

Rozdział I. Wprowadzenie

§ 1. Rozważania ogólne

Nie budzi wątpliwości stwierdzenie, że problematyka zarówno odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak i postępowania dyscyplinarnego rzeczywiście była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania badawczego reprezentantów licznych gałęzi prawa, ale prawdą jest również, że nigdy nie poświęcono jej choćby jednego kompleksowego opracowania. Wystarczającym i zadowalającym wyjaśnieniem takiego stanu rzeczy jest powołanie się na fakt, że materia postępowania dyscyplinarnego uregulowana jest w ponad 60 ustawach i prawie 70 rozporządzeniach! Nie będzie nawet przesadą, jeśli stwierdzę, że brakuje nie tylko takich systemowych opracowań, lecz także aktualnych komentarzy do poszczególnych ustaw, znajdujących zastosowanie wobec jakże licznych adresatów. Stan piśmiennictwa w tej materii można najłagodniej określić jako niezadowalający, ale tak naprawdę właściwsze byłoby określenie bibliografii dotyczącej odpowiedzialności dyscyplinarnej białą niezapisaną kartą, na której jedynie w wąskim zakresie pojedynczy badacze próbują nieśmiało nakreślić parę wzmianek, albo zamieszczając rozważania o dużym stopniu ogólności, albo koncentrując się na pojedynczych aspektach tego, skądinąd przecież jakże ciekawego, tematu. Czyż zatem nie wykorzystać tego stanu rzeczy dla własnych korzyści i obrócić go na użytek dla wielu przy wyborze tematu pracy?

Ogromną popularnością wśród doktorantów cieszą się procesualne zagadnienia, świadczące o aktywności naszego racjonalnego prawodawcy. Po pierwsze, porównanie rozmaitych wersji tekstu prawnego daje możliwość wyrażenia swojej własnej opinii co do zasadności zmian, a po drugie, ewolucja danej instytucji prawnej oraz przyczyn leżących u podstaw jej nowelizowania jest ogromnie interesująca sama w sobie. W przypadku postępowania dyscyplinarnego sprawa jest niezmiernie skomplikowana także z tego powodu, że ewolucja końcowego kształtowania mojego tematu była dość długotrwała, bowiem zakres pola badawczego znacząco się zmieniał. Poniższe uwagi będą w głównej mierze odnosić się zarówno do postępowania dyscyplinarnych w za-

wodach prawniczych, jak i momentami wykraczać poza ten zakres, aby zilustrować złożoność samego zagadnienia.

§ 2. Geneza inspiracji materiałą postępowań dyscyplinarnych

Nakreślenie w kilku poniższych akapitach przyczyn, dla których zdecydowano się zgłębić materię postępowania dyscyplinarnego i uczynić ją tematem monografii naukowej, pozwoli przedstawić w jaśniejszym świetle samo zagadnienie, jak też – w moim odczuciu – ułatwi lekturę pracy wieńczącej okres 4-letnich studiów doktoranckich. Będzie to zatem pewnego rodzaju dekalog powodów, które skłoniły mnie do pogłębienia tego tematu, nie tylko dlatego, że wyróżniłem ich dziesięć, lecz także dlatego, że miały naprawdę pierwszorzędne znaczenie przy wyborze tematu rozprawy.

Po pierwsze, warto zacząć od tego, że wspomniane wyżej rozproszenie problematyki z jednej strony zniechęca do podjęcia badań, ale z drugiej stanowi wyzwanie, inspirację czy impuls do zmierzenia się z tym arcytrudnym zadaniem. Z uwagi na to, że odpowiedzialność dyscyplinarna i postępowanie dyscyplinarne uregulowane zostały aktami normatywnymi o odmiennej hierarchii obowiązywania, trzeba być niezwykle ostrożnym w procesie wykładni tekstu prawnego. Ilość problemów, szereg kontekstów, wielość interpretacji, a także – co tu ukrywać – niekonsekwencji samych rozwiązań ustawowych pozwala autorowi wyrazić swoje własne zdanie, co niewątpliwie podnosi wartość samej pracy. Niewątpliwie nie da się również ukryć, że olbrzymia ilość materiału wprost zachęca do zwrócenia uwagi na zagadnienie także dlatego, iż nabywanie doświadczenia naukowego przez doktoranta jest procesem długotrwałym, w związku z czym, siłą rzeczy, taka osoba musi się mocno oprzeć na kontekście normatywnym, aby nie być posądzoną o wybór zbyt abstrakcyjnego tematu, luźno związanego lub też zupełnie niezwiązanego z prawnymi regulacjami. Tym samym fundamenty normatywne, nawet niezbyt widoczne, muszą być bardzo solidne. Młody naukowiec, nawet pozostający pod czujnym okiem swojego promotora, nie może sobie pozwolić na zbyt dużą swobodę w doborze tematu, gdyż albo zwyczajnie będzie brakować mu wiedzy, albo też, powiedzmy sobie szczerze, nie będzie miał chociażby szcątkowych materiałów, z których można korzystać przy pisaniu doktoratu. Inną kwestią jest, że duża ilość zgromadzonego materiału (a tak jest w podejmowanym temacie) wymaga umiejętności jego selekcji i opanowania w jak najwyższym stopniu.

