych, jest status, który powinien zapewniać ich niezależność, a ich członkom niezawisłość i bezstronność. Stanowi to element prawa do sądu wyrażony *explicite* w przepisach Konstytucji RP, w szczególności w art. 45, co zresztą jest dość oczywiste. Po drugie, od niedawna mówi się także o wyodrębnieniu w ramach prawa do sądu uprawnienia do „odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę”, obok tradycyjnie związanych z nim uprawnień dotyczących postępowania¹⁶. Ten element prawa do sądu zawarty jest w nim *implicite*, co nie znaczy jednak, że jest mniej ważny. Realizacja obydwu elementów w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych jest przedmiotem krytyki oraz przyczyną proponowania zmian. W przypadku zawodów prawniczych idą one w dwóch różnych kierunkach, choć niekiedy również postuluje się ich łączną realizację. Potrzeba zmian jest jednak dość powszechnie uznawana.

Pierwszy kierunek proponowanych zmian dotyczy usytuowania sądów dyscyplinarnych. Zakłada się tutaj, że konieczne jest odejście od samorządowego modelu, ponieważ tradycyjne ukształtowanie tego sądownictwa, polegające na powierzeniu orzekania w sprawach dyscyplinarnych przedstawicielom tego samego zawodu co obwiniony, powoduje, że źle pojmowana solidarność zawodowa utrudnia lub uniemożliwia jawne i sprawne ich rozpoznawanie, a w skrajnych przypadkach prowadzi do naruszeń niezawisłości i bezstronności. Według tego poglądu zasadniczą wadą modelu jest tkwiący w nim konflikt interesów członków organów dyscyplinarnych, który można usunąć jedynie poprzez przekazanie postępowań dyscyplinarnych do właściwości innych organów. Mogą to być

¹⁵ Zob. szerzej W. Kozielowicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2012, s. 71 i n.

¹⁶ Wyrok TK z dnia 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06 (OTK ZU 2007/9A/108).

zarówno sądy powszechne w obydwu instancjach lub tylko w II instancji albo swego rodzaju organy o mieszanym składzie, w których reprezentowani byłiby przedstawiciele wszystkich zawodów prawniczych, a nie tylko jednego. Niewątpliwie jednak, według omawianego stanowiska, konieczne jest uszczuplenie kompetencji samorządów zawodowych w tym zakresie. Na zarzut, że takie zamiany ograniczyłyby pieczę samorządów nad należytym wykonywaniem zawodu, która jest koniecznym elementem funkcjonowania samorządu, odpowiada się, że *de facto* piecza ta nie jest obecnie sprawowana w interesie publicznym i dla jego ochrony, a więc nie podlega gwarancjom wynikającym z art. 17 Konstytucji RP.

Drugi kierunek dotyczy zmian w odniesieniu do zakresu działań rzeczników dyscyplinarnych. Zwraca się uwagę, że podstawowym problemem postępowań dyscyplinarnych nie jest konflikt interesów członków organów dyscyplinarnych, lecz trudności z prowadzeniem dochodzeń kończących się wnioskiem o ukaranie. Wynika to z faktu, że ustawy nie przyznają rzecznikom szerokich uprawnień w zakresie zbierania i zabezpieczania dowodów, a ponadto funkcje te z reguły sprawowane są przez osoby jednocześnie w sposób czynny wykonujące zawód. W konsekwencji obowiązujące przepisy wymagają od rzeczników pomysłowości i wysiłku na etapie dochodzenia, a jednocześnie wykonują oni swe funkcje w sposób amatorski, zazwyczaj bez wsparcia aparatu pomocniczego. Według omawianego poglądu podstawowe zmiany powinny dotyczyć profesjonalizacji rzeczników dyscyplinarnych, tj. przekazania na ich funkcjonowanie takich zasobów, w tym przede wszystkim finansowych, które umożliwią im zawieszenie własnej praktyki prawniczej na czas kadencji rzecznikowskiej oraz stworzenie skutecznego aparatu pomocniczego. Profesjonalizacja rzeczników dyscyplinarnych i stworzenie biur ich obsługujących jest też jednym z ważnych argumentów przemawiających za integracją zawodów prawniczych. W przypadku tzw. małych izb, działających na danym obszarze w ramach kilku samorządów zawodowych, utrzymanie tego typu profesjonalizowanych instytucji nie jest możliwe. Przekracza ono bowiem pod względem nakładów organizacyjnych i finansowych ich zasoby.

