

Pojęcia kluczowe: *postępowania dyscyplinarne, zawody prawnicze zaufania publicznego, konstytucyjne standardy prawa karnego*

Artykuły

Andrzej Nogal

KILKA UWAG O ISTOCIE ODPOWIEDZIALNOŚCI DYSCYPLINARNEJ ZAWODÓW PRAWNICZYCH

Artykuł omawia problematykę związaną z ustaleniem charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych. Zdaniem autora decydujące do ustalenia charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej są dyrektywy konstytucyjne. W artykule przedstawiona jest ewolucja od okresu przedwojennego ustawowej regulacji zawodów prawniczych i stopniowe odchodzenie od odpowiedzialności o charakterze wewnętrznym w stronę instrumentów zaczerpniętych z prawa karnego. Zdaniem autora odpowiedzialność dyscyplinarna prawników ma obecnie charakter karny w rozumieniu standardów konstytucyjnych i niezbędne jest dopasowanie do nich postępowania dyscyplinarnego.

WPROWADZENIE

W myśl art. 17 Konstytucji RP¹ dopuszczalne jest tworzenie samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujących pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Do samorządów takich zalicza się m.in. samorzady adwokacki, radców prawnych czy notariuszy, które w ramach swojej pieczy sprawują sądownictwo dyscyplinarne nad swoimi członkami². Jak zasadnie stwierdził W. Kozielewicz, odpowiedzialność dyscyplinarna przed organami samorządu jest typowym sposobem realizacji obowiązku pieczy zawar-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).

² Podkreślić jednak trzeba, że w literaturze ani nie wypracowano jednolitej definicji odpowiedzialności dyscyplinarnej, ani też nie ma zgodności co do jej charakteru prawnego. Przegląd stanowisk doktryny przedstawiła D. Sylwestrzak, *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*, Warszawa 2022, rozdział 2.4.

tego w tymże przepisie³. Na wzór samorządowych działają w ramach struktury sądów i prokuratur odpowiednie organy dyscyplinarne⁴.

W literaturze przedmiotu w ostatnich latach wiele miejsca poświęcono odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych⁵. Prace te zarówno analizują postępowania dyscyplinarne na gruncie poszczególnych ustaw, jak i starają się wyciągać wnioski ogólne, dotyczące istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej. W tym miejscu zauważyć należy, że w prawie polskim odpowiedzialności dyscyplinarnej i zbliżonym formom odpowiedzialności, takim jak odpowiedzialność służbowa i porządkowa, podlega niezwykle zróżnicowane grono podmiotów⁶. Nie tylko wykonujących wolne zawody, ale i użytkowników szczególnego rodzaju zakładów administracyjnych⁷, dobrowolnych zrzeszeń, takich jak stowarzyszenia czy partie polityczne⁸, czy w końcu ogół pracowników⁹. Akty prawne regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną powstały w różnych okresach, dotyczyły rozmaitych grup społecznych i nadto miały odmienną tradycję ustawodawczą.

W polskim systemie prawnym dostrzegalna jest wielość przyjętych rozwiązań ustawodawczych dotyczących problematyki dyscyplinarnej. Mają one pew-

³ W. Kozielewicz, *Rozdział I. Odpowiedzialność dyscyplinarna – uwagi ogólne (w:) Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016.

⁴ Szczegółowo znaczenie sądownictwa dyscyplinarnego dla niezależności zawodów prawniczych omawia K. Dąbrowski, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, rozdział IV, par. 5.

⁵ Z ważniejszych opracowań, które pojawiły się w ostatnich latach, a szerzej analizujących problematykę odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych, wskazać należy: R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013; P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013; P. Czarnecki, *Kodeks etyki adwokackiej jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Palestra” 2014/9; K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze PAN” 2015/2; W. Kozielewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016; K. Dąbrowski, *Zawody...; D. Sylwestrzak, Ochrona...*

⁶ K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie...*, s. 106, podaje wykaz 60 ustaw odwołujących się do pojęć tego rodzaju odpowiedzialności i wskazuje, że pojęciami tymi posługuje się ponad 200 aktów podustawowych. Z kolei o odpowiedzialności dyscyplinarnej mówi 60 ustaw i 70 rozporządzeń. Tak P. Czarnecki, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013, s. 11.

⁷ Szkoły, uczelnie wyższe, ale i zakłady karne. Odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają osadzeni w zakładach karnych na podstawie art. 142–149 Kodeksu karnego wykonawczego. Zakłady karne są uznawane w literaturze przedmiotu za tzw. zakłady administracyjne, por. M. Masternak, *Administracyjnoprawny status zakładu karnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020/56, wyd. Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy.

⁸ Wymienić tu można członków partii politycznych czy stowarzyszeń, którzy na mocy statutów tychże organizacji podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej. Szerzej K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie...*, s. 108.