Wydaje się jednak, że nadmiar materiałów jest znacznie korzystniejszym zjawiskiem.

Po drugie, materia postępowania dyscyplinarnego jest mi szczególnie bliska z racji moich zainteresowań naukowych, jakie zresztą miałem okazję zgłębić i poczynić w toku studiów doktoranckich. Ze względu na to, że pisałem doktorat w Katedrze Postępowania Karnego, siłą rzeczy jestem przywiązany do bardziej proceduralnych gałęzi prawa niż dyscyplin dotyczących zasad odpowiedzialności, wymierzanych sankcji czy poszczególnych instytucji prawnomaterialnych. W odróżnieniu od prawa karnego materialnego postępowanie karne cechuje znacznie bardziej określony dynamizm, a jednocześnie służebna, choć w żadnym wypadku nie mniej ważna rola w stosunku do przepisów normujących podstawy odpowiedzialności. Posługując się dosyć swobodnie analogią, choć nie bez podstaw – o czym oczywiście będziemy mogli wielokrotnie się przekonać – można stwierdzić, że podobna sytuacja występuje w obrębie regulacji prawa dyscyplinarnego. Podstawy tej odpowiedzialności zostały zakotwiczone zarówno w przepisach ustaw, w mniejszym znaczeniu rozporządzeń, a także w wielu kodeksach deontologicznych, natomiast procedura znajduje się w zasadzie wyłącznie w ustawach i w konkretyzujących je rozporządzeniach. Postępowanie dyscyplinarne w stosunku do przepisów normujących podstawy odpowiedzialności pełni zatem podobną funkcję jak postępowanie karne w stosunku do prawa karnego. Obie procedury urzeczywistniają realizację przepisów materialnych niezależnie od tego, czy zostały zamieszczone w akcie normatywnym regulującym procedurę, czy prawo materialne. Przy wyborze tematu zgodność z zainteresowaniami ma nie tylko znaczenie z racji samej znajomości zagadnienia, lecz także niewątpliwie w sposób pozytywny wpływa na komfort pisanie. W toku tworzenia monografii naukowej na zaproponowany przeze mnie temat, pomimo że z zamiłowania jestem procesualistą, niezbędne będzie sięganie do dorobku doktryny prawa karnego materialnego. Należy bowiem rozstrzygnąć charakter samej odpowiedzialności dyscyplinarnej, co pozwala wnioskować w sposób pośredni o istocie i funkcjach postępowania, które zmierza do jej urzeczywistnienia. Rozwiązania zastosowane w prawie karnym materialnym będą potrzebne również przy rozważaniach czynionych wokół konstrukcji deliktu dyscyplinarnego. Niebagatelne znaczenie ma również fakt, że przepisy szeregu ustaw normujących odpowiedzialność karną wielokrotnie odwołują się do materii uregulowanej w KPK, licząc zatem, że dzięki swojemu choćby niewielkiemu doświadczeniu w tej dziedzinie będzie mi łatwiej rozstrzygnąć powstałe problemy poprzez sięgnięcie po instrumentarium, które jest mi dosyć bliskie. Cały czas należy mieć zatem w pamięci rozgraniczenie terminologiczne między poprzednikiem w procesie stosowania prawa, czyli pojęciem odpo-

wiedzialności dyscyplinarnej, a naturalnie występującym następnikiem, czyli pojęciem postępowania dyscyplinarnego. Oczywiście te pojęcia są ze sobą powiązane, niemniej odpowiedzialność dyscyplinarna, mimo swojej wagi, będzie zagadnieniem, które osadzi całą problematykę w aktualnie obowiązującej rzeczywistości normatywnej. Cały czas jednak problematyka odpowiedzialności powinna być jedynie punktem wyjścia i tłem dla samego postępowania dyscyplinarnego, a nie osią, wokół której koncentrują się pierwszoplanowe rozważania.