PODSTAWY ODPOWIEDZIALNOŚCI

Swoistość odpowiedzialności dyscyplinarnej wynika nie z jej ukształtowania w sferze ustrojowej i proceduralnej, lecz przede wszystkim z charakteru

jej materialnoprawnych podstaw. Można wymienić m.in. następujące jej cechy. Po pierwsze, nie ma do niej zastosowania zasada oznaczoności czynu zabronionego, w związku z czym ustawa nie formułuje znamion typów przestępczych, ale poprzestaje na jedynie ogólnym wskazaniu, jakie cechy musi posiadać każdy czyn, który ma być uznany za przewinienie dyscyplinarne.

Po drugie, dokonując rekonstrukcji ustawodawstwa, można podzielić te przesłanki odpowiedzialności dyscyplinarnej na dwie grupy. Jedną można umownie nazwać prawną, gdyż obejmuje ona tak czy inaczej określone lub kwalifikowane naruszenia prawa („postępowanie sprzeczne z prawem”, „oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa”, „naruszenie przepisów obowiązujących w uczelni” itp.), a drugą - etyczną, ponieważ odnosi się ona do określonego lub kwalifikowanego naruszenia norm i wartości etycznych („postępowanie sprzeczne z zasadami etyki lub godności zawodu”, „uchybień powadze lub godności zawodu”, „czyny uchybiające godności studenta” itp.). Co do zasady przesłanki te mają charakter alternatywny, a więc do uznania czynu za przewinienie dyscyplinarne wystarczy spełnienie jednej z nich.

Po trzecie, specyficzny charakter mają kary dyscyplinarne, które z reguły ograniczone są do kilku możliwości ukarania obwinionego i obejmują kary werbalne (upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem) oraz związane ze statusem danego obwinionego (kary pieniężne, przeniesienia, zawieszenia, wydalenia).

Tak rozumiane zasady kształtowania przez ustawodawcę norm materialnych prawa dyscyplinarne nie wzbudzają kontrowersji i pozostają stabilne. Mimo to również w tym zakresie istnieje kilka praktycznych problemów, które wymagają dyskusji. W odniesieniu do przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej są to kwestie ich jednolitości w ustawodawstwie dotyczącym różnych zawodów i innych grup oraz ich interpretacji i uzupełnienia przez inne normy. Pierwsza kwestia zdaje się mieć charakter bardziej techniczny, ale jest ona bardzo istotna z punktu widzenia uproszczenia prawa dyscyplinarne. Ograniczając się do kilku zaledwie przykładów, należy zauważyć, że „adwokaci i aplikanci adwokaccy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych, a adwokaci również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 8a ust. 1, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie

art. 8b¹⁷, przy czym „zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest: [...] ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie”¹⁸. W przypadku radców prawnych „1. Radca prawny i aplikant radcowski podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej: 1) za zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego; 2) za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego. 1a. Radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 22 ust. 1, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22”¹⁹, przy czym „do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych należy [...] uchwalanie zasad etyki radców prawnych”²⁰. Natomiast „notariusz odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia zawodowe, w tym za oczywistą i rażąco obrazę przepisów prawnych, uchybienia powadze lub godności zawodu, jak również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia, o którym mowa w art. 19a, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 19b”²¹, a „do zakresu działania Krajowej Rady Notarialnej należy w szczególności [...] wypowiedzanie się w sprawie zasad etyki zawodowej notariuszy”²². Przykłady tego typu można mnożyć.

Różnorodność sformułowań w przepisach będących materialnymi podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej nie jest stanem właściwym, ponieważ nie znajduje uzasadnienia merytorycznego. Odzwierciedla ona raczej fakt, że przepisy te powstawały w różnym czasie i projektowane były przez różnych autorów, niż zamiar odmiennego ukształtowania podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. Także w praktyce wykładnia tych przepisów jest podobna i nie uwzględnia zawartej w nich różnorodności terminologii. W szczególności istotne wydaje się to w przypadku przepisów dotyczących kodeksów etyki zawodowej, które w praktyce służą interpretacji przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej o charakterze etycznym na zasadzie subsidiarnie stosowanych aktów miękkiego prawa, co w terminologii używanej

¹⁷ Artykuł 80 Prawa o adwokaturze (Dz.U. 2009 Nr 146 poz. 1188 ze zm.).