⁹ Odpowiedzialność porządkową pracowników regulują art. 108–112 Kodeksu pracy. Szczegółowo I. Sierocka, *Odpowiedzialność porządkowa pracowników – od kodyfikacji do współczesności*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015/3, s. 209 i n.

ne cechy wspólne, jak i uderzające różnice. Postępowanie może się bowiem toczyć zarówno na podstawie norm zaliczanych do prawa cywilnego, jak też administracyjnego lub karnego¹⁰. Niekiedy jednak ustawodawca pozostawia proceduralną dowolność organowi wymierzającemu karę dyscyplinarną. O ile zwykle orzekają o odpowiedzialności dyscyplinarnej organy *quasi*-sądowe, o tyle niekiedy ustawa pozostawia to podmiotowi zwierzchniemu nad obwionym¹¹. Kary mogą być czysto honorowe, ale mogą być także kary pieniężne, dolegliwości o charakterze osobistym, a nawet pozbawienie wolności¹².

Oprócz tak istotnych różnic widoczne są także fundamentalne podobieństwa. Odpowiedzialność ta nie ma charakteru powszechnego, ale wynika z zaliczenia danej osoby do pewnej, wydzielonej prawnie wspólnoty, która posługuje się w swoich wzajemnych stosunkach uznanym przez państwo prawem wewnętrznym. Kolejną cechą postępowań dyscyplinarnych jest ich charakter wewnętrzny. W odróżnieniu od postępowania karnego pokrzywdzeni nie mają tak szerokich uprawnień we wszystkich postępowaniach¹³. Wspomnieć także należy o zasadzie kontroli sądowej orzeczeń dyscyplinarnych, która szersza jest w tych przypadkach, gdy postępowanie dyscyplinarne jest wężiej regulowane przez ustawę, a węższa, gdy ustawa reguluje postępowanie w szerokim zakresie¹⁴. Ogólnie rzecz biorąc – o ile przedmiot regulacji jest zbliżony, o tyle brak jest jednolitej metody regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej.

GENEZA POSTĘPOWANIA DISCYPLINARNEGO

Początków odpowiedzialności dyscyplinarnej, odrębnej od karnej czy cywilnej, dopatrywać się można w prawie rzymskim, które posługiwało się koncepcją autonomiczności pewnych wspólnot wraz z prawem samodzielnego regulowania swoich spraw i zmuszania członków tychże wspólnot do przestrzegania obowiązujących w nich reguł. Mogły to być wspólnoty przymusowe, jak armia czy szeroko rozumiana rodzina, ale też i dobrowolne stowarzyszenia. W kul-

¹⁰ Przykładowo, T. Bojarski uważał, że prawo dyscyplinarne nie jest częścią prawa karnego, tylko administracyjnego: T. Bojarski, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002, s. 27 i n. D. Sylwestrzak wskazuje, że nie ma także jednolitego modelu kontroli sądowej nad postępowaniami dyscyplinarnymi. Zajmują się nią zarówno sądy powszechne, sądy wojskowe, Sąd Najwyższy, jak i sądy administracyjne. D. Sylwestrzak, *Ochrona...*, s. 192 i n.

¹¹ Przykładowo o odpowiedzialności osadzonego orzeka dyrektor zakładu karnego. Karę porządkową na podstawie Kodeksu pracy wymierza pracodawca.

¹² Pod pojęciem kary honorowej rozumiem kary upomnienia i nagany, które są powszechnie spotykane w ustawodawstwie dyscyplinarnym. Kary pieniężne są także często stosowane. Kary o charakterze dolegliwości osobistych przewiduje Kodeks karny wykonawczy, a pozbawienie wolności jest możliwe w postępowaniu karnym na podstawie art. 287 k.p.k.

¹³ Szerzej P. Czarnecki, *Prawa i obowiązki pokrzywdzonego w postępowaniach dyscyplinarnych i polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022/5, s. 60–74.

¹⁴ Postępowanie przed sądem pracy o uchylenie kary porządkowej jest dwuinstancyjne. Z kolei od dyscyplinarnego orzeczenia drugoinstancyjnego w sprawie nauczycieli czy adwokatów przysługuje odwołanie tylko do jednej instancji sądowej, odpowiednio sądu apelacyjnego w wypadku nauczyciela i Sądu Najwyższego w wypadku adwokata.

turze rzymskiej istotną rolę społeczną odgrywały stowarzyszenia zawodowe rzemieślników i robotników (*collegia*) oraz stowarzyszenia religijne, oparte na swobodzie zrzeszania się, które wobec swoich członków posługiwały się systemem sankcji honorowych, a najcięższą karą było wydalenie ze stowarzyszenia. Do powstania uznanego przez prawo stowarzyszenia wystarczyło oświadczenie woli co najmniej trzech osób. Stowarzyszenia miały prawo w swoich statutach regulować sprawę członkostwa i odpowiedzialności dyscyplinarnej swoich członków. Warunkiem była zgodność celów stowarzyszenia z prawem. W tym zakresie stowarzyszenie podlegało kontroli państwowej¹⁵. Tradycja autonomicznych i rządzących się swoimi wewnętrznymi zasadami wspólnot zawodowych, społecznych czy religijnych była stale kultywowana i została przeniesiona z czasów antycznych do nowożytności. Tak samo była uznana autonomia rodziny, armii, też postępowania pana wobec swoich poddanych, pracowników czy służby. Chodziło tu o tak różne struktury jak: armia, zakłady karne, korporacje zawodowe, rodzina (do niej zaliczano i służbę), zakłady pracy. Prawo państwowe w różnym okresie i z rozmaitych pobudek rozpoczęło regulację ustawową ustrojów tychże wspólnot czy doprecyzowanie zakresu kontroli sądowej nad nimi.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ DYSCYPLINARNA A ODPOWIEDZIALNOŚĆ PORZĄDKOWA I SŁUŻBOWA