Po trzecie, konsekwencją tyłu regulacji jest powstanie wielu problemów z zakresu zastosowania poszczególnych norm (niejasność hipotez) albo też samych skutków prawnych przez nie wywoływanych (nieprecyzyjność dyspozycji). Ten aspekt jest idealną okazją do zajęcia własnego stanowiska i zaproponowania autorskiego, oryginalnego rozwiązania, co wcale nie musi oznaczać arbitralnych stanowisk przy próbie przełamywania normatywnego impasu, ale raczej zwraca uwagę na element twórczego wkładu w rozstrzygnięcie danego zagadnienia. W tak dużej przestrzeni badawczej, w regulacjach będących dziełem z założenia racjonalnego ustawodawcy, siłą rzeczy muszą pojawić się błędy czy nawet ostentacyjne sprzeczności, ale dzięki temu można zaprezentować sposób rozwiązania danego problemu. Stwarza to możliwość rozwinięcia skrzydeł przy wyciąganiu wniosków i tworzeniu nowych konstrukcji prawnych na podstawie obowiązujących przepisów. Nie ukrywam, że z uwagi na główną myśl przewodnią tej rozprawy, czyli hipotezę o realności możliwości i realizacji pomysłu stworzenia jednolitego modelu postępowania dyscyplinarnego, ma to absolutnie pierwszorzędne znaczenie. W takim wypadku zakładany przeze mnie *ex ante* proces inkorporowania, harmonizacji czy nawet ujednolicania niewątpliwie sprzyja przejrzystemu i prawidłowemu stosowaniu prawa. Niewątpliwie jednak już zajęcie się powyższą problematyką może stanowić początek rozwiązania określonych problemów i asumpt do formułowania postulatów *de lege ferenda* pod adresem ustawodawcy.

Po czwarte, mimo wielu wysiłków nie znalazłem pozycji bibliograficznej, która choćby w sposób zbliżony do zadawalającego wnikliwie omawiała czy dogłębnie analizowała materię dyscyplinarną. Owszem, niektóre pozycje, z których zresztą będę obficie korzystał, sugerują swoim tytułem, że ich zawartość wyczerpująco analizuje stan normatywny postępowania dyscyplinarnych, ale już pobieżna lektura bezlitośnie rozwiewa te nadzieje, gdyż okazuje się, iż w danej pracy zamieszczono najczęściej normatywną treść aktu prawnego z kilkoma spostrzeżeniami odautorskiego komentarza. Już choćby z tego powodu warto zająć się tą tematyką, bowiem nie da się ukryć, że istnieje paląca potrzeba jej przybliżenia, jeśli nawet nie obszerną monografią, to przynajmniej skromnych rozmiarów rozprawą doktorską. W niedługim czasie za-

pewne pozycji piśmienniczych pojawi się znacznie więcej, zarówno w formie monografii, jak i prac doktorskich czy habilitacyjnych.

Po piąte, niewątpliwie trzeba zauważyć, że z uwagi na powyższe uwarunkowania postępowanie dyscyplinarne dotyczy jakże wielu kategorii podmiotów, w związku z czym naturalnie musi wkraczać w prawa człowieka i obywatela. Konsekwencją danego postępowania jest zatem nierzadko ingerencja w jego prywatność, wolność czy prawo do wykonywania określonego zawodu. Zakorzeniona w doktrynie, ale i w codziennej praktyce wymiaru sprawiedliwości zasada prawa do rzetelnego procesu (*fair trial*) musi zostać zagwarantowana i przestrzegana także w postępowaniach dyscyplinarnych. Konsekwencją danego postępowania jest bardzo często powstanie sytuacji, w której jednostka w jednej chwili może przestać pełnić nie tylko ważną funkcję społeczną czy zostać usunięta z zajmowanego stanowiska, lecz także może utracić źródło utrzymania, a nawet w ostateczności orzeczenie danego organu dyscyplinarnego może przekreślić jej całą ścieżkę zawodową. Niebagatelne znaczenie ma również także utrata prestiżu czy szacunku, jaka może spotkać osobę w danym środowisku, w związku z czym konieczne jest zbadanie tej problematyki. Przesłanki samej odpowiedzialności są naprawdę bardzo ogólnie nakreślone, co grozić może zbyt pochopnym sięganiem po instrumenty tej odpowiedzialności. Tytułem przykładu wskażę, że zgodnie z art. 8 TKU⁷ sędzia TK odpowiada dyscyplinarnie za naruszenie przepisów prawa, uchybienie godności swego urzędu lub inne nieetyczne zachowanie, mogące podważyć zaufanie do jego osoby, czy art. 64 ust. 1 RadPrU⁸, w myśl którego radca prawny i aplikant radcowski podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za zawinione, nienależyte wykonywanie zawodu radcy prawnego oraz za czyny sprzeczne ze ślubowaniem radcowskim lub z zasadami etyki radcy prawnego. Jakże wiele tutaj ocennych znamion! Doniosłość wskazanej materii i jej znaczenie dla tych podmiotów niewątpliwie skłania do podjęcia badań w tym kierunku.