¹⁸ Artykuł 3 ust. 1 pkt. 5 Prawa o adwokaturze.

¹⁹ Artykuł 64 Ustawy o radcach prawnych (Dz.U. 2010 Nr 10 poz. 65 ze zm.).

²⁰ Artykuł 57 pkt 7 ustawy o radcach prawnych.

²¹ Artykuł 50 Prawa o notariacie.

²² Artykuł 40 § 1 pkt 7 Prawa o notariacie (Dz.U. 2008 Nr 189 poz 1158 ze zm.)

przez Trybunał Konstytucyjny nazywa się mianem „dookreślenia”²³. Praktyka ta znajduje uzasadnienie na gruncie ustawy na pewno w przypadku sformułowań takich jak „uchwalanie zasad etyki”, jednakże już w przypadku „wypowiadania się”, a nawet „ustalania i krzewienia” można spotkać pogląd kwestionujący wynikające z nich uprawnienie do tworzenia kodeksów etyki zawodowej i w konsekwencji do ich stosowania w ramach postępowań dyscyplinarnych²⁴. Z tego względu należy postulować dokonanie stosownych zmian podczas uchwalania nowych ustaw zawodowych lub głębokich nowelizacji obecnie obowiązujących. Nie są to bowiem kwestie wymagające pilnej interwencji ustawodawcy²⁵.

Innym problemem, który wiąże się z materialnoprawnymi podstawami odpowiedzialności dyscyplinarnej, jest to, czy ustawowe jej przesłanki omówione wcześniej mają charakter wyczerpujący, czy też możliwe jest - a być może nawet konieczne - ich uzupełnienie o przesłanki dodatkowe. W związku z faktem, że w odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej nie ma zastosowania zasada oznaczoności czynu zabronionego, nie chodzi tutaj o wskazywanie jego znamion przedmiotowych. Odmienny pogląd można jednak sformułować dla strony podmiotowej, ponieważ przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej co do zasady pomijają ten aspekt. Słuszne wydaje się więc postawienie pytania o stosowanie w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej konstrukcji winy w rozumieniu prawa karnego. Należy także zauważyć, że dotyczy to również innych konstrukcji prawa karnego, jak np. społecznej szkodliwości czynu czy dyrektyw wymiaru kary. W odpowiedzi na te pytania proponuje się stosowanie tych konstrukcji na podstawie analogii, a w przyszłości ustanowienie przepisów, które odsyłałyby do stosowa-

²³ Postanowienie TK z dnia 7 października 1992 r., sygn. U 1/92, (OTK 1992/2/38) oraz wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07 (OTK 2008/3A/45).

²⁴ Zagadnieniem, które ma odrębny charakter, jest treść kodeksów etyki zawodowej, która bywa zarówno sprzeczna z ustawodawstwem, jak i w sposób nieuzasadniony zróżnicowana w odniesieniu do tożsamych lub podobnych kwestii regulowanych w ramach różnych zawodów prawniczych. Dotyczy w szczególności etyki adwokatów i etyki radców prawnych, których podobieństwo jest tak daleko idące, że nie uzasadnia ono istniejących różnic w kodeksach etyki zawodowej. Z tego względu należy rekomendować dokonanie daleko idącego uwspólnienia etyki zawodowej obydwu zawodów. Por. *Projekt Kodeksu Etyki Adwokackiej z dnia 6 maja 2010 r.*, Warszawa 2010, opublikowany także jako bezpłatny dodatek do „Monitora Prawniczego” 2010, Nr 13, oraz na stronie www.etykaprawnicza.pl, a także dostępne na tej stronie opracowanie *Projekt Kodeksu Etyki Adwokackiej z dnia 6 maja 2010 r. Podsumowanie konsultacji 6 maja 2010 r. - 6 listopada 2010 r.*

²⁵ Warto wspomnieć, że postulat kompleksowych zmian, które miałyby prowadzić do swego rodzaju kodyfikacji prawa dyscyplinarnego, bywa zgłaszany, przynajmniej w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego. Por. np. H. Izdebski, *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego* [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 50 i n., który omawia projekt ustawy o samorządach zawodowych z 2005 r.

nia części ogólnej Kodeksu karnego przy wymierzaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej, podobnie jak to ma miejsce obecnie w sferze proceduralnej, w której występuje odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o postępowaniu karnym.