W literaturze przedmiotu dostrzeżono różnicę pomiędzy tymi rodzajami odpowiedzialności. K. Ceglarska-Piłat uważa, że pod pojęciem odpowiedzialności porządkowej należy rozumieć odpowiedzialność za przewinienia dyscyplinarne mniejszej wagi. Píše ona, że regulacje dotyczące odpowiedzialności porządkowej mają charakter szcążkowy i nie zawsze określają szczegółowy tryb postępowania oraz formę podejmowanych czynności. Część ustaw normuje jednoosobowy tryb nakładania kar, podmiotem nakładającym je jest zazwyczaj kierownik jednostki organizacyjnej, przewidując wymóg zachowania formy pisemnej¹⁶.

W mojej ocenie takie stanowisko nie jest do końca trafne. Owszem, jak wspomniano wyżej, w pewnym stopniu odpowiedzialność dyscyplinarna jest zbliżona do odpowiedzialności porządkowej czy służbowej. Ich geneza jest jednak odmienna, chociaż obie wywodzą się z prawa rzymskiego. Odpowiedzialność służbowa czy porządkowa wywodzi się z rzymskiej koncepcji rodziny (*familia*) jako struktury bezwzględnie podporządkowanej władzy ojca w ramach

¹⁵ Jak wskazuje B. Sitek: „Wewnętrzne stosunki stowarzyszenia były regulowane przez statut – *lex collegii*, spisany i uchwalony przez członków stowarzyszenia. Już z ustawy XII Tablic wiemy, że stowarzyszenia kierowały się głównie prawem wewnętrznym, spisany w statutach. Zasadniczo treść statutów była dowolna. Jednak przepisy statutu musiały być zgodne z obowiązującym prawem i przyjętymi zwyczajami”, B. Sitek, *Tres facere existimat collegium*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002/1, s. 23–34.

¹⁶ K. Ceglarska-Piłat, *Pojęcie...*, s. 118 i n.

tw. *patria potestas*. Miał on prawo dowolnego kształtowania struktury zarządzania podległymi swej władzy ludźmi i dowolnego karania tych ze swoich podwładnych, którzy nie wykonywali poleceń. Na tym wzorze oparto zasadę podporządkowania żołnierzy wodzowi, urzędników władcy, a pracowników pracodawcy. Odpowiedzialność służbowa i porządkowa oparta jest więc na obowiązku przestrzegania poleceń przełożonego. Z kolei istoty odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych dopatrywałbym się w obowiązku przestrzegania prawa powszechnie obowiązującego, jak i specyficznych reguł, zawodowych i etycznych, uznanych za obowiązujące w danej profesji prawniczej. Z zaleceń tych można jednak wyinterpretować szczegółowe zasady. Reguły te bywają ujmowane w kodeksach czy zbiorach etyki poszczególnych zawodów prawniczych, ale one jedynie kodyfikują te zasady, które były uznawane powszechnie za obowiązujące w danym zawodzie.

CHARAKTER PRAWNY ODPOWIEDZIALNOŚCI DISCYPLINARNEJ W ZAWODACH PRAWNICZYCH

W doktrynie pojawiały się rozmaite poglądy na istotę odpowiedzialności dyscyplinarnej¹⁷. Jedni autorzy upatrywali jej w samokontroli i samodyscyplinowaniu się wyodrębnionych prawnie grup społecznych. Inni z kolei upatrywali w odpowiedzialności główny przejaw wolności samorządowej. Inni z kolei podkreślali społeczną wagę odpowiedzialności dyscyplinarnej dla podniesienia jakości pracy prawników. Brak jest także zgodności, czy odpowiedzialność dyscyplinarna prawników ma charakter karny, czy odrębny.

Największe jednak znaczenie we współczesnej doktrynie mają poglądy E. Krzymuskiego, przyjęte za własne i rozwinięte przez W. Kozielowicza. Tradycyjny pogląd na istotę postępowania dyscyplinarnego przedstawił wiek temu E. Krzymuski, pisząc: „Nie wszystkie postęпки zasługujące na karę kwalifikują się do tego, żeby miały podlegać władzy karzącej państwa. Przeciwnie, niektóre z nich tym się odznaczają, że w dobrze zrozumianym interesie życia społecznego należy poddać je władzy karzącej nie państwa, lecz innych pod jego panowaniem znajdujących się organów. Tu mamy na myśli władzę dyscyplinarną, którą państwo przyznaje niektórym osobom fizycznym (np. rodzicom, opiekunom, nauczycielom, służbodawcom, oficerom) lub korporacjom (np. uniwersytetom, różnym stowarzyszeniom politycznym i towarzyskim). Oprócz tego samo państwo występuje względem niektórych osób nie tylko jako stróż porządku prawnego społeczeństwa, ale także w specjalnym charakterze służbodawcy. W odniesieniu do takich osób (np. urzędników) musi ono mieć władzę dyscyplinarną niezależnie od władzy karzącej, którą sprawuje w obronie porządku”¹⁸.

Pogląd ten za aktualny uznaje W. Kozielowicz, pisząc, że podstawą istnienia

¹⁷ Szczegółowo poglądy doktryny i orzecznictwo sądowe omawia D. Sylwestrzak, *Ochrona...*, s. 3 i n.