Po szóste, warto dodać, że zaznaczone wyżej regulacje, jak już wcześniej zdążyłem zasygnalizować, wpływają na rozmaite sfery życia codziennego, co nawet nie wynika w tym wypadku z olbrzymiego materiału normatywnego czy obaw naruszania gwarancji procesowych, ile raczej szerzej z punktu widzenia następstw procesowych konkretnego postępowania dyscyplinarnego. Nie chcąc być gołosłownym, wspomnę chociażby o wpływie postępowania karnego na postępowanie dyscyplinarne czy postępowania dyscyplinarnego na proces karny. Nie chodzi nawet o sztandarowe przełamanie zasady *ne bis*

⁷ Ustawa z 1.8.1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.).

⁸ Ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.).

in idem, ale raczej o wpływ postępowań dyscyplinarnych na skutki mogące zaistnieć w sferze prawa pracy, prawa cywilnego czy najszerzej pojętego prawa administracyjnego. Uogólniając, można powiedzieć, że już samo wszczęcie postępowania dyscyplinarnego może spowodować zawieszenie pobierania uposażenia lub też zmniejszenie jego wymiaru. Przykładowo w myśl art. 107 § 2 PrUSP⁹ sędzia odpowiada dyscyplinarnie także za swoje postępowanie przed objęciem stanowiska, jeżeli przez nie uchybił obowiązkowi piastowanego wówczas urzędu państwowego lub okazał się niegodnym urzędu sędziego. Tym samym w aspekcie czasowym bardzo szeroko mamy zakreśloną tę odpowiedzialność. Z kolei zgodnie z art. 71a ust. 1 ProkU¹⁰ w wypadku, gdy prokurator został zawieszony w czynnościach, sąd dyscyplinarny, na wniosek przełożonego dyscyplinarnego, może obniżyć do 50% wysokość jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia. Natomiast zgodnie z art. 81 ust. 5 PrAdw¹¹ kara zawieszenia w czynnościach zawodowych pociąga za sobą utratę biernego i czynnego prawa wyborczego do organu samorządu adwokackiego na czas 6 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia. Widać jednoznacznie, że konsekwencje orzeczenia dyscyplinarnego znacznie wykraczają poza samo postępowanie dyscyplinarne, bowiem dane orzeczenie może spowodować utratę uprawnień do wykonywania zawodu czy rozwiązania umowy o pracę.

Po siódme, z ubolewaniem należy stwierdzić, że mimo tak doniosłego wpływu na życie społeczne i mimo tak znaczącej ilości podmiotów mogących odpowiadać dyscyplinarnie na wydziałach prawa nie prowadzi się pogłębionych wykładów z prawa dyscyplinarnego, z chlubnymi wyjątkami w tym zakresie. Nie zgadzam się z argumentem, że materia postępowania dyscyplinarnego powinna być omawiana segmentowo wyłącznie przy okazji wykładów w ramach poszczególnych gałęzi prawa czy dyscyplin naukowych, takich jak: prawo policyjne, samorządy zawodowe, ustroj sądów itp. Nie wydaje się, aby złożoność problematyki i niewątpliwy wpływ na inne gałęzie prawa mogła zostać poprawnie omówiona w ramach jednego przedmiotu dydaktycznego.