Pogląd taki trudno zaakceptować z kilku względów. Po pierwsze, zastosowanie konstrukcji prawa karnego w odpowiedzialności dyscyplinarnej musi rodzić problem zakresu tego zastosowania. O ile w przypadku pojęcia winy wydaje się to oczywiste, to inne tego typu pojęcia mogą budzić zastrzeżenia. Rozstrzygające powinny być tu różnice między funkcjami prawa dyscyplinarnego i prawa karnego. Po drugie, nawet w przypadku tak oczywistym jak zastosowanie konstrukcji winy można mieć zastrzeżenia. Należy bowiem pamiętać, że znane prawu karnemu stopnie winy mogą nie odpowiadać specyficznie czynów stanowiących przewinienia dyscyplinarne. W szczególności chodzi o czyny będące naruszeniami etyki zawodowej, których istotą jest naruszenie godności zawodu, podważenie zaufania, postępowanie nieuczciwe itp. Wydaje się, że w związku z tym wina w odpowiedzialności dyscyplinarnej częściej będzie polegać na braku starannego działania i możliwe jest wprowadzenie znacznego zróżnicowania stopni w tym zakresie. Jest to jednak zagadnienie, które można rozstrzygnąć jedynie przez odwołanie do szczególnego charakteru funkcji prawa dyscyplinarnego w stosunku do prawa karnego. Po trzecie, w przypadku odpowiedniego stosowania w odpowiedzialności dyscyplinarnej przepisów części ogólnej Kodeksu karnego oraz przepisów Kodeksu postępowania karnego należy spodziewać się, że może to rodzić również szereg problemów praktycznych. W szczególności może skomplikować postępowania dyscyplinarne w stopniu przekraczającym możliwości organów dyscyplinarnych w ich obecnym kształcie ustrojowym, a w konsekwencji stać się argumentem przesądającym o przekazaniu spraw dyscyplinarnych sądom powszechnym. Jak widać, wszystkie te zastrzeżenia wymagają założenia, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odrębnym rodzajem odpowiedzialności nie tylko ze względu na jej normatywne i instytucjonalne wyodrębnienie, ale także ze względu na swoistość jej funkcji.

FUNKCJE ODPOWIEDZIALNOŚCI DISCYPLINARNEJ

Nie ulega wątpliwości, że prawo dyscyplinarne wykazuje wiele podobieństw z prawem karnym, co pozwala często ujmować je łącznie jako prawo represyjne. Jest to pogląd tradycyjny, szeroko akceptowany w doktry-

nie i orzecznictwie²⁶. Opiera się on na niebudzącej zastrzeżeń konstatacji, że konstytutywne dla odpowiedzialności dyscyplinarnej jest zjawisko karania, które oczywiście jest również charakterystyczne dla prawa karnego. Jednakże „od państwowego prawa karnego różni się ono swym partykularnym, nie powszechnym charakterem, i zaliczane bywa do szeroko rozumianej dziedziny prawa administracyjnego”²⁷. Należy zatem stwierdzić, że choć odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny ze względu na istnienie kar dyscyplinarnych, to nie przesądza to jeszcze o przynależności prawa dyscyplinarnego do prawa karnego lub administracyjnego. Występowanie zjawiska karania nie determinuje bowiem charakteru tych kar, w szczególności funkcji, które mają one pełnić. Sam represyjny charakter jakiejś instytucji prawnej nie oznacza, że podstawową funkcją tej instytucji jest funkcja represyjna. Pogląd taki można by w stosunku do odpowiedzialności dyscyplinarnej przyjąć, gdyby nie istniały żadne inne pełnione przez nią funkcje. W mojej ocenie funkcje takie jednak istnieją, z tym że ich omówienie należy poprzedzić jeszcze jedną uwagą: gdyby nie udało się wykazać odrębności funkcji prawa dyscyplinarnego, to pod znakiem zapytania postawiono by tożsamość tej dziedziny, prawa i sens jej wyodrębnienia z prawa karnego, w tym również kodyfikacji karnej.

Istnieją jednak co najmniej dwie specyficzne funkcje odpowiedzialności dyscyplinarnej uzasadniające jej partykularny charakter, które należy przytoczyć za rozważaniami zawartymi w innym miejscu²⁸. Po pierwsze, jest to tzw. funkcja ochronna. Polega ona na zabezpieczeniu wartości istotnych z punktu widzenia adresatów prawa dyscyplinarnego, a więc osób podlegających odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ustawodawca wychodzi bowiem z założenia, że ochrona ta leży w interesie publicznym. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej [...] znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz ochronie ich autonomii i samorządności”²⁹. Odpowiedzialność dyscyplinarna „tworzy funkcję ochronną i w ten sposób

²⁶ M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23. Wyroki TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU 1998/7/117) oraz z dnia 16 listopada 1999 r., sygn. SK 11/99 (OTK ZU 1999/7/158).

²⁷ M. Cieślak, op. cit., s. 23.

²⁸ Dalsza część rozważań opiera się na poglądach zawartych w P. Skuczyński, *Granice odpowiedzialności dyscyplinarnej* [w:] P. Skuczyński, P. Zawadzki (red.), *Odpowiedzialność dyscyplinarna studentów. Podstawy, procedura i orzecznictwo w sprawach studentów Uniwersytetu Warszawskiego 2000-2005*, Warszawa 2008, s. 7-30.

²⁹ Wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97 (OTK ZU 1998/7/117).

zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu³⁰. Dlatego też np. „określone jednostkowe zachowanie sędziego uchybiające godności zawodu sędziowskiego i podważające zaufanie niezbędne do wykonywania zawodu może prowadzić do wydalenia sędziego z zawodu jedynie w drodze postępowania dyscyplinarnego³¹. Oznacza to, że ze względu na funkcję ochronną istnieją czyny, za które można ponosić wyłącznie odpowiedzialność dyscyplinarną, a podstawowym tego uzasadnieniem jest niezależność pewnych zawodów oraz konieczność ochrony zaufania do nich.

Po drugie, jest to tzw. funkcja integracyjna, która polega na zapewnieniu spójności praktyki w zakresie wykonywania danego zawodu lub sprawowanej funkcji, przy czym spójność ta może być wielorako rozumiana³². W pierwszym rozumieniu chodzi o integralność moralną, tj. jednolitość czy jedność sądów, czynów i postaw konkretnych osób. W drugim - o integralność zawodową, a więc przede wszystkim o unikanie konfliktu pełnionej roli zawodowej z innymi rolami społecznymi i konfliktu interesów w ramach wykonywania zawodu lub pełnienia funkcji przez konkretną osobę. W trzecim rozumieniu z kolei chodzi o integralność zawodu, czyli jednolitość standardów postępowania całej grupy zawodowej, zarówno w odniesieniu do osób spoza tej grupy, jak i w jej ramach. Odpowiedzialność dyscyplinarna ma zapewniać integralność zarówno moralną i zawodową, jak i całego zawodu, w tym jego stosunków ze społeczeństwem.

Funkcje te można przełożyć na dyrektywy orzekania przez organy dyscyplinarne, obejmujące fazę oceny czynu i fazę wymierzania kary. Ocena danego czynu musi wiązać się z ustaleniem reguły, którą on narusza, co powinno uwzględniać następujące czynniki wynikające z funkcji integracyjnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, w szczególności wymogów dotyczących integralności zawodowej i integralności zawodu. Po pierwsze, należy przyjąć takie jej brzmienie, które w jak najszerszym zakresie pokrywałoby się z powszechnymi standardami postępowania i jednocześnie wystarczało dla realizacji wartości, które ustawodawca uznał za nieodzowne w danej grupie podlegającej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Innymi sło-

³⁰ Ibidem.

³¹ Wyrok TK z dnia 9 listopada 1993 r., sygn. K 11/93 (OTK ZU 1993/2/37).

³² P. Skuczyński, *Integralność* [w:] H. Izdebski, P. Skuczyński (red.), *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, Warszawa 2006, s. 105-112.

wy, reguła ta powinna wymagać szczególnych standardów tylko w uzasadnionych przypadkach, czyli jak najszerszej gwarantować jednolitość postępowania, a więc i zakres wolności, członków grupy i reszty społeczeństwa. Po drugie, powinna być ona adresowana do wszystkich członków grupy, aby gwarantować jednolitość postępowania w ramach grupy i nie tworzyć niepotrzebnych dodatkowych nierówności. Po trzecie, musi uwzględniać oczekiwania społeczne wobec grupy dotyczące roli zawodowej czy - szerzej - społecznej przez nią pełnionej, a więc także społeczny punkt widzenia na wartości, które mają poszukiwaną regułę uzasadniać. Po czwarte, należy brać pod uwagę poziom społecznego zaufania lub nieufności wobec tej grupy - im gorszą ma reputację, tym bardziej szczególnych standardów powinna przestrzegać. Spełnienie tych wymogów przez ustaloną regułę oznacza, iż postępowanie zgodnie z nią pozwoli w sposób proporcjonalny zabezpieczyć spójność ocen zarówno wewnątrzgrupowych, jak i społecznych w zakresie realizacji omawianych wartości, a więc w gruncie rzeczy umożliwi integrację wokół nich.

Jeśli organ dyscyplinarny jest w stanie wykazać, że została naruszona reguła przy spełnieniu powyższych warunków, to oczywiście powinien on następnie odpowiedzieć na pytanie, jaką karę należy sprawcy owego czynu wymierzyć. Przy ustalaniu wymiaru kary dyscyplinarnej za konkretny czyn powinno brać się pod uwagę przede wszystkim trzy kryteria. Po pierwsze, na ile podważa on zaufanie do całej grupy w oczach opinii społecznej i jaki jest niezbędny stopień dolegliwości, aby ewentualne straty w tym zakresie odrobić. Zauważyć przy tym należy, iż aby jeden czyn nadszarpnął zaufanie do całej grupy zawodowej, musi być on bardzo poważny i najczęściej dotyczy takich przewinień dyscyplinarnych, które mają jednocześnie charakter kryminalny. Po drugie, istotne jest wewnątrzgrupowe stanowisko wobec danego standardu, który został naruszony. Jeśli bowiem dana reguła postępowania jest naruszana często i traktowana z pobłażaniem, może doprowadzić to do trwałego rozminięcia się oczekiwań społecznych wobec grupy i jej własnego wizerunku. Organy dyscyplinarne powinny więc swym orzecznictwem wyraźnie dawać do zrozumienia, jakie reguły w danej grupie obowiązują, nawet prowadząc czasem kampanię przeciwko najbardziej nagminnym naruszeniom wartości, do których ochrony są powołane. Po trzecie wreszcie, należy szeroko uwzględniać integralność moralną samego obwinionego i jego stosunek do owych wartości. Istotne z tego punktu wi-

dzenia będą więc motywy i pobudki jego działania, ewentualna wielokrotność i uporczywość w naruszaniu reguł oraz rękojmia należytego postępowania w przyszłości. To, że czynniki te znajdują się na końcu, nie oznacza oczywiście, że mają one mniejsze znaczenie niż pozostałe.

PODSUMOWANIE

Przyjęcie, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny i pełni jednak specyficzne funkcje, takie jak funkcja ochronna i przede wszystkim funkcja integracyjna, odróżnia ją od innych rodzajów odpowiedzialności prawnej, w szczególności od odpowiedzialności karnej. Uzasadnia również jej odrębność zarówno w sferze regulacji ustrojowych i proceduralnych, jak i podstaw materialnoprawnych. Odrzucenie istnienia specyficznych funkcji odpowiedzialności dyscyplinarnej musi powodować coraz szersze włączanie jej w system prawa karnego i z czasem może doprowadzić do przekształcenia pojęcia przewinienia dyscyplinarnego w typ przestępstwa zawodowego. Tym bardziej, w ramach obecnie obowiązujących przepisów, prawo dyscyplinarne nie powinno być traktowane jak „małe prawo karne”. Istnieje ono bowiem po to, aby zapewnić integralne postępowanie danej grupy zawodowej zgodnie z regułami wykonywania tego zawodu, a nie w celu wymierzania sprawiedliwości. Nie każde przewinienie dyscyplinarne musi być szkodliwe społecznie w stopniu wyższym niż znikomy, a często są to wręcz czyny niewielkiej wagi. Dla nich przewidziane są kary dyscyplinarne, takie jak upomnienie czy nagana. Jeśli prawo dyscyplinarne będzie nieskuteczne w realizacji tego rodzaju funkcji, to za zasadny będzie można uznać wniosek, że nie stanowi ono instytucji niezbędnej dla prawidłowego działania różnych grup społecznych, w szczególności zawodowych, a w konsekwencji mogą one zostać poddane deregulacji.