¹⁸ E. Krzymuski, *Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego*, Kraków 1901, s. 5.

odpowiedzialności dyscyplinarnej jest przekonanie o zasadności pozostawienia pewnych spraw związanych z działalnością określonego środowiska do rozpatrzenia temu środowisku. Przewinienia dyscyplinarne dotyczą naruszenia pewnych reguł postępowania w danym środowisku i państwo przekazuje w tym zakresie określone uprawnienia właściwym organom funkcjonującym w tej grupie. Przemawia za tym przekonanie, że przedstawiciele danego środowiska lepiej znają jego specyfikę, a w konsekwencji mogą zastosować sankcje, które będą się charakteryzować większą skutecznością i efektywnością. Zdaniem tego Autora nie ulega wątpliwości, że odpowiedzialność dyscyplinarna nie wyłącza odpowiedzialności cywilnej ani karnej, tylko stanowi jej uzupełnienie, dodatkową dolegliwość dla sprawcy deliktu dyscyplinarnego. Traktuje on zatem odpowiedzialność dyscyplinarną jako odmienną od cywilnej i karnej. Autor zgadza się przy tym z poglądem, że prawo dyscyplinarne jest częścią tzw. prawa represyjnego, ale nie prawa karnego. Prezentuje on pogląd, że jeżeli za pierwszoplanową różnicę gatunkową wyodrębniającą odpowiedzialność karną jako autonomiczny rodzaj odpowiedzialności prawnej przyjmuje się represyjny charakter sankcji, to odpowiedzialność dyscyplinarna jawi się jako rodzaj odpowiedzialności blisko spokrewnionej z odpowiedzialnością karną, nie na tyle jednak represyjnej, by mógł być uznany za klasyczny rodzaj odpowiedzialności karnej¹⁹. W innej pracy Autor wskazuje, że odpowiedzialność dyscyplinarna służy zapewnieniu przestrzegania szczególnych reguł zachowania przyjętych w danej, prawnie określonej grupie społecznej, co z reguły prowadzi do znaczącego poszerzenia zakresu ponoszenia odpowiedzialności za zachowania, które w prawie pozytywnym nie stanowią czynów karalnych²⁰. Zdaniem W. Koziellewicza czynnikiem różniącym odpowiedzialność dyscyplinarną i odpowiedzialność karną nie jest ściśle ograniczony krąg podmiotów odpowiedzialnych dyscyplinarnie, bo taki typ konstruowania zbioru podmiotów odpowiedzialnych właściwy jest także dla odpowiedzialności karnej²¹.

W mojej ocenie powyższa argumentacja, zaliczająca prawo dyscyplinarne do prawa represyjnego, ale już nie do prawa karnego, budzi pewien niedosyt. Na wstępie podnieść można, że pojęcie prawa represyjnego czy odpowiedzialności represyjnej jest nieznanne Konstytucji RP, która posługuje się wyłącznie pojęciem odpowiedzialności karnej²². Z uwagi jednak na to, że zgodnie z judykaturą

¹⁹ W. Koziellewicz, *Rozdział I. Odpowiedzialność dyscyplinarna – uwagi ogólne...*

²⁰ W. Koziellewicz, *Odpowiedzialność prawnika. Wykład inauguracyjny wygłoszony 22 października 2022 r. na uroczystości rozpoczęcia roku akademickiego 2022/2023 w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Warszawie*, za: Legalis 2022.

²¹ W. Koziellewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna...* Powołuje się on tu na publikacje M. Laskowiaka, *Czy odpowiedzialność dyscyplinarna jest rodzajem odpowiedzialności karnej?*, „Themis Polska Nova” 2013/1(4), s. 95–97 oraz A. Bojańczyka, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Państwo i Prawo” 2004/9, s. 17–29.

²² Szeroko to zagadnienie omawia P. Cychosz, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017.

Trybunału Konstytucyjnego odpowiedzialność karną w rozumieniu konstytucyjnym rozumieć należy znacznie szerzej niż w odniesieniu tylko do Kodeksu karnego, pod pojęciem tym rozumiejąc przykładowo także Kodeks wykroczeń czy Kodeks karny skarbowy, w doktrynie prawa karnego zaczęto posługiwać się pojęciem prawa represyjnego. Jak podsumowała ten stan rzeczy jedna z badaczek, ustawa zasadnicza nie posługuje się pojęciem odpowiedzialności represyjnej, lecz pojęciem odpowiedzialności karnej, przez które w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego rozumiana jest odpowiedzialność realizowana w postępowaniach represyjnych w ogólności. W pojęciu odpowiedzialności karnej (w rozumieniu art. 42 ust. 1 Konstytucji RP) mieszczą się nie tylko odpowiedzialność karna za przestępstwa, lecz także inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kary wobec jednostki. Odpowiedzialność represyjna składa się z wielu różnych form odpowiedzialności. Prawo represyjne jest pojęciem szerszym, określanym w relacji do prawa karnego *sensu stricto* i *sensu largo* jako prawo karne *sensu largissimo*²³. Ustalenie, że dana regulacja ma charakter represyjny, przesądza, że w danym przypadku powinny być zastosowane gwarancje praw i standardy przewidziane dla odpowiedzialności karnej²⁴.

Stanowisko, że odpowiedzialność dyscyplinarną zawodów prawniczych zaliczyć należy do odpowiedzialności karnej w rozumieniu Konstytucji RP, jest w literaturze prawniczej dominujące. Na szczególną uwagę zasługuje artykuł P. Kardasa, który usystematyzował dotychczasowe prace i orzecznictwo sądowe. Zdaniem tego Autora wprost z Konstytucji wynikają tak podstawowe zasady jak *nullum crimen* oraz *nulla poena sine lege*, *nulla poena sine culpa*, odnoszone do autonomicznie rozumianych na gruncie Konstytucji pojęć „odpowiedzialność karna” oraz terminu „kara”. Z Konstytucji wynika prawo do obrony i domniemanie niewinności. Autor podkreśla, że Konstytucja gwarantuje wyłączną kompetencję sądów do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. P. Kardas opowiada się także za stosowaniem wymienionych reguł we wszelkich postępowaniach o charakterze represyjnym, pisząc, że konstytucyjne wymogi mają odniesienie do wszystkich przepisów, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania czy sankcji. O tym, czy z perspektywy konstytucyjnej mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną, a w konsekwencji z wymogiem spełnienia przewidzianych w Konstytucji standardów gwarancyjnych, decyduje nie tyle formalny status przepisów określających podstawy odpowiedzialności i zaliczenie ich przez ustawodawcę do określonego działu prawa (np. administracyjnego), ani też to, w jakiej procedurze i jaki organ orzeka o odpowiedzialności, ile represyjny cel i funkcja orzekanych sankcji²⁵.

²³ M. Kidacka, *Odpowiedzialność karna na tle innych rodzajów odpowiedzialności represyjnej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018/2, s. 52–71.

²⁴ Podobnie TK orzekł w wyroku z 5.05.2009 r. (P 64/07), LEX nr 490927 i w wyroku z 21.10.2014 r. (P 50/13), LEX nr 158648.

²⁵ P. Kardas, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022/10, s. 92 i n.

Jak wynika z powyższego zestawienia, z jednej strony w literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że standardy konstytucyjne odpowiedzialności karnej należy stosować we wszystkich postępowaniach o charakterze represyjnym, a z drugiej równie mocno akcentuje się, że w postępowaniach dyscyplinarnych należy zachować tylko część z tych standardów. Przykładowo, nie budzi zastrzeżeń orzekanie w sprawach dyscyplinarnych przez organy niebędące sądami państwowymi czy też brak ustawowego określenia katalogu konkretnych czynów zabronionych.

W mojej ocenie ta niespójność argumentacji ma głębsze przyczyny. Najważniejszą z nich jest przyjmowane założenie, że odpowiedzialność dyscyplinarna prawników ma nadal charakter odpowiedzialności wewnętrznej i honorowej, co przesądzać ma o specyfice tej odpowiedzialności i o jej odrębności od odpowiedzialności karnej i o odstąpieniu w wypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej od reguł konstytucyjnych przewidzianych dla ogółu postępowań represyjnych. Przyjrzeć się zatem należy, czy istotnie ustawodawca w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej ograniczył się do jej tradycyjnego ujęcia, czy też sięgnął po instrumenty typowe dla prawa karnego.

Tradycyjnie przyjmuje się, że są trzy podstawowe metody regulacji stosunków społecznych w systemie prawa: cywilnoprawna, administracyjnoprawna i karna²⁶. Metoda karna operuje karą, a dyscyplinarna – czytając literalnie tekst ustaw dyscyplinarnych zawodów prawniczych – także karą. W literaturze i orzecznictwie nieustannie jednak podkreśla się, że jedna i druga kara nie jest karą tożsamą. Argumentacja zwykle jest tego rodzaju, że kara dyscyplinarna nie jest karą w rozumieniu prawa karnego, albowiem nie wymierza jej sąd państwowy. W. Koziulewicz użył, jak wskazano wyżej, argumentu, że sankcje dyscyplinarne nie są w istocie karami, bo są łagodniejsze. Z kolei nagminnym argumentem za tym, aby o sprawach dyscyplinarnych orzekały organy niepaństwowe, ma być okoliczność, że przecież nie jest tu wymierzana kara w rozumieniu Kodeksu karnego. Czasami wskazuje się, że pojęcie kary jest używane także w prawie cywilnym (kara umowna), czy też istnieje możliwość nakładania kar pieniężnych przez organy administracji publicznej w trybie przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Odnosząc się do poglądu, że sankcje dyscyplinarne nie są karami w rozumieniu prawa karnego, na wstępie odrzucić pragnę możliwość, że kary dyscyplinarne są karami w rozumieniu prawa cywilnego czy Kodeksu postępowania administracyjnego. Organy samorządów zaufania publicznego nie są organami

²⁶ Poczynić tu należy ogólniejszą uwagę, że o podziale prawa na podstawowe gałęzie decyduje przedmiot regulacji lub metoda regulacji. W zależności od stosowanego sposobu podziału dane regulacje ustawowe można będzie zaliczyć albo do jednej, albo do innej gałęzi prawa. Według metody regulacji A. Stelmachowski wyróżniał trzy gałęzie prawa. Prawo cywilne, które posługuje się metodą cywilnoprawną, której istotą jest zasada autonomii woli jednostki, metoda administracyjnoprawna, w której organ administracyjny posługuje się przymusem i decyzją administracyjną, i metoda karna, gdzie organy państwa władne są wymierzać skazanemu karę. Szczegółowo: A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 26 i n.

administracji publicznej, a sprawy dyscyplinarne nie mają charakteru administracyjnego w rozumieniu konstytucyjnym. Przechodząc więc na grunt prawa karnego, wskazać należy, że chociaż Kodeks karny²⁷ nie posługuje się legalną definicją kary, to wylicza je w art. 32 k.k. Otóż do kar przepis ten zalicza: grzywnę; ograniczenie wolności; pozbawienie wolności. Kara grzywny zaś, w myśl art. 33 k.k., wynosi minimalnie 50 stawek dziennych po 10 zł, czyli 500 zł. Z kolei kara ograniczenia wolności polegać może na potrąceniu z wynagrodzenia skazanego 10–25% wynagrodzenia za pracę w stosunku miesięcznym na cel społeczny wskazany przez sąd, na okres maksymalnie 2 lat. Z kolei Kodeks wykroczeń²⁸ przewiduje kary aresztu, nagany, grzywny w wysokości od 20 do 5000 zł, ograniczenia wolności do miesiąca, przy czym kara ta także może polegać na potrąceniach z wynagrodzenia 10–25% wynagrodzenia.

Zagadnienie, jak przedstawiają się kary w zawodach prawniczych, omówię na przykładzie kar dyscyplinarnych dla sędziów i adwokatów, które są reprezentacyjne dla zmian w regulacjach dotyczących zawodów prawniczych. Owszem, początkowo odpowiedzialność dyscyplinarna w obu tych zawodach miała charakter honorowy i wewnątrz korporacyjny i nie posługiwała się karami typowymi dla prawa karnego. Od tego czasu nastąpiła jednak znacząca ewolucja.

Prawo o ustroju sądów powszechnych z 6.02.1928 r.²⁹ przewidywało następujące kary dyscyplinarne: upomnienie, nagana, wstrzymanie na okres do trzech lat wliczania czasu służby do wymiaru wyższej grupy lub szczebla uposażenia, przeniesienie na inne miejsce służbowe na koszt skazanego, usunięcie ze stanowiska kierownika sądu, przeniesienie w stan spoczynku, wydalenie ze służby sędziowskiej. Zbliżony katalog kar zawierała ustawa z 20.06.1985 r. o ustroju sądów powszechnych³⁰. W obecnie zaś obowiązującej ustawie z 27.07.2001 r. o ustroju sądów powszechnych³¹ kary są następujące: upomnienie, nagana, obniżenie wynagrodzenia zasadniczego o 5–50% na okres od sześciu miesięcy do dwóch lat, kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego wynagrodzenia.

Pojawiły się zatem dwie kary dyscyplinarne zbliżone do kar z Kodeksu karnego i Kodeksu wykroczeń: potrącenie części wynagrodzenia jest bardzo zbliżone do kary ograniczenia wolności. A nawet od niej surowsze – bo w ramach kary ograniczenia wolności można potrącać skazanemu do 25% wynagrodzenia, a skazanemu dyscyplinarnie do 50%. Znacznie surowsza od minimum ustawowego dla kary grzywny jest także kara pieniężna. Kara ta przekracza przy tym maksimum kodeksowe przewidziane dla wykroczeń.

²⁷ Ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. nr 88 poz. 553 ze zm.).

²⁸ Ustawa z 20.05.1971 r. – Kodeks wykroczeń (Dz.U. z 1971 r. nr 12 poz. 114 ze zm.).

²⁹ Dz.U. z 1928 r. nr 12 poz. 93 ze zm.

³⁰ Dz.U. z 1985 r. nr 31 poz. 137 ze zm. Szczegółowo to zagadnienie omawia W. Koziulewicz, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w Polsce do 2001 r. – rys historyczny*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016/4.

³¹ Dz.U. z 2001 r. nr 98 poz. 1070 ze zm.

Analogicznie, Prawo o ustroju adwokatury z 7.10.1932 r.³² przewidywało jedynie kary o charakterze honorowym i wewnętrznym: upomnienia, nagany, zawieszenia w czynnościach zawodowych i skreślenia z listy adwokatów. Podobny katalog kar miały kolejne ustawy o ustroju adwokatury: z 4.05.1938 r.³³ i z 27.06.1950 r.³⁴ Odejście od odpowiedzialności czysto honorowej do typowo represyjnej nastąpiło w ustawie z 19.12.1963 r.³⁵, która wprowadziła karę pieniężną w wysokości od 1000 zł do 5000 zł, przy czym górna granica była ówczesnie taka sama jak maksymalna dla wykroczeń. Kara pieniężna została także utrzymana w obecnie obowiązującej ustawie z 26.05.1982 r.³⁶ W tekście ogłoszonym jej wysokość uzależniono od wysokości zarobków adwokata w zespole adwokackim i przewidziano ją w wysokości od połowy do trzymiesięcznego zarobku adwokata. Obecnie zaś obowiązujący przepis przewiduje, że karę pieniężną wymierza się w granicach od półtorakrotności do dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dacie popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Przy odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów nastąpiło więc także odejście od odpowiedzialności czysto honorowej i wewnątrz korporacyjnej i pojawiła się kara pieniężna, której dolna granica przewyższa nie tylko dolną granicę grzywny w Kodeksie karnym, ale nawet maksymalną karę grzywny przewidzianą w Kodeksie wykroczeń. Analogiczny trend i wprowadzenie kar pieniężnych do katalogu kar dyscyplinarnych dostrzec można także w przypadku prokuratorów, radców prawnych i notariuszy.

Mając na uwadze powyższe, nie można zgodzić się z poglądem, że kary dyscyplinarne, całościowo rzecz biorąc, są mniej dolegliwe od kar za wykroczenia i przestępstwa. Pamiętać przy tym należy, że w sytuacji gdy dany delikt dyscyplinarny wypełnia jednocześnie znamiona przestępstwa, obwiniony podlega podwójnej karalności: karnej i dyscyplinarnej.

PODSUMOWANIE

Podkreślenia wymaga, że to od woli ustawodawcy zależy, czy i na ile zamierza ingerować w dane stosunki społeczne i jakimi środkami się przy tym posługuje. Podobnie, katalog czynów uznanych za czyny zabronione, wykroczenia i przestępstwa wedle prawa karnego nie jest zamknięty i to od woli ustawodawcy zależy, czy dany czyn naganny moralnie jest zabroniony przez prawo karne, czy też podlega sankcjom w myśl prawa cywilnego czy administracyjnego. Swoboda wyboru konstrukcji oraz modelu odpowiedzialności dotyczy także odpowiedzialności dyscyplinarnej. Jak wskazano na wstępie, w polskim systemie prawnym brak jest tu jednolitości i wobec odpowiedzialności dyscyplinarnej

³² Dz.U. z 1932 r. nr 86 poz. 733 ze zm.

³³ Dz.U. z 1938 r. nr 33 poz. 289 ze zm.

³⁴ Dz.U. z 1950 r. nr 30 poz. 275 ze zm.

³⁵ Dz.U. z 1963 r. nr 57 poz. 309 ze zm.

³⁶ Dz.U. z 1982 r. nr 16 poz. 124 ze zm.

stosowane są rozwiązania administracyjne, cywilistyczne, jak i karne. Nie ma także przeszkód, aby zmieniać charakter prawny modelu odpowiedzialności.

W mojej ocenie wprowadzenie do odpowiedzialności dyscyplinarnej kar konstrukcyjnie tożsamy z karą grzywny czy karą ograniczenia wolności, typowych dla ogólnego prawa karnego, tym samym jest jednoznacznym argumentem za przyjęciem, że odpowiedzialność dyscyplinarna w zawodach prawniczych ma obecnie charakter karny. Oznacza to bowiem koniec odpowiedzialności dyscyplinarnej jako jedynie wewnętrznej. Odwołać się tu można także do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, które podkreśla, że o charakterze prawnym danej instytucji prawnej decyduje jego materialna konstrukcja, a nie formalne określenia³⁷. Nie ma też obecnie głębszych podstaw konstytucyjnych pogląd, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter odrębny albo administracyjny. Nie jest to bowiem sprawa z zakresu administracji publicznej, powierzona samorządom zawodowym do realizacji, a Konstytucji nie jest znana odrębna odpowiedzialność dyscyplinarna. Odrębność taka bowiem powinna mieć oparcie w Konstytucji. Nie można także teraz uważać, że ta odrębność wynika z zasady autonomii samorządów zawodowych, gdyż ta mogła być oparciem tylko dla kar o charakterze wewnętrznym.

Swoboda ustawodawcy nie jest jednak nieograniczona, gdyż przyjmując karnistyczny model odpowiedzialności dyscyplinarnej prawników, powinien uczynić to w sposób spełniający konstytucyjne standardy dla odpowiedzialności karnej. Moim zdaniem standardy te nie są spełnione, gdyż zmiana charakteru prawnego odpowiedzialności dyscyplinarnej nastąpiła bez zmiany organizacji sądownictwa dyscyplinarnego. Nadal utrzymało ono cechy sądownictwa korporacyjnego, chociaż uzyskało prawo do wydawania wyroków orzekających kary w rozumieniu prawa karnego, i to nawet wobec osób niebędących członkami zawodów prawniczych. Wszak rezygnacja z członkostwa w nich nie jest przeszkodą w prowadzeniu postępowania i wydaniu wyroku. Trudno nawet uznać, że w obowiązującym stanie prawnym zrealizowana jest w pełni zasada sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych samorządów prawniczych adwokatów, radców prawnych czy notariuszy, skoro od wyroku dyscyplinarnego w drugiej instancji przysługuje wyłącznie kasacja do Sądu Najwyższego, a jej podstawy ustawowe ograniczone są do rażącego naruszenia prawa albo rażącej niewspółmierności kary. Nie ma możliwości odwołania się do sądów państwowych od kary upomnienia.

W celu przywrócenia zatem stanu zgodnego z wymogami konstytucyjnymi ustawodawca powinien albo zmienić katalog kar dyscyplinarnych, eliminując z nich kary pieniężne – wtedy sądownictwo dyscyplinarne utrzymałoby swój charakter wewnętrzny i honorowy, albo też uznać naruszenie godności zawodu i jego nienależyte wykonywanie za czyn zabroniony wedle prawa wykroczeń lub karnego i przekazać sądom powszechnym orzekanie w tej sprawie, co nie wymaga nawet zmian granic sankcji. Hipotetycznie istnieje także możliwość

³⁷ Taka argumentacja jest zawarta w uzasadnieniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 21.10.2014 r. (P 50/13), LEX nr 158648.

dokonania zmiany w Konstytucji i przyjęcia tam, że odpowiedzialność dyscyplinarna członków samorządów zaufania publicznego ma charakter administracyjny, zlecony tymże samorządom do realizacji. Wtedy organy dyscyplinarne mogłyby działać jako organy realizujące zadania z zakresu administracji publicznej i powstałaby możliwość nakładania kar pieniężnych w trybie art. 149 i n. k.p.a.³⁸ Kontrolę nad prawidłowością orzekania organów dyscyplinarnych sprawowałyby sądy administracyjne, zgodnie z art. 184 Konstytucji RP.

Dopiero po spełnieniu powyższych postulatów będzie można uznać, że sądownictwo dyscyplinarne spełnia standardy konstytucyjne.

ABSTRACT

adw. dr Andrzej Nogal

The author is a Doctor of Laws and an advocate (District Bar Association in Warsaw), author of over 200 publications in the field of law and legal history.

A few remarks on the essence of disciplinary liability in the legal profession

The article discusses the issues related to determining the legal nature of disciplinary liability of legal sub-professions. The author believes that constitutional directives are decisive in determining the legal nature of disciplinary liability. The article presents the evolution of the statutory regulation of legal sub-professions from the pre-war period onwards and the gradual departure from internal liability towards instruments derived from criminal law. The author concludes that the disciplinary liability of lawyers is now of a criminal nature within the meaning of constitutional standards and that it is necessary to adjust the disciplinary proceedings to them.

Keywords: *disciplinary proceedings, legal sub-professions of public trust, constitutional standards of criminal law*

adw. dr Andrzej Nogal

Autor jest doktorem nauk prawnych i adwokatem (ORA w Warszawie), autorem ponad 200 publikacji z zakresu prawa i historii prawa.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

Bojańczyk Antoni, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, „Państwo i Prawo” 2004/9

Bojańczyk Antoni, Razowski Tomasz, *Konsekwencje procesowe przewinienia dyscyplinarnego będącego przestępstwem*, „Prokuratura i Prawo” 2009/11–12

³⁸ Ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r. nr 30 poz. 168 ze zm.).

- Bojarski Tomasz**, *Polskie prawo karne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 2002
- Ceglarska-Piłat Katarzyna**, *Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim*, „Studia Prawnicze PAN” 2015/2
- Cychosz Przemysław**, *Konstytucyjny standard prawa karnego materialnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2017
- Czarnecki Paweł**, *Kodeks etyki adwokackiej jako podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej*, „Palestra” 2014/9
- Czarnecki Paweł**, *Postępowanie dyscyplinarne wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego*, Warszawa 2013
- Czarnecki Paweł**, *Prawa i obowiązki pokrzywdzonego w postępowaniach dyscyplinarnych i polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022/5
- Czarnecki Paweł**, *Stosowanie kodeksu karnego w postępowaniach dyscyplinarnych*, „Państwo i Prawo” 2017/10
- Dąbrowski Karol**, *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022
- Giętkowski Radosław**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013
- Herzog Aleksander**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratorów – co trzeba zmienić?*, „Prokuratura i Prawo” 2013/12
- Kardas Piotr**, *Prawo karne w świetle standardów konstytucyjnych*, „Państwo i Prawo” 2022/10
- Kidacka Marzena**, *Odpowiedzialność karna na tle innych rodzajów odpowiedzialności represyjnej*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2018/2
- Kozielewicz Wiesław**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna notariuszy – problematyka materialnoprawna i procesowa*, „Rejent” 2006/9
- Kozielewicz Wiesław**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i notariuszy*, Warszawa 2016
- Kozielewicz Wiesław**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w Polsce do 2001 r. – rys historyczny*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2016/4
- Krzymuski Edmund**, *Wykład prawa karnego ze stanowiska nauki i prawa austriackiego*, Kraków 1901
- Laskowski Michał**, *Czy odpowiedzialność dyscyplinarna jest rodzajem odpowiedzialności karnej?*, „Themis Polska Nova” 2013/1(4)

- Masternak Marian**, *Administracyjnoprawny status zakładu karnego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020/6
- Piątkowska Urszula**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziego w prawie polskim*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2006/9(13)
- Sierocka Iwona**, *Odpowiedzialność porządkowa pracowników – od kodyfikacji do współczesności*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015/3
- Sitek Bronisław**, *Tres facere existimat collegium*, „Studia Prawnoustrojowe” 2002/1
- Skrzydło Wiesław**, *Sądy i Trybunały w Konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005
- Stelmachowski Andrzej**, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998
- Sygit Bogusław, Wąsik Natalia**, *Odpowiedzialność dyscyplinarna prokuratora w świetle aktualnego orzecznictwa sądowego*, „Prokuratura i Prawo” 2022/7–8
- Sylwestrzak Dorota**, *Ochrona praw jednostki przed sądem administracyjnym w sprawach dyscyplinarnych*, Warszawa 2022
- Wasilewski Andrzej**, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, „Przeгляд Sądowy” 2001/9
- Zoll Andrzej**, *Nowa kodyfikacja karna. Kodeks karny. Zasady odpowiedzialności karnej*, Warszawa 1998