

Janusz Roszkiewicz¹

Uniwersytet Warszawski

ORCID ID: 0000-0001-5055-2215

PRAWNICZE SAMORZĄDY ZAWODOWE W ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO W SPRAWACH DYSCYPLINARNYCH

ABSTRACT

Legal profession self-governments in the rulings of the Polish Supreme Court in disciplinary cases

The issue of the status of legal professional self-governments is not only of theoretical nature, but also is of significance for the practice of lawmaking in the area of regulations of the professions of public trust and disciplinary cases. This article examines three aspects. Firstly, it examines the possibility of deriving an obligation to establish self-governing bodies for certain legal professions directly from the Constitution. Secondly, it identifies the immanent competences of the professional self-government that the legislature cannot deprive it of. Thirdly, the article discusses the connections between the principle of autonomy of

1 Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, autor publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, europejskiego i medycznego.

professional corporations and the restraint of the Polish Supreme Court in disciplinary proceedings.

Keywords: professional self-government, attorneys-at-law [radcowie prawni], attorneys [adwokaci], judges, prosecutors, notaries, bailiffs, Constitution of the Republic of Poland, Polish Supreme Court, public interest

Słowa kluczowe: samorząd zawodowy, radcowie prawni, adwokaci, sędziowie, prokuratorzy, notariusze, komornicy, Konstytucja RP, Sąd Najwyższy, interes publiczny

1. Wprowadzenie

Samorząd zawodowy to korporacja zrzeszająca grupę osób wykonujących zawód zaufania publicznego, tj. wymagający posiadania specjalistycznej wiedzy, polegający na świadczeniu usług na rzecz szczególnie istotnych interesów człowieka, związany z dostępem do osobistych, a niekiedy wręcz intymnych informacji na jego temat². Do takiej kategorii z pewnością zaliczają się zawody prawnicze, a w szczególności sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni, notariusze i komornicy.

Utworzenie samorządu dla określonej grupy zawodowej jest z pewnością przywilejem – co w przestrzeni medialnej niekiedy prawnikom się wypomina – ale zarazem gwarancją zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług. Szczególnie istotnym elementem tej gwarancji jest mechanizm odpowiedzialności dyscyplinarnej, pozwalający na sprawne ukaranie niegodnego zachowania przedstawiciela danego zawodu zaufania publicznego.

² Por. np. P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybór, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155 i n.; C. Banasiński, *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011, s. 166; K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999, s. 54 i n.; J. Jacyszyn, *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004, s. 19 i n.; J. Żuławski, *Wolny zawód*, „Radca Prawny” 1997, nr 1, s. 28.

W tym kontekście nasuwa się kilka pytań, na które postaram się odpowiedzieć w niniejszym artykule:

- 1) czy istnieje konstytucyjna konieczność utworzenia samorządów zawodowych dla prawników?
- 2) czy istnieją kompetencje, które konstytucja zastrzega na wyłączność dla prawniczych samorządów zawodowych?
- 3) w jakim stopniu konstytucyjny status prawniczych samorządów zawodowych powinien być uwzględniany w orzecznictwie w sprawach dyscyplinarnych, w szczególności Sądu Najwyższego?

2. Status prawniczych samorządów zawodowych w świetle Konstytucji RP

Status wszystkich samorządów zawodowych określa art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że są one tworzone w drodze ustawy, reprezentują osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Zakotwiczenie samorządów zawodowych w ustawie zasadniczej było ustrojowym novum i świadczyło o wzmocnieniu ich pozycji w stosunku do czasów Polski Ludowej³. Istota „pieczy” w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP polega na dbaniu o „wysoką jakość oraz kulturę wykonywania zawodu oraz odpowiedni poziom etyczny i profesjonalny osób, które dany zawód wykonują”⁴.

Konstytucja nie precyzuje, dla jakich zawodów należy utworzyć samorzady zawodowe. Z tego powodu w doktrynie wykształciły się dwa poglądy. Wedle pierwszego z nich nie każdy zawód zaufania publicznego musi posiadać organy samorządu⁵. Co więcej, nawet w razie utworzenia

³ Por. S. Kaźmierczyk, *Samorząd zawodowy w PRL (istota i funkcje)*, Wrocław 1979.

⁴ E. Tkaczyk, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 69. Por. też M. Szydło [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 17, Nb 53–54, Legalis.

