

PRAWO

(LAW)

Studia Elckie
15 (2013) nr 1

ANNA KORZENIEWSKA-LASOTA*

ZASADY POSTĘPOWANIA DYSCYPLINARNEGO

Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem represyjnym, odrębnym od postępowania karnego, jednakże – poprzez odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego (dalej k.p.k.) – postępowaniem do niego zbliżonym.

Ustawodawca, wprowadzając dla określonych grup zawodowych odpowiedzialność dyscyplinarną, zastosował często tak zróżnicowane rozwiązania, że praktycznie każda grupa zawodowa ma specyficzny dla siebie model odpowiedzialności dyscyplinarnej. O ile różnorodność ta ma uzasadnienie w przypadku określenia materialnych przepisów odpowiedzialności dyscyplinarnej, o tyle, zdaniem autorki, nie ma go już dla zróżnicowania w zakresie podstawowych gwarancji procesowych obwinionego dyscyplinarnie.

Stan owego zróżnicowania¹, jak i pojawiające się głosy² oraz propozycje unifikacji postępowań dyscyplinarnych w postaci stworzenia jednolitego mode-

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

¹ Niekoherencja rozwiązań występuje nawet w grupie zawodów do siebie podobnych, np. służb mundurowych. Zob. referat wygłoszony przez autorkę na konferencji nt. „Węzłowe problemy prawa dyscyplinarnego w służbach mundurowych” w dniu 14 grudnia 2012 r. w Szkole Policji w Pile pt. *Niekoherencja regulacji w sprawach dyscyplinarnych w służbach mundurowych* (treść wystąpienia zostanie opublikowana w publikacji pokonferencyjnej).

² Zob. A. Bojańczyk, *W sprawie dwóch rozwiązań procesowych projektu ustawy o nowym ustroju dyscyplinarnym niektórych zawodów prawniczych*, „Palestra”, 2007 nr 9-10, s. 97-108; P. Winczorek, T. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze (z 7 marca 2006 r.)*, „Palestra”, 2006 nr 7-8, s. 141-156. Np. wypowiedź SSN Andrzeja Siuchnińskiego, przewodniczącego Wydziału VI Sądu Najwyższego w czasie konferencji dotyczącej pracy sędziów, rzeczników dyscyplinarnych i adwokatów, zorganizowanej w Warszawie 10 listopada 2012 r., w której autorka uczestniczyła. Również w zbiorze Orzeczeń Sądu Najwyższego z 2011 r., zastanawiając się nad eliminowaniem usterek i koniecznością wypełnienia luk legislacyjnych, SSN Andrzej Siuchniński napisał, że rozwiązaniem kompleksowym mogłoby być wprowadzenie

lu odpowiedzialności dyscyplinarnej (jeśli nie dla wszystkich, to dla określonych grup zawodów)³, wypracowania ogólnych standardów postępowania dyscyplinarnego, skłaniają do refleksji i dają asumpt do poczynienia kilku uwag na temat wypracowania jednolitych procedur postępowania dyscyplinarnego w celu zapewnienia równych standardów ochrony dla obwinionych dyscyplinarnie.

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na konieczność i możliwość ujednolicenia formalnego prawa dyscyplinarnego poprzez określenie podstawowych zasad postępowania dyscyplinarnego, na podstawie których można opracować kodeks postępowania dyscyplinarnego albo modele postępowań dla poszczególnych grup zawodów czy pojedynczych profesji.

Autorka podaje przykłady zasad postępowania, które uznaje za zasady podstawowe dla wszelkich postępowań dyscyplinarnych. Wskazanych zasad nie traktuje jednak jako katalog zamknięty, a jedynie propozycję, która, ma nadzieję, stanie się przyczynkiem do dalszej dyskusji w zakresie opracowania standardów rzetelnej procedury w postępowaniach dyscyplinarnych.

Postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem represyjnym, zmierzającym do ukarania osoby obwinionej o popełnienie przewinienia dyscyplinarnego. W ramach tego postępowania mogą być orzekane kary godzące w bardzo istotne, często podstawowe dla jednostki wolności lub prawa. W szczególności ma to miejsce w sytuacji orzekania przez organy dyscyplinarne najsurowszej z kar dyscyplinarnych – kary eliminacyjnej (pozbawienia urzędu, możliwości wykonywania zawodu, wydalenia ze służby/uczelni), powodującej śmierć cywilną.

Z uwagi na możliwość tak daleko idącej ingerencji, i to w sferę konstytucyjnych praw i wolności, w ocenie autorki, uzasadnionym jest postulat wypracowania zgodnych z ustawą zasadniczą gwarancji procesowych. Gwarancji bliskich tym, które wynikają z przepisów karnych, a jednocześnie, przynajmniej

kodeksu postępowania dyscyplinarnego, dzięki któremu możliwe byłoby zapewnienie jednolitych procedur, a tym samym równych standardów dla wszystkich grup zawodowych, dla których ustawodawca wprowadził odpowiedzialność dyscyplinarną: „Akt prawny tego rodzaju mógłby być autonomiczny względem kpk lub w sposób wyraźny odsyłać do jego poszczególnych unormowań, co z kolei wyłączałoby wątpliwości związane z odpowiednim stosowaniem kpk” (<http://adwokatura.pl/?p=5786>, odczyt: 30.03.2012).

³ Np. w dniu 7 września 2006 r. Rada Ministrów skierowała do Sejmu RP V kadencji projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze (druk nr 970). Podobny projekt opracował Zespół Ekspertów Rzecznika Praw Obywatelskich, a 28 czerwca 2007 r. Janusz Kochanowski skierował do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu V kadencji projekt ustawy Prawo o postępowaniu w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawody prawnicze.

w podstawowym zakresie, gwarancji wspólnych wszystkim modelom odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Za powyższym przemawiają takie racje, jak bliskość postępowania dyscyplinarnego z postępowaniem karnym⁴, wynikająca przede wszystkim z zaliczenia obu rodzajów odpowiedzialności do szerszej grupy, tj. odpowiedzialności represyjnej, i uprawniająca do przenoszenia do procedury dyscyplinarnej określonych gwarancji procesowych występujących na gruncie postępowania karnego. Uprawnienie to, podkreśla w swoim orzecznictwie również Trybunał Konstytucyjny, który wskazuje, iż postępowanie dyscyplinarne winno spełniać wypracowane w orzecznictwie dla postępowań represyjnych standardy ochrony jednostki, w szczególności gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji⁵.

Właśnie względy gwarancyjne oraz zasada równości wobec prawa, przesądzają o stosowaniu standardu rzetelnego procesu także do tych postępowań, w których odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy k.p.k.⁶

Mając powyższe na uwadze, jak i możliwość stworzenia optymalnego, a jednocześnie jednolitego zabezpieczenia praw i wolności obwinionych dyscyplinarnie, autorka uznaje, iż w ramach postępowań dyscyplinarnych winny obowiązywać następujące, zaproponowane poniżej zasady ogólne.

Zasada regulacji ustawowej

Ustawodawca nie zachował jednolitości rozwiązań w zakresie formy regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej. Zasadniczo materia ta jest normowana w trojaki sposób: w ustawie⁷, ustawie uzupełnionej rozporządzeniem⁸, bądź jedynie aktem podustawowym⁹.

⁴ Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa karnego uznają prawo dyscyplinarne za najbliższe państwowemu prawu karnemu, a nawet „za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego”. Zob. M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 22-23.

⁵ Por. wyroki TK: z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU 2012/10A, poz. 119; z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52; z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003/6A, poz. 62.

⁶ Por. A. Błachnio-Parzych, J. Kosonoga, *Rzetelny proces karny w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: *Rzetelny proces karny w orzecznictwie sądów polskich i międzynarodowych*, red. P. Wiliński, Warszawa 2009, s. 296. Por. wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52; wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003/6A, poz. 62.

⁷ Np. odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych. Tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 427 ze zm.; prokuratorów w ustawie z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze – tekst jednolity: Dz. U. 2011 nr 270, poz. 1599.

⁸ Model postępowania dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich określa ustawa z dnia 25 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. 2005, Nr 164, poz. 1365 ze zm.) w rozdziale 4: „Odpowiedzialność dyscyplinarna nauczycieli akademickich” oraz rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich (Dz. U. 2007, Nr 58, poz. 391). Nt. studentów – wskazana powyżej ustawa oraz Rozporządzenie Ministra Nauki

W ocenie autorki, standardem winna być regulacja ustawowa. Prawodawca winien kierować się zasadą ustawowej regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej. Winien albo całkowicie odejść od regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej w akcie podustawowym, albo regulację tę ograniczyć do niezbędnego minimum. Podstawowe elementy postępowania dyscyplinarnego, takie jak pojęcie deliktu dyscyplinarnego, katalog sankcji dyscyplinarnych, organy prowadzące postępowanie dyscyplinarne oraz przynajmniej ogólne zasady tego postępowania powinny być uregulowane w formie ustawy¹⁰, a w drodze aktów wykonawczych jedynie kwestie techniczne. Za całkowicie niedopuszczalne autorka uznaje regulowanie materii odpowiedzialności dyscyplinarnej jedynie na drodze aktów wewnętrznych.

Za powyższym stanowiskiem przemawiają takie argumenty, jak przynależność odpowiedzialności dyscyplinarnej do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, a co za tym idzie odpowiednio stosowany wymóg określania czynów karalnych oraz orzekanych za nie kar w drodze ustawy oraz standardy ochrony jednostki, na którą w postępowaniu dyscyplinarnym nałożono sankcję.

Za ustawową regulacją materii dyscyplinarnej opowiada się też w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny¹¹. Konsekwentnie wskazuje, iż w regulacjach represyjnych nie tylko wymagana jest bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie aktem rangi ustawowej „właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych”¹², ale również podkreśla, iż regulacja ustawowa winna być bardziej szczegółowa i nie powinna mieć charakteru blankietowego¹³.

i Szkolnictwa Wyższego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec studentów (Dz. U. 2006 Nr 236, poz. 1707).

⁹ Taka regulacja skutkuje w zasadzie brakiem regulacji ustawowej i pozostawieniem swobody regulacyjnej innemu podmiotowi, np. tak jest w przypadku Polskiego Związku Łowieckiego. Zgodnie z art. 34 pkt 6 ustawy z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie (Dz. U. z 2005 r. Nr 127 poz. 1066 ze zm.; dalej: Prawo łowieckie) do zadań Polskiego Związku Łowieckiego należy prowadzenie dyscyplinarnego sądownictwa łowieckiego, a w myśl przepisu art. 32 ust. 4 pkt 11 Prawa łowieckiego, „Statut Polskiego Związku Łowieckiego określa w szczególności sankcje dyscyplinarne za naruszenie obowiązków członkowskich”.

¹⁰ Por. wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU 2012/10A, poz. 119.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2007 r., U 5/06, OTK ZU 2007/1A, poz. 3; wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK ZU 2007/5A, poz. 48.

¹² Zob. orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., K. 11/94, OTK 1995/I, poz. 12.

¹³ W wyroku z 24 marca 1998 r. TK rozwijając ten wątek podkreślił, iż ustawodawca nie powinien pozostawiać „organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek”. Zob. wyrok TK z 24 marca 1998 r., K. 40/97, OTK ZU 1998/2, poz. 12.

Istotnym argumentem jest też przyjęcie, iż wszystkie zasady wyrażone w art. 42 ustawy zasadniczej¹⁴, odnoszą się do całego postępowania represyjnego (prawa karnego, wykroczeń, karnego skarbowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej)¹⁵. I choć z uwagi na swoistość postępowania dyscyplinarnego zasady te mogą być stosowane jedynie „odpowiednio” i nie można, na przykład, właśnie ze względu na specyfikę tego postępowania, precyzyjnie stypizować w ustawie wszystkich czynów stanowiących przewinienie dyscyplinarne, jak też nie jest możliwe, ani konieczne, ustawowe kompleksowe określenie przedmiotowej strony przewinienia¹⁶ (istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej jest bowiem możliwość ogólnego określenia przewinienia, które wypełnia się w różnych aktach prawnych, nawet niższego rzędu: regulaminach, statutach, uchwałach korporacyjnych), to niewątpliwie można i – zdaniem autorki – należy, określić w ustawie, a nie aktem podustawowym, ogólne zasady postępowania dyscyplinarnego, które zapewnią obwinionemu dyscyplinarnie ochronę jego praw i interesów, a jednocześnie realizację wymogów konstytucyjnych w zakresie rzetelnego postępowania. Prawa i wolności jednostki, które mogą zostać naruszone dyscyplinarnym rozstrzygnięciem wymagają bowiem ochrony, a najlepszą gwarancją tej ochrony jest regulacja aktem rangi ustawowej.

Należy też mieć na uwadze to, że w drodze przeprowadzenia stosownego postępowania z zakresu odpowiedzialności zawodowej następuje istotna ingerencja w prawa i wolności obywatelskie. A ta w demokratycznym państwie prawnym, w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷, może mieć miejsce jedynie wówczas, gdy znajduje dostateczne umocowanie w akcie prawnym o randze ustawy¹⁸.

Co cieszę, również prawodawca zauważa problem i w ostatnio uchwalanych przepisach dyscyplinarnych odchodzi od podustawowej regulacji odpo-

¹⁴ Art. 42 ust. 1: „Odpowiedzialności karnej podlega ten tylko, kto dopuścił się czynu zabronionego pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia. Zasada ta nie stoi na przeszkodzie ukaraniu za czyn, który w czasie jego popełnienia stanowił przestępstwo w myśl prawa międzynarodowego”. Tamże, ust. 2: „Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Tamże, ust. 3: „Każdego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu” (Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. Dz. U 1997 Nr 78, poz. 483).

¹⁵ Taki pogląd prezentuje TK i wielu przedstawicieli doktryny, zob. np. *Prawo konstytucyjne RP*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 112-114.

¹⁶ Por. wyrok TK z dnia 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001/6, poz. 165.

¹⁷ Art. 31 ust. 3: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw” (Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483).

¹⁸ Por. wyrok TK z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU 2012/10A, poz. 119.

wiedzialności dyscyplinarnej. Stosownych zmian ustawodawca dokonał, na przykład, w odniesieniu do odpowiedzialności zawodowej lekarzy¹⁹, pielęgniarek i położnych²⁰ oraz komorników²¹.

W uzasadnieniach do powyższych aktów podkreślono zasadę niedopuszczalności regulowania praw stron postępowania dyscyplinarnego w akcie prawnym o randze rozporządzenia i wprowadzenie regulacji zgodnej z zasadami prawidłowej legislacji. Wskazano, iż materia ta powinna być przedmiotem rozwiązań ustawowych, a do regulacji rozporządzeniem można pozostawić jedynie kwestie ściśle techniczne, które nie mają bezpośredniego wpływu na prawa i wolności obywatelskie. Ponadto wskazano, że ustawy regulujące odpowiedzialność dyscyplinarną winny być opracowane przy uwzględnieniu zasad wynikających z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów k.p.k. i k.k.²².

Zasada dwuinstancyjności postępowania

W zakresie instancyjności postępowania ustawodawca przyjął zasadę jednoinstancyjności²³ albo dwuinstancyjności²⁴. Nie zachował w tym zakresie

¹⁹ Odpowiedzialność zawodową lekarzy uregulowaną w przepisach art. 41-49, 51-55 i 57 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 1989 Nr 30, poz. 158) oraz przepisach rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 26 września 1990 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy (Dz. U. 1990 Nr 69, poz. 406) zastąpiono nową ustawą – Ustawą z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. 2009 Nr 219, poz. 1708), która obszernie reguluje odpowiedzialność dyscyplinarną, uprawniając w art. 111 ustawy do regulacji rozporządzeniem jedynie sposobu i trybu prowadzenia Rejestru Ukaranych Lekarzy oraz sposobu i trybu wykonywania prawomocnych orzeczeń sądów lekarskich i to po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej.

²⁰ Kwestie praw i obowiązków stron postępowania w zakresie odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych były uregulowane w ustawie z dnia 19 kwietnia 1991 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych oraz rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej pielęgniarek i położnych (Dz. U. 1993 Nr 9, poz. 45).

²¹ Postępowanie dyscyplinarne wobec komorników sądowych, asesorów i aplikantów komorniczych uregulowane w przepisach ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji. Dz. U. 2010 Nr 40, poz. 228) oraz w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego wobec komorników, asesorów i aplikantów komorniczych (Dz. U. Nr 40, poz. 238), zastąpiono uregulowaniem całości problematyki postępowania dyscyplinarnego w ustawie przy jednoczesnym skreśleniu art. 78a, stanowiącego podstawę prawną do wydania rozporządzenia w sprawie trybu postępowania dyscyplinarnego wobec komorników.

²² Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o izbach lekarskich (druk sejmowy nr 2151); uzasadnienie rządowego projektu ustawy o samorządzie pielęgniarek i położnych (druk sejmowy nr 3356) oraz uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 1810).

²³ Jednoinstancyjne postępowanie dyscyplinarne występuje np. w postępowaniu w sprawach funkcjonariuszy Biura Ochrony Rządu.

jednolitości rozwiązań nawet w grupach zawodów podobnych (np. w służbach mundurowych). Występują regulacje, gdzie ustawodawca nawet przy sformułowanej zasadzie dwuinstancyjności uzależnia ją, na przykład, od rodzaju wymierzonej kary dyscyplinarnej, podmiotu ją wydającego²⁵ czy sposobu zakończenia postępowania dyscyplinarnego²⁶. Zdarza się, że instancyjność postępowania określana jest dopiero w aktach podustawowych²⁷.

W ocenie autorki, standardem winna być zasada dwuinstancyjności określona na poziomie ustawy. Od każdego rozstrzygnięcia kończącego postępowanie dyscyplinarne winno przysługiwać odwołanie do organu dyscyplinarnego II instancji. Za niedopuszczalne autorka uznaje rozwiązanie, zgodnie z którym tworzy się jedynie namiastkę dwuinstancyjności poprzez rozpatrzenie odwołania przez ten sam organ (ponowne rozpatrzenie sprawy).

Do rozstrzygnięcia ustawodawcy można pozostawić kwestię określenia organów dyscyplinarnych pierwszej i drugiej instancji. Może to być model, w którym w obu instancjach organami właściwymi są organy korporacyjne²⁸ (jednakże kolegalne, a nie jednoosobowe), albo model, w którym organem pierwszej instancji jest kolegalny organ korporacyjny, a organem drugiej instancji – sąd²⁹.

Zasada jawności postępowania³⁰

Kwestię jawności postępowania dyscyplinarnego ustawodawca uregulował w sposób zróżnicowany. Można wskazać rozwiązania, w których ustawodawca formułuje zasadę pełnej jawności z możliwością jej ograniczenia z uwagi

²⁴ Zasada dwuinstancyjności dominuje, występuje np. w postępowaniach dyscyplinarnych sędziów, adwokatów, notariuszy, nauczycieli akademickich, studentów, biegłych rewidentów, lekarzy.

²⁵ Np. w przypadku niektórych służb mundurowych (ABW, AW, SC, SW) ustawodawca nie przewidział zwykłego środka zaskarżenia od orzeczenia czy postanowienia wydanego przez szefa czy komendanta danej służby, a jedynie możliwość wystąpienia do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy.

²⁶ W niektórych służbach mundurowych (Policji, Służbie Celnej, Straży Granicznej i Służbie Więziennej) w przypadku popełnienia czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne mniejszej wagi istnieje możliwość odstąpienia od wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i przeprowadzenia rozmowy dyscyplinującej. Z rozmowy tej, przeprowadzanej przez przełożonego dyscyplinarnego, sporządza się notatkę i włącza ją na okres roku do akt osobowych. Notatka nie podlega zaskarżeniu.

²⁷ Tak jest np. w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy ABW i AW, gdzie kwestia ta jest uregulowana w rozporządzeniach.

²⁸ Tak jest np. w modelach odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów, radców prawnych, notariuszy.

²⁹ Taki model występuje np. w sprawach odpowiedzialności komorników sądowych.

³⁰ Szerzej nt. zasady jawności postępowań dyscyplinarnych zob. A. Korzeniewska-Lasota, *Jawność postępowań dyscyplinarnych*, „Studia Elckie”, 14 (2012), s. 511-524.

na określone przesłanki ustawowe³¹, oraz takie, w których jawność zewnętrzna ograniczona jest do przedstawicieli danej grupy zawodowej³².

Ustawodawca stosuje przy tym różne metody regulacji, albo określa zasadę jawności wprost w akcie podstawowym dla tego rodzaju odpowiedzialności (w ustawie) albo dopiero w akcie podustawowym³³, albo odsyłała w tym zakresie do przepisów k.p.k., nakazując ich odpowiednie zastosowanie³⁴.

Takie zróżnicowane jest, zdaniem autorki, nieuzasadnione i wymaga ujednoczenia. Ustawodawca winien w ustawach ustrojowych, regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną, *expressis verbis* sformułować zasadę pełnej jawności, obwinionemu oraz jego obrońcy zapewnić możliwość wglądu do akt toczącego się postępowania, a wszystkim zainteresowanym (publiczności) możliwość przyglądania się rozprawie dyscyplinarnej. Jawność zewnętrzna winna podlegać możliwości wyłączenia z przyczyn ustawowo określonych. Przy ich określaniu należy mieć na uwadze przesłanki wskazane w art. 45 ust. 2 Konstytucji, tj. moralność, bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny, ochronę życia prywatnego stron lub inny ważny interes prywatny³⁵. Zdaniem autorki, dodatkową przesłanką może też być obopólna zgoda stron³⁶.

Co do zasady, ogłoszenie orzeczenia wydanego przez organ dyscyplinarny powinno być jawne, a wyłączenie jawności uzasadnienia orzeczenia dopuszczalne, analogicznie jak w postępowaniu karnym³⁷, z powodów, które przesądziły o wyłączeniu jawności rozprawy dyscyplinarnej.

Prawo do obrony

Zasadniczo ustawodawca formułuje na gruncie postępowań dyscyplinarnych prawo obwinionego do obrony, choć zdaniem autorki zakres tego uprawniania, często różnie określony, należy ujednoczyć i wszystkim obwinionym dyscyplinarnie zagwarantować prawo do obrony w takim zakresie, w jakim

³¹ Np. postępowanie dyscyplinarne w sprawach sędziów, adwokatów, notariuszy, lekarzy.

³² Np. postępowanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów, nauczycieli akademickich.

³³ Tak jest np. w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. Zob. § 17 Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 14 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec nauczycieli akademickich. Dz. U. 2007 Nr 58, poz. 391.

³⁴ Np. postępowanie w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych.

³⁵ Por. W. Jasiński, *Jawność zewnętrzna posiedzeń sądowych w polskim procesie karnym*, „Państwo i Prawo”, 2009 nr 9, s. 79.

³⁶ Zob. też A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, „Przegląd Sądowy”, 2001 nr 9, s. 29-30.

³⁷ W myśl art. 364 § 2 k.p.k.: „Jeżeli jawność rozprawy wyłączono w całości lub w części, przytoczenie powodów wyroku może nastąpić również z wyłączeniem jawności w całości lub w części”.

występuje ono na gruncie procedury karnej. A zatem w ramach prawa do obrony, obwiniony winien mieć prawo do wyznaczenia obrońcy, ale nie tylko spośród przedstawicieli swojego zawodu, czy organizacji do której przynależy, ale również spośród profesjonalnych obrońców (adwokatów czy radców prawnych). W sytuacji bowiem, gdy postępowanie dyscyplinarne toczy się w myśl procedury karnej (a tak jest w większości postępowań dyscyplinarnych), a nawet tryb postępowania jest dualistyczny (procedura karna i cywilna, karna i administracyjna), brak znajomości przepisów postępowania może w znaczący sposób wpłynąć na zabezpieczenie przez obwinionego jego interesów.

Prawo do sądu

Na gruncie odpowiedzialności dyscyplinarnej, prawo do sądu zostało co prawda określone, jednakże w wielu przypadkach w ograniczonym, a nie pełnym zakresie.

Prawo do sądu nie przysługuje od wszystkich orzeczeń i postanowień zapadających w postępowaniu dyscyplinarnym. Sądową kontrolę rozstrzygnięcia dyscyplinarnego ustawodawca zróżnicował przedmiotowo, uzależniając ją od rodzaju orzeczonej kary dyscyplinarnej oraz rodzaju rozstrzygnięcia dyscyplinarnego³⁸. Kognicja sądu również jest określona niejednolicie, właściwymi do weryfikacji prawidłowości rozstrzygnięcia dyscyplinarnego są sądy apelacyjne, sądy okręgowe (sądy pracy i ubezpieczeń społecznych albo wydziały karne w tych sądach), sądy administracyjne, Sąd Najwyższy.

W ocenie autorki, we wszystkich postępowaniach dyscyplinarnych minimalnym spełnieniem konstytucyjnych standardów prawa do sądu winna być kontrola każdego wydanego przez organ dyscyplinarny rozstrzygnięcia (orzeczenia i postanowienia) kończącego postępowanie w sprawie dyscyplinarnej i to przynajmniej przez jedną instancję sądową³⁹.

Osoba ukarana dyscyplinarnie powinna mieć możliwość sądowego zakwestionowania faktu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, poprawności przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego oraz zasadności i współmierności wymierzonej w nim kary dyscyplinarnej⁴⁰.

³⁸ Prawo do sądu zostało przyznane np. tylko od orzeczeń (wyłączając postanowienia), tylko od orzeczeń wydanych w II instancji, albo od orzeczeń, czasami i postanowień, kończących postępowanie niezależnie od instancji.

³⁹ Również w świetle orzecznictwa TK każda forma ukarania w postępowaniu dyscyplinarnym winna być poddana kontroli sądowej. Zob. wyroki TK: z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117; 16 marca 1999 r., SK 19/98, OTK ZU 1999/3 poz. 36; 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001/6, poz. 165; 10 maja 2004 r., SK 39/03, OTK ZU 2004/5A, poz. 40; 2 września 2008 r., K 35/06, OTK ZU 2008/7A, poz. 120; 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52.

⁴⁰ Por. wyrok TK z 11 września 2001 r., SK 17/00, OTK 2001/6, poz. 165; z dnia 9 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52; z dnia 6 listopada 2012 r., K 21/11, OTK ZU 2012/10A, poz. 119.

Na pewno rodzaj orzeczonej wobec obwinionego kary nie powinien być kryterium różnicującym dostęp ukaranego do sądu⁴¹. Prawo do sądu, w powyżej zarysowanym zakresie, powinno być podstawową zasadą każdego postępowania dyscyplinarnego, ocenianą przez pryzmat tych samych standardów konstytucyjnych⁴².

I choć sądowe postępowania w sprawie kontroli postępowań dyscyplinarnych nie muszą być regulowane w identyczny sposób do tego, który został przewidziany w procedurze karnej, ponieważ nie ma konstytucyjnego nakazu kształtowania identycznych zasad i procedur sądowej kontroli orzeczeń organów dyscyplinarnych dla różnych grup zawodowych⁴³, to zsynchronizowanie przepisów określających środki zaskarżenia do sądu z kognicją tegoż sądu oraz stosowaną przez ten sąd procedurą byłoby rozwiązaniem korzystnym. Niewątpliwie wpłynęłoby ono na poprawę jasności i przejrzystości proceduralnej postępowań dyscyplinarnych.

Zasada jednolitości proceduralnej

Jak wyżej wskazano, ustawodawca w zakresie prawa do sądu w sprawach dyscyplinarnych różnicował kognicję sądu, czyniąc przedmiotowo właściwymi sądy apelacyjne⁴⁴, okręgowe (sądy pracy i ubezpieczeń społecznych⁴⁵ albo wydziały karne⁴⁶), sądy administracyjne⁴⁷ oraz Sąd Najwyższy⁴⁸.

⁴¹ Brak jakiegokolwiek kontroli sądu np. w stosunku do kar upomnienia wymierzanych przez dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej.

⁴² Wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09 OTK ZU 2010/5A, poz. 52.

⁴³ Por. wyrok TK z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, OTK ZU 2010/8A, poz. 76.

⁴⁴ Np. w sprawach dyscyplinarnych pracowników naukowych lub badawczo-technicznych właściwy jest Sąd Apelacyjny w Warszawie – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Zob. ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych. Dz. U. 2010 Nr 96, poz. 618. Ten sam sąd jest właściwy w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej nauczycieli akademickich. Z kolei sąd apelacyjny – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych jest właściwy w sprawach dyscyplinarnych członków korpusu służby cywilnej. Zob. art. 127 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej. Dz. U. 2008 Nr 227, poz. 1505 ze zm. Właściwość rzeczowa sądu pracy i ubezpieczeń społecznych występuje również w postępowaniu dyscyplinarnym nauczycieli, lekarzy weterynarii, aptekarzy, architektów, diagnostów laboratoryjnych i urzędników państwowych.

⁴⁵ Np. w sprawach odpowiedzialności biegłych rewidentów – art. 41 Ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym. Dz. U. 2009 Nr 77, poz. 649; w sprawach funkcjonariuszy Służby Więziennej – właściwy ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego sąd pracy (sąd rejonowy).

⁴⁶ Np. w postępowaniu w sprawach komorników sądowych zob. art. 75 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, tekst jednolity: Dz. U. 2011 Nr 231, poz. 1376.

⁴⁷ Np. w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej studentów, funkcjonariuszy Policji, Państwowej Straży Pożarnej, CBA, ABW, AW.

Właściwość rzeczowa sądu zasadniczo przekłada się na tryb procedowania⁴⁹, a to sprawia, iż w ramach postępowań dyscyplinarnych mamy często do czynienia z dualizmem trybów postępowania. Postępowanie dyscyplinarne przed organami korporacyjnymi toczy się bowiem zazwyczaj w myśl przepisów proceduralnych określonych w aktach podstawowych (ustrojowych) lub podstawowych dla danego zawodu, uzupełnionych o odpowiednio stosowane przepisy k.p.k., czasami k.p.a.⁵⁰, a następnie, na etapie postępowania sądowego, w myśl przepisów k.p.c., k.p.a. albo k.p.k. Taką niejednolitość proceduralną postępowania, aczkolwiek mieszczącą się w zakresie swobody regulacyjnej ustawodawcy, autorka uważa za negatywnie wpływającą na przebieg całego postępowania, a w szczególności na jego jasność i przejrzystość, niepotrzebnie to postępowanie komplikując.

Poza tym dochodzić może do sytuacji, w której sądy mające sprawować kontrolę będą zobligowane do stosowania procedury, której co do zasady nie stosują w sprawach należących do ich właściwości⁵¹. Co prawda, przyznać należy, że takie rozwiązanie, choć nieracjonalne, to jest możliwe do stosowania w praktyce, albowiem wskazaną sądowi procedurę stosować będą osoby do tego profesjonalnie przygotowane, tj. sędziowie. Inaczej jest natomiast w przypadku obwinionych, często nieznających przepisów prawnych. Stąd też nasuwa się postulat *de lege ferenda* jednolitego określenia procedury postępowania na wszystkich etapach postępowania dyscyplinarnego.

Mając na uwadze przede wszystkim ochronę interesów obwinionego dyscyplinarnie, autorka opowiada się za jednolitym trybem postępowania dyscyplinarnego. Takie rozwiązanie nie tylko uprości to postępowanie, ale też pozytywnie wpłynie na jego przejrzystość, a co najistotniejsze – na prawo do obrony obwinionego, zwłaszcza wówczas, gdy ten nie jest prawnikiem, a przepisy dys-

⁴⁸ Np. w sprawach odpowiedzialności zawodowej lekarzy, pielęgniarek i położnych, rzeczników patentowych, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy.

⁴⁹ Choć można wskazać wyjątki, np. w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów właściwy rzeczowo jest sąd okręgowy – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, który rozpoznaje odwołanie przy zastosowaniu procedury karnej. Zob. Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego-Izba Karne z dnia 24 stycznia 2013 r., I KZP 18/12, OSNKW 2013/2, poz. 11; A. Korzeniewska-Lasota, *Głosa do Uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2013 r. w sprawie I KZP 18/12*, „Przeгляд Prawa Publicznego”, 2013 nr 7-8.

⁵⁰ Np. w myśl § 54: „W sprawach nieuregulowanych rozporządzeniem stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego”. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie udzielania wyróżnień i przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Agencji Wywiadu. Dz. U. 2003 Nr 160, poz. 1557.

⁵¹ Tak jest np. w przypadku wspomnianego wyżej postępowania w sprawach odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów, gdzie sąd okręgowy – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych, rozpoznający odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu dyscyplinarnego, stosuje procedurę karną.

cyplinarne nie uprawniają do korzystania z profesjonalnego obrońcy albo obwiniony nie posiada środków finansowych na skorzystanie z jego usług.

Na marginesie można wskazać, iż również ustawodawca zaczyna opowiadać się za jednolitością trybu postępowania w sprawach dyscyplinarnych, co można dostrzec w uzasadnieniach do ostatnio uchwalanych przepisów dyscyplinarnych⁵². Prawodawca coraz częściej, co należy ocenić pozytywnie, zmierza też w kierunku ujednoczenia tej procedury poprzez odesłanie do przepisów postępowania karnego. Stąd postulat *de lege ferenda*, aby tego rodzaju rozwiązanie ujednoczające wprowadzić do wszystkich postępowań dyscyplinarnych.

Podsumowanie

Jak wspomniano, postępowanie dyscyplinarne jest postępowaniem szczególnym, specyficznym, a specyfika ta, wynikająca w dużej mierze z deontologii zawodowej, w znaczący sposób wpływa i jednocześnie uzasadnia zróżnicowanie przepisów materialnych i proceduralnych normujących odpowiedzialność dyscyplinarną.

Zróżnicowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej, o ile jest – w ocenie autorki – do zaakceptowania w zakresie przepisów materialnych, o tyle nasuwa wątpliwości dotyczące niektórych przepisów proceduralnych. Niezależnie bowiem od podkreślanej bardzo często w doktrynie i judykaturze specyfiki poszczególnych zawodów w ramach każdego postępowania, powinny być respektowane wspólne dla wszystkich postępowań dyscyplinarnych konstytucyjne standardy postępowania dyscyplinarnego. Gwarancje ustanowione w rozdziale II Konstytucji winny znaleźć zastosowanie do wszelkich postępowań represyjnych, a zatem również do wszystkich postępowań dyscyplinarnych⁵³.

Ustawodawca normując odpowiedzialność winien stworzyć możliwości optymalnego zabezpieczenia praw i wolności obwinionego⁵⁴, co może uczynić poprzez ustawowe uregulowanie wszelkich postępowań dyscyplinarnych,

⁵² Np. w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (druk sejmowy nr 1810) wyraźnie wskazano, że rezygnuje się z dotychczasowego dualizmu trybu postępowania, a przewidziana w art. 75 ogólna klauzula stanowiąca, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie o komornikach sądowych i egzekucji stosowane będą odpowiednio przepisy k.p.k., zapewnia pełne gwarancje praw wszystkim stronom. Zapisano też, że „przepisy k.p.k. stosowane będą odpowiednio zarówno w postępowaniu przed komisją dyscyplinarną, jak i w postępowaniu odwoławczym”. Por. też postanowienie SN – Izba Karne z dnia 27 stycznia 2011 r., I KZP 26/2010, OSNKW 2011/1, poz. 4.

⁵³ Taką konstatację wyprowadził TK z zasady demokratycznego państwa prawnego w orzeczeniach z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94, OTK 1995/I, poz. 12, a następnie w orzeczeniu z dnia 8 grudnia 1998, K 41/97, OTK ZU 1998/7, poz. 117, uznał, że wniosek ten nie stracił aktualności na gruncie nowej Konstytucji RP z 1997 r. Por. też wyrok TK z dnia 29 czerwca 2010 r., P 28/09, OTK ZU 2010/5A, poz. 52 oraz wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., P 10/02, OTK ZU 2003/6A, poz. 62.

⁵⁴ Zob. wyrok TK z 27 lutego 2001 r., K 22/2000, OTK ZU 2001/3, poz. 48.

w których określi podstawowe zasady tegoż postępowania. Zasady, które zapewnią obwinionym dyscyplinarnie tożsame, zgodne z konstytucją, standardy procesowe w zakresie podstawowych gwarancji rzetelnego postępowania. Do takich zasad autorka zalicza m.in. te, które omówiła powyżej: zasadę ustawowej regulacji odpowiedzialności dyscyplinarnej, dwuinstancyjności postępowania, jawności, prawa obwinionego do obrony, prawa do sądu oraz jednolitości proceduralnej.

RULES OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS

SUMMARY

Disciplinary proceedings are these of repressive nature wherein penalties which limit the freedom and rights of a guilty person can be adjudicated. Such proceedings are diversified and have no pattern for developing models of the disciplinary responsibility of particular professions, including professions of public confidence. By focusing on the diversification of disciplinary proceedings, including the rules of such proceedings in particular models, the authoress opts for uniforming rules of the proceedings. She considers it necessary and possible to define basic rules of disciplinary proceedings which can be referred to while developing a code of disciplinary proceedings or different models of proceedings for particular occupation groups or professions. The article postulates rules which, according to the authoress, seem to be fundamental while not necessarily fit for all types of disciplinary proceedings. She notes that her suggestions are to be a proposal for the further discussion on developing standards of reliable procedures in disciplinary proceedings.

KEYWORDS: disciplinary proceedings, disciplinary responsibility, rules of proceedings.