Ósmym argumentem przemawiającym za wyborem takiego tematu doktoratu są trudności związane z zastosowaniem szeregu norm dotyczących dyscyplinarnej materii w codziennej praktyce organów wymiaru sprawiedliwości. Dowodem potwierdzającym powyższe słowa są liczne orzeczenia sądów apelacyjnych czy SN. Ten ostatni sąd zresztą wielokrotnie podejmował

⁹ Ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z 20.6.1985 r. o prokuraturze (t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

¹¹ Ustawa z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.).

uchwały zazwyczaj w sprawach powiązań, jakie istnieją pomiędzy postępowaniem karnym a postępowaniem dyscyplinarnym. Podkreślić należy, że zazwyczaj chodziło w nich o zastosowanie w postępowaniach dyscyplinarnych instytucji procesu zwyczajnego. Zresztą już samo bogate orzecznictwo świadczy o tym, że w konkretnych sprawach problem istnieje i sprawy w żadnym wypadku nie można bagatelizować. Sprawy dyscyplinarne budzą również niemałe poruszenie w środowiskach, w których sprawca został poddany takiej odpowiedzialności – nie tylko z uwagi na relacje między członkami danej społeczności, zmieniającą się praktykę i mentalność zawodową, lecz także same konsekwencje postępowania dyscyplinarnego.

Dziewiątą przyczyną, dla której niewątpliwie warto zająć się omawianą problematyką, jest trwająca mniej więcej od 3–4 lat dyskusja na temat unifikacji postępowañ dyscyplinarnych. W ostatnich miesiącach legislacyjna aktywność co prawda bezsprzecznie osłabła, aczkolwiek wciąż pojawiają się głosy na temat kształtu modelu postępowañ dyscyplinarnych. W najbliższym czasie należy oczekiwać zwiększenia zainteresowania tą problematyką, która z punktu widzenia legislatora ma wymiar wyłącznie pragmatyczny. Praca teoretyczna może rzucić światło na wiele podejmowanych kwestii będących jeszcze przecież w fazie projektowej. Debata momentami była do tego stopnia obfitująca w emocje, że można było zaobserwować wzrastające napięcie wśród dyskutantów zarówno na łamach prasy, jak i na stronach internetowych. Dochodziło do sytuacji, gdy racje merytoryczne schodziły na dalszy plan, a górę brały zarzuty personalne i osobiste animozje. Taki klimat dyskusji nie sprzyja wymianie poglądów dotyczących propozycji legislacyjnych, a rodzi jedynie nikomu niepotrzebne spory i marnuje energię dyskutantów, którą można by spożytkować w znacznie bardziej wymierny i pożyteczny dla wszystkich sposób.

Ostatnim bodźcem było nurtujące mnie pytanie: czy z uwagi na podobieństwa między wszystkimi regulacjami możliwe jest stworzenie jednego aktu normatywnego w postaci kodeksu postępowania dyscyplinarnego? Samo stworzenie ustawy, jaką jest kodeks, czyli aktu normatywnego zawierającego systemowo przemyślany zbiór przepisów prawnych odnoszących się do wybranego zakresu stosunków społecznych, jest zadaniem łatwym, pod warunkiem jednak, że wcześniej istniały już stosowne normatywne pierwowzory. W tym wypadku sprawa się jednak komplikuje nie tylko z powodu braku wcześniejszego kodeksu, lecz także dlatego, że w zasadzie nieznaną jest odpowiedź na pytanie, czy odpowiedzialność dyscyplinarna jest taką instytucją prawa, którą można uregulować w jednolitym akcie normatywnym. Jeśli nawet na to pytanie udzielimy odpowiedzi twierdzącej, to pojawiają się dalsze implikacje; musimy także wskazać, jakie powinny być założenia nowego

kodeksu, jakie powinny obowiązywać zasady procesowe, jaki powinien być zakres podmiotowy, jaką należy przyjąć technikę legislacyjną i wiele innych kwestii implikujących to pierwotne pytanie. Rozstrzygnięcie tych dylematów pozwoli uzyskać wiedzę, czy w świetle tak wielu różnic, jakie istnieją pomiędzy tymi kilkudziesięcioma ustawami, realna jest konstrukcja, jeśli nie jednolitego postępowania wspólnego dla wszystkich (względnie z góry określonych podmiotów) to przynajmniej modelu postępowania dyscyplinarnego. W takim modelu trzon przepisów byłby niezmienny, natomiast sytuację poszczególnych zawodów, a właściwie grup zawodów, można byłoby różnicować w zależności od otoczenia normatywnego czy też specyfiki danej profesji. Nie ukrywam, że po przeprowadzeniu wstępnej analizy określonego pola badawczego sam z niecierpliwością oczekuję odpowiedzi na to pytanie.

Sądzę, że dekalog wymienionych przeze mnie powodów wskazuje na to, że zagadnienie postępowania dyscyplinarnego może być przedmiotem monografii naukowej, ponieważ można uzyskać wgląd do bardzo interesującego i obszernego materiału, a równocześnie jestem przekonany, że temat ten nie został jeszcze tak naprawdę wyczerpany i w żadnym wypadku nie może uchodzić za standardowy, bezbarwny, nieistotny czy, zwyczajnie mówiąc, nudny. Dalsze rozdziały wskażą, czy stwierdzenia te nie zostały wypowiedziane zbyt pochopnie.

§ 3. Pole badawcze monografii

Przystępując do pisania monografii, zbierając materiały i tworząc pierwsze konspekty, moją aspiracją było zbadanie całego obszaru postępowań dyscyplinarnych występujących w polskim stanie normatywnym. Niemal w każdej z ustaw z tego zakresu występuje rozdział zatytułowany: „Odpowiedzialność dyscyplinarna”, „Odpowiedzialność zawodowa” czy „Odpowiedzialność porządkowa”, w związku z czym zasadne było przypuszczenie, że skoro wszystkie ustawy zawierają ten wspólny mianownik, skonstruowanie jednego modelu postępowania wydaje się naturalnym zabiegiem. Bliższa analiza treści tych rozdziałów wskazuje jednak, że niektórych regulacji nie sposób ze sobą pogodzić i zastosować identycznej metody analizy. Już po kilku tygodniach gromadzenia materiałów okazało się, że rozbieżności między nimi są nie do przewyciężenia. Spowodowane to było specyfiką niektórych zawodów i o ile sama materia mogłaby zostać ujednolicona, o tyle nastąpiłoby to albo z pogwałceniem reguł procesu, albo też zupełnie nie przystawałoby do rzeczywistości. Zadanie to z uwagi na zbyt znaczące różnice między poszczególnymi

regulacjami może jednak wydawać się niewykonalne. O powodach tych będzie jeszcze okazja szerzej się wypowiedzieć.

Drugim problemem, który ostatecznie zdecydował o końcowym zakresie pracy, były znaczące różnice w procedurze odwoławczej czy związane ze strukturą organów orzekających. Zdecydowałem się początkowo na zawężenie tematu do funkcjonariuszy publicznych, względnie osób pełniących funkcję publiczną. Kryterium podmiotowe zostało stosunkowo jasno określone, ale nadal nie udało się wyeliminować poprzednich trudności. Od strony kwalifikacyjnej było to rzeczywiście rozwiązanie zasługujące na aprobatę. Definicja wskazana w art. 115 § 13 czy art. 115 § 19 KK jest rzeczywiście precyzyjna, ale nie da się ukryć, że nadal występują zbyt znaczące odrębności między statusem poszczególnych funkcjonariuszy publicznych czy osób pełniących funkcję publiczną. Trudno sobie wyobrazić wspólną regulację prawną normującą postępowanie dyscyplinarne wobec posła lub prezydenta RP i syndyka lub żołnierza wykonującego służbę czynną. Jeszcze większe komplikacje występują, gdy porównamy status członka organu samorządu (a więc osoby pełniącej funkcję publiczną) z którymkolwiek z funkcjonariuszy publicznych.

Z tych powodów wskazane było kolejne zawężenie zakresu pola badawczego do niektórych przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości – ale niestety trudności klasyfikacyjne znowu były podobne. W ostatecznej wersji pracy aspekt przedmiotowy dotyczy wyłącznie osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, nawet jeśli to pojęcie nie zostało dostatecznie precyzyjnie zdefiniowane w piśmiennictwie. Prawdą jest bowiem, że w żadnym akcie normatywnym nie znajdziemy definicji zawodu prawniczego. Możemy w związku z tym albo odwołać się do potocznego rozumienia tego terminu, albo też spróbować skonstruować definicję zawodu prawniczego, nawet gdyby miała ona zostać stworzona wyłącznie na potrzeby niniejszej pracy czy – w dalszej perspektywie – kodeksu postępowania dyscyplinarnego. Proponuję zatem definicję arbitralną o jasnym kryterium wyróżnienia. Przyjęcie tezy, w myśl której prawnikiem jest wyłącznie osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra lub też ukończyła studia zagraniczne uznawane w Polsce, wcale nie rozstrzyga postawionego dylematu. Wtedy chyba trzeba byłoby odwrócić *definiens* z *definiendum*, ale i to rozwiązanie niewiele wnosi do meritum sprawy. Niemniej jednak takie potoczne rozumienie tego terminu może nam pomóc w dalszej części pracy wyróżnić prawników *sensu largo* stosujących przepisy prawne jako główną część swojej pracy i *sensu stricto*, czyli dodatkowo posiadających wykształcenie prawnicze i wykonujących jeden z zawodów prawniczych.

Jaki zatem powinien być zakres podmiotowy monografii naukowej? Kryterium wyróżnienia hipotetycznie mógłby być wspomniany fakt wykony-

wania danego zawodu wyłącznie przez osoby, które ukończyły studia prawnicze, albo takie, które wykonując profesję, na co dzień posługują się wiedzą prawniczą. O ile pierwsze kryterium jest precyzyjne, o tyle co do drugiego z całą pewnością pojawiają się spory wynikające z nieostrego pojęcia składowego, jakim jest „posługiwanie się wiedzą prawniczą”. Rozważania w tej rozprawie będą dotyczyć zawodów prawniczych *sensu stricto*, a zatem tych, których wykonywanie wymaga ukończenia wyższych studiów prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskania tytułu magistra lub ukończenia zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej i samodzielnego wykonywania profesji: adwokata (art. 65 ust. 5 PrAdw), komornika (art. 10 ust. 1 pkt 6 KomSEgzU), notariusza (art. 11 pkt 3 PrNot), prokuratora (art. 14 ust. 1 pkt 3 ProkU), radcy prawnego (art. 24 ust. 1 pkt 1 RadPrU), referendarza sądowego (art. 149 § 1 pkt 3 PrUSP) czy sędziów różnych szczebli (art. 61 § 1 pkt 3 PrUSP).

Możliwe byłoby również ujęcie zawodu *sensu largo*, czyli tych wyżej wymienionych oraz ponadto wymagających ukończenia ewentualnie innych studiów, aby wykonywać zawód: biegłego rewidenta, doradcy podatkowego, rzecznika patentowego, kuratora sądowego czy asystenta sędziego. W tym ostatnim przypadku konieczne jest ukończenie studiów prawniczych (art. 155 § 2 pkt 3 PrUSP), aczkolwiek wykonywana przez niego funkcja nie ma charakteru samodzielnego, lecz wyłącznie pomocniczy, gdyż osoba ta zajmuje się przede wszystkim przygotowaniem rozprawy w celu ułatwienia pracy sędziego. Można oczywiście dyskutować, czy tak poszerzony zakres jest zasadny w świetle tego, że wiedzą prawniczą posługuje się wiele osób. Niemniej wydaje się, że wymienione podmioty posiadają wiedzę prawniczą albo też wykonują orzeczenia sądowe. Stanowi to pewną wskazówkę do zarysowania przestrzeni badawczej. Co w takim razie z aplikantami do tych zawodów, asystentami czy referendarzami? Wydaje się, że należy zakresem rozważań objąć również aplikantów do tych zawodów oraz asesorów do zawodów komornika czy notariusza, aczkolwiek poszerzenie na inne aplikacje byłoby nieuprawnione, np. w przypadku aplikacji dyplomatycznej, legislacyjnej, sejmowej i eksperckiej. W pracy zatem skupię się przede wszystkim na zawodach *sensu stricto*, ale bardzo często w toku rozważań będę sięgał do rozwiązań spoza prawniczych profesji. Nieznana mi jest alternatywna możliwość, a być może w ogóle jej nie ma, aby określić pole badawcze monografii naukowej poprzez użycie zwrotu „w sprawach prawników”, gdyż specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej w swojej istocie na to nie pozwala.

Punktem rozważań będą w związku z tym przede wszystkim akty normatywne, które dotyczą postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, czyli tych profesji, które służą

świadczeniu usług i ochronie wartości niezwykle użytecznych dla społeczeństwa. Jest to przede wszystkim główny trzon analizowanych przepisów, bowiem szereg regulacji zawartych jest w różnorodnych aktach podstawowych, takich jak: rozporządzenia, uchwały organów samorządów czy zarządzenia i pragmatyki ogłaszane w czasie konferencji. Krąg zainteresowań w badanej materii wyznaczają zatem akty normatywne dotyczące wskazanych wyżej zawodów.

Zmiana zakresu badań wynikała nie tylko z trudności z wyborem zakresu podmiotowego (wyznaczonego przez grono adresatów, których dotyczą normy prawa dyscyplinarnego), lecz także z rozmiarów zakresu przedmiotowego, dotyczących samej konstrukcji przyszłego kodeksu postępowania dyscyplinarnego. Po wspomnianym ograniczeniu aspektu podmiotowego nasuwa się pytanie, czy nie warto za to rozszerzyć zakresu spraw unormowanych w takiej komplementarnej ustawie dotyczącej postępowania dyscyplinarnego. Rozważana była także hipotetyczna możliwość stworzenia kodeksu szeroko ujętej odpowiedzialności dyscyplinarnej, który normowałby zarówno podstawy odpowiedzialności, jak i tryb postępowania w tym przedmiocie. Pomysł nie jest wcale absurdalny, wbrew temu, co z pozoru mogło się wydawać, a jego realizacja na etapie projektów też nie budzi większych zastrzeżeń. Zauważmy bowiem, że po pierwsze takie konstrukcje legislacyjne znane są w polskim porządku prawnym chociażby w postaci ustawy z 10.9.1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹², który zawiera zarówno przepisy prawnomaterialne, przepisy normujące część proceduralną oraz część wykonawczą. Oczywiście zastosowano w nim szereg odesłań do odpowiednich regulacji KPK czy KKW, ale materia mimo pewnych uchybień została bardzo dobrze usystematyzowana. Podobna sytuacja występuje w ustawie z 26.10.1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich¹³, choć zastosowane rozwiązania z uwagi na zbyt duże błędy legislacyjne nie mogą służyć za wzór do naśladowania. Nie zmienia to ogólnego pomysłu, który niewątpliwie zasługuje na aprobatę. Po drugie taki swoisty multikodeks zostałby przecież stworzony na podstawie obowiązujących przepisów, które – jak już była okazja wspomnieć – zostały rozproszone w treści nadmiernej ilości aktów normatywnych. Zawarte tam szczegółowe regulacje dotyczą wielu kwestii materialnoprawnych (przedawnienie, podstawy odpowiedzialności, rodzaje wymierzanych sankcji), znanych kwestii normujących tryb (skargowość, pozycja stron procesowych, zaskarżalność orzeczeń, prawomocność), a także kwestii związanych z wykonaniem kary (przekazanie orzeczenia do wykonania, gromadzenie odpisów orzeczeń w aktach osobowych,

¹² T.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 186.

¹³ T.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 33, poz. 178 ze zm.

zatarcie skazania). Istnieją zatem argumenty przemawiające za stworzeniem nowego bytu normatywnego, o czym będzie jeszcze okazja wspomnieć w rozdziale siódmym.

Wydaje się jednak, że materia samego postępowania dyscyplinarnego jest łatwiejsza do unifikacji, gdyż przy tworzeniu jednolitych podstaw odpowiedzialności nieuchronnie należy odwołać się do konstrukcji pojęcia deliktu dyscyplinarnego, co w świetle pewnych różnic między zawodami prawniczymi nie jest już takie proste. Poza tym, z uwagi na brak diagnozy aktualnego stanu postępowania dyscyplinarnego, potwierdzonej szeroko zakrojonymi badaniami aktowymi, zbyt wcześnie na szerokie ujęcie kodeksu, jeśli nie do końca rozstrzygnięta jest specyfika odpowiedzialności dyscyplinarnej i, jak wskazuje praktyka, mamy olbrzymie trudności ze stworzeniem kodeksu postępowania dyscyplinarnego, który normowałby wyłącznie niektóre profesje prawnicze.

§ 4. Konkluzje

Rekapitułując rozważania poczynione w tym rozdziale, należy stwierdzić, że przyczyny tkwiące u podstaw wyboru problematyki postępowania dyscyplinarnego w stosunku do przedstawicieli zawodów prawniczych na temat monografii naukowej wskazują, iż zebrany materiał badawczy może przynieść pozytywne rezultaty. Nie wiadomo, na ile uda się zweryfikować prawdziwość przyjętej przeze mnie hipotezy badawczej, ale na pewno istnieją poważne przesłanki, że hipoteza zmieni się, jeśli nie w dogmat, to przynajmniej w udowodnioną tezę. W kolejnych rozdziałach zostaną rozwinięte zasygnalizowane wcześniej zagadnienia i w moim odczuciu pozwolą poznać specyfikę analizowanego problemu, mam nadzieję, że w jak najbardziej wyczerpującym i interesującym stopniu. Z powodów przedstawionych w tym rozdziale zasadne wydaje się postawienie tezy, że przyjęty temat zasługuje na to, aby uczynić go tematem monografii naukowej.