⁵ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*, Warszawa 2014, s. 48. Podobnie E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 77.

takiego samorządu przez ustawodawcę nie musi on wiązać się z obowiązkiem członkostwa osób wykonujących dany zawód⁶. Wedle drugiego poglądu z art. 17 ust. 1 konstytucji wynika „prawo [zawodów zaufania publicznego] do samorządu zawodowego”, któremu „odpowiadać musi stosowny obowiązek ustawodawcy”⁷.

Bliższy jest mi pogląd pierwszy, choć z pewnym zastrzeżeniem – moim zdaniem **z samego** art. 17 ust. 1 konstytucji nie wynika obowiązek ustanowienia i utrzymywania samorządu dla wszystkich zawodów zaufania publicznego, natomiast w przypadku niektórych z nich może to być konieczne **z uwagi na inne normy konstytucyjne interpretowane w związku z tym przepisem**. Czy znajdujemy zatem normy konstytucyjne wymagające utworzenia prawniczych samorządów zawodowych? W moim przekonaniu tak, ale w zakresie odnoszącym się tylko do niektórych zawodów prawniczych – po pierwsze prawo do obrony (art. 42 ust. 2 konstytucji) wymaga utworzenia niezależnego od rządu i parlamentu korpusu profesjonalnych pełnomocników przygotowanych do zapewnienia oskarżonym i podejrzanym fachowej pomocy prawnej; po drugie prawo do niezależnego sądu (art. 45 ust. 1 konstytucji) wymaga utworzenia samorządu zawodowego dla sędziów, ponieważ taka forma autonomii organizacyjnej stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 konstytucji).

Jedną z najistotniejszych cech zawodu zaufania publicznego jest bowiem samodzielność jego przedstawicieli w wykonywaniu czynności zawodowych: „[n]ie jest zatem dopuszczalny bezpośredni nadzór nad

⁶ Tak też E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 70. Zob. jednak wyrok TK z 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86, dotyczący zgodności z art. 17 Konstytucji RP obowiązku przynależności lekarzy weterynarii zatrudnionych w organie administracji rządowej (Inspekcji Weterynaryjnej) do izby lekarsko-weterynaryjnej, w którym trybunał stwierdził, że ustawodawca musi wprowadzić obligatoryjną przynależność do samorządu zawodowego, jeśli już zdecyduje się na jego utworzenie: „Należy natomiast zgodzić się z Prokuratorem Generalnym, który twierdzi w przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu stanowisku, iż »skoro w interesie publicznym i dla ochrony danej korporacji zawodowej samorząd ma sprawować kontrolę nad prawidłowością wykonywania zawodu i czyni to jak gdyby w imieniu władzy publicznej, to nie można się zgodzić z postulatami, aby część osób wykonujących określony zawód była poza strukturami samorządowymi i nie podlegała tej kontroli«”.

⁷ P. Sarnecki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016, komentarz do art. 17, pkt 2 i 7, LEX/el.

udzielanymi przez nich świadczeniami lub inne formy hierarchicznego podporządkowania”⁸. Swoboda działań zawodowych wynika z istoty zawodu zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Najbardziej naturalną formą zapewnienia takiej swobody prawnikom – zwłaszcza sędziom – jest utworzenie samorządu zawodowego.

Obecnie wszystkie główne zawody prawnicze mają swój własny samorząd, każdy uregulowany w odrębnej ustawie. Trzeba jednak zauważyć, że istnieją istotne różnice między samorządami radców prawnych, adwokatów, komorników i notariuszy a samorządami **sędziów i prokuratorów** – przejawia się to m.in. w mniej rozwiniętej siatce organów samorządowych (brak centralnego organu samorządu sędziowskiego⁹ i niereprezentatywny organ samorządu prokuratorskiego¹⁰) i surowszym reżimie odpowiedzialności dyscyplinarnej dla tych ostatnich, do czego jeszcze wrócę w dalszej części rozważań.

3. Kompetencja prawniczych samorządów do decydowania o sprawach wewnętrznych

Możliwość rozstrzygnięcia o wewnętrznych sprawach korporacji zawodowej w sposób niezależny od organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej stanowi element konstytucyjnie chronionej autonomii samorządów zawodowych w zakresie pieczy sprawowanej nad należytym wykonywaniem zawodu. U podstaw zasady autonomii samorządu zawodowego leży przekonanie, że „przedstawiciele zawodów zaufania publicznego rozwiążą swoje problemy środowiskowe kompetentniej

⁸ Zob. w odniesieniu do samorządu lekarskiego, R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2014, s. 31.

⁹ Przypomnijmy, że Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem samorządu sędziowskiego.

¹⁰ Krajowa Rada Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym jest w sensie formalnym organem samorządu prokuratorskiego, ale jej reprezentatywność budzi wątpliwości, jeśli weźmie się pod uwagę, że na obsadę co najmniej połowy miejsc w tej radzie bezpośredni lub pośredni wpływ ma Prokurator Generalny (por. art. 42 § 1 pkt 1, 2 i 5).

i efektywniej niż urzędnicy administracji rządowej czy sądy powszechne”¹¹. Z uwagi na tematykę artykułu ograniczę się do omówienia trzech przejawów tej autonomii, tj. kompetencji korporacji do ustalania zasad etyki zawodowej, obowiązku członków korporacji przestrzegania tych zasad oraz kompetencji korporacji do egzekwowania odpowiedzialności zawodowej (dyscyplinarnej) za naruszanie tych zasad¹².

3.1. Kompetencja do ustalania zasad etyki zawodowej

Kompetencja do wydania zasad etyki zawodowej ma charakter pierwotny wobec ustaw i wynika wprost z natury korporacji zawodowej utworzonej przez ustawę na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Już w 1992 r. Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do samorządu lekarskiego wyraził pogląd, że przepisy ustaw upoważniające do ustalenia zasad etyki zawodowej stanowią jedynie *superfluum*: „Stanowienie norm deontologicznych nie należy do właściwości organów państwa. Państwo zatem nie jest uprawnione do zlecenia stanowienia tych norm komukolwiek, także organom samorządu lekarskiego. Państwo bowiem może zlecić jedynie tworzenie norm prawnych. Normy deontologiczne same przez się charakteru prawnego nie posiadają. Należą bowiem do niezależnego od prawa zbioru norm etycznych. Upoważnienie zawarte w ustawie o izbach lekarskich do uchwalenia przez zjazd lekarzy norm deontologicznych

11 S. Wykrętowicz, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008, s. 64. Podobnie M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik i in., Kraków 2001, s. 383–385 oraz cytowana tam literatura.

12 Innym elementem pieczy sprawowanej przez samorząd jest przygotowywanie adepotów do zawodu oraz podejmowanie decyzji o przyjęciu do niego – por. T. Kocowski, *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, Warszawa 2018, s. 661–662; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, oprac. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 154.

jest jedynie **ustawowym potwierdzeniem powszechnie uznawanego prawa korporacji lekarskiej (także i innych korporacji zawodowych)** [podkr. J. R.] do określania zasad deontologicznych w zgodzie z uznawanym przez te korporacje systemem wartości. Upoważnienie to nie jest natomiast delegacją ustawową w sensie scedowania na samorząd lekarski funkcji należących do organów administracji państwowej. Żaden organ administracji państwowej nie był i nie może być uprawniony do określania norm deontologicznych dla lekarzy¹³.

Trybunał Konstytucyjny nie wskazał źródła tego „powszechnie uznawanego prawa korporacji zawodowych” do ustalania zasad etyki zawodowej – wydaje się, że jest nim art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Ustalanie zasad etyki zawodowej stanowi immanentny element „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”¹⁴.

Z tego powodu w orzecznictwie TK zasadniczo wyklucza się możliwość kontrolowania konstytucyjności norm deontologicznych. Jednocześnie jednak trybunał zostawił pewną furtkę w postaci możliwości kontroli delegacji ustawowej do ustalenia zasad etyki zawodowej, czyli oceny samej normy prawnej, a nie bezpośrednio normy etycznej. Stanowisko to zostało wyrażone we wspomnianym powyżej postanowieniu z 1992 r., podtrzymane w uchwale pełnego składu TK rok później¹⁵, a następnie zmodyfikowane w wyroku pięciu sędziów TK z 2008 r.¹⁶ Wtedy trybunał po raz pierwszy wprost dokonał kontroli normy deontologicznej, uznając, że norma etyczna wyrażona w Kodeksie etyki lekarskiej w powiązaniu z przepisem ustawy upoważniającym do jej przyjęcia oraz z przepisami dotyczącymi odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie zasad etyki zawodowej stanowią tzw. złożoną normę ustawową, która podlega ocenie TK. W sentencji wyroku stwierdzono, że „art. 52 ust. 2 Kodeksu etyki lekarskiej w związku z art. 15 pkt 1, art. 41 i art. 42 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich [...] w zakresie, w jakim zakazuje zgodnych z prawdą i uzasadnionych ochroną interesu publicznego

13 Postanowienie pełnego składu TK z 7 października 1992 r., U 1/92, OTK 1992, nr 2, poz. 38.

14 M. Szydło [w:] *op. cit.*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 17, Nb 56, Legalis oraz cyt. tam orzecznictwo.

15 Uchwała pełnego składu TK z 17 marca 1993 r., W 16/92, OTK 1993, poz. 16.

16 Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.

wypowiedzi publicznych na temat działalności zawodowej innego lekarza, jest niezgodny z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 63 Konstytucji RP”. W moim przekonaniu trybunał powinien był ograniczyć się do oceny przepisu odsyłającego. Jednocześnie należy zauważyć, że orzeczenie zostało wydane w pomniejszonym składzie pięciu sędziów, a więc nie można mówić o przełamaniu wcześniejszej linii orzeczniczej, ukształtowanej dwoma rozstrzygnięciami wydanymi w pełnym składzie.

W konsekwencji uważam, że z autonomii korporacji zawodowych wynika zakaz kontroli rządowej, a także sądowej aktów wewnątrz-korporacyjnych według pozaprawnych kryteriów (celowości, zasadności, słuszności), a w przypadku aktów dotyczących spraw czysto porządkowych oraz norm deontologii zawodowej kontrola rządowa lub sądowa jest wyłączona całkowicie, także z punktu widzenia legalności¹⁷. W tym ostatnim przypadku art. 17 ust. 1 ustanawia wyjątek od art. 93 ust. 3 Konstytucji RP, który mówi o kontroli aktów wewnętrznych pod kątem zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Niedopuszczalność kontroli aktów dotyczących spraw czysto porządkowych i niemających wpływu na prawa i obowiązki członków korporacji wynika z zasady *de minimis non curat lex*. Utworzenie przez ustawodawcę samorządu zawodowego jest bowiem równoznaczne z uznaniem, że szczegółowe kwestie techniczno-organizacyjne pozostają nieuregulowane przez przepisy powszechnie obowiązującego prawa i muszą zostać uregulowane przez organy korporacyjne¹⁸.

Niedopuszczalność kontroli norm etycznych wynika z podstawowego założenia wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z którym kognicji sądów podlegają wyłącznie sprawy o charakterze prawnym, natomiast droga sądowa jest wyłączona w przypadku spraw o charakterze czysto etycznym – ocena norm etycznych nie jest więc „sprawą” w rozumieniu art. 45 konstytucji¹⁹.

17 Por. postanowienie NSA z 11 sierpnia 2009 r., II GSK 7/09, CBOSA.

18 Przykładem takiego aktu porządkowego może być uchwała wyznaczająca termin kolokwium rocznego i powołująca komisję egzaminacyjną. Zob. postanowienie NSA przytoczone powyżej.

19 Tak też P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. II, Warszawa 2016, komentarz do art. 45, pkt 8, LEX/el.

Co prawda same sądy administracyjne mają kompetencję do kontroli legalności aktów prawa wewnętrznego wydawanych przez terenowe organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego (art. 93 ust. 3 i art. 184 Konstytucji RP)²⁰, a dodatkowo sądy administracyjne i sądy powszechne mają też kompetencję do incydentalnej kontroli legalności wszelkich aktów prawa wewnętrznego²¹, ale w moim przekonaniu nie dotyczą one aktów wewnętrznych o charakterze deontologicznym. Jak zostało to już powiedziane powyżej, kognicji sądów podlegają wyłącznie sprawy o charakterze prawnym, natomiast droga sądowa jest wyłączona w przypadku spraw o charakterze czysto etycznym. Sąd nie ma więc kompetencji do uznania normy etycznej za bezprawną, może natomiast np. w drodze pytania prawnego do TK zakwestionować normę ustawową dookreślona przez normę etyczną wyrażoną w kodeksie deontologii zawodowej.

Sąd może też dokonać kontroli normy zawartej w kodeksie deontologii zawodowej, jeśli w sposób oczywisty nie ma ona charakteru etycznego, tj. nakłada nowy, nieznan wcześniej w praktyce obowiązek ustanowiony z przekroczeniem granic interesu publicznego. Podstawowym kryterium pozwalającym rozróżnić między pozorną a realną normą etyczną jest kwestia zakorzenienia danej normy w tradycji danego środowiska zawodowego, tzn. czy dany przepis kodeksu deontologii zawodowej kodyfikuje niepisany, utarty i powszechnie uznawany wśród przedstawicieli danego zawodu obyczaj.

3.2. Obowiązek przestrzegania norm deontologii zawodowej przez przedstawicieli prawniczych zawodów zaufania publicznego

Z członkostwem w samorządzie zawodowym wiąże się obowiązek przestrzegania aktów prawa wewnętrznego (uchwał) stanowionych przez organy zawodowe, np. dotyczących wysokości i częstotliwości opłacania składki członkowskiej czy zasad etyki zawodowej.

Akty prawa wewnętrznego mogą obowiązywać wyłącznie osoby im „organizacyjnie podległe” w rozumieniu art. 93 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁰ M. Wiącek [w:] *op. cit.*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 93, Nb 39, Legalis.

²¹ M. Wiącek [w:] *op. cit.*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 93, Nb 41, Legalis.

W literaturze i w orzecznictwie przyjmuje się, że w pojęciu podległości organizacyjnej mieści się także stosunek podległości korporacyjnej występujący między organami samorządu zawodowego a jego członkami: „oznacza to, że w stosunku do osób pozostających członkami samorządu zawodowego akty (uchwały) tych korporacji samorządowych jak najbardziej mogą mieć charakter prawnie wiążący, pod warunkiem zgodności tychże aktów z ustawą (ustawami). Akty (uchwały) samorządów zawodowych nie mogą mieć natomiast w żadnym wypadku charakteru prawnie wiążącego wobec osób, które nie są jeszcze członkami odpowiednich korporacji zawodowych, w tym wobec osób dopiero ubiegających się o przyjęcie do danej korporacji samorządowej”²².

Jak wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, niektóre obowiązki zawodowe obowiązują prawników także w razie zawieszenia prawa wykonywania zawodu, np. obowiązek opłacania składek członkowskich²³.

3.3. Kompetencja do egzekwowania odpowiedzialności zawodowej

Zarówno w orzecznictwie TK²⁴, jak i w doktrynie²⁵ ustanowienie korporacyjnego sądownictwa dyscyplinarnego jest uważane za materię autonomiczną korporacji zawodowej, jako nieodłączny element »sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu« w rozumieniu art. 17 ust. 1 konstytucji. Kognicja korporacyjnych sądów dyscyplinarnych jest ujmowana szeroko i obejmuje wszystkie zachowania członków – zarówno związane bezpośrednio z wykonywaniem zawodu, jak

22 M. Szydło [w:] *op. cit.*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 17, Nb 61, *Legalis* i cyt. tam orzecznictwo. Podobnie M. Wiącek [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, *Legalis*.

23 Uchwała SN z 20 listopada 1987 r., III PZP 48/87; wyrok SN z 24 kwietnia 1997 r., III SZ 1/97.

24 Wyroki TK z: 6 marca 2012 r., K 15/08, OTK-A 2012, nr 3, poz. 24, pkt III.3.1–3.2; 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99, pkt III.2.2; 14 grudnia 2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129, pkt III.5.4–5.5; 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45, pkt III.4; 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149, pkt IV.5

25 M. Szydło [w:] *op. cit.*, red. M. Safjan, L. Bosek, komentarz do art. 17, Nb 56, *Legalis*; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy...*, *op. cit.*, s. 154.

i te ze sfery życia prywatnego – które naruszają zasady etyki zawodowej, w tym również te stanowiące przestępstwa w rozumieniu prawa karnego. W tym ostatnim przypadku kognicja sądów dyscyplinarnych ma oczywiście charakter komplementarny wobec kognicji sądów powszechnych, tj. te pierwsze orzekają o wymierzeniu sankcji z zakresu odpowiedzialności zawodowej, a niezależnie od nich te drugie orzekają o wymierzeniu sankcji z zakresu odpowiedzialności karnej. Wymierzenie sankcji dyscyplinarnej i sankcji karnej za ten sam czyn nie stanowi więc naruszenia zasady *ne bis in idem*, ponieważ obie pełnią odmienne funkcje²⁶.

Każdy z samorządów prawniczych dysponuje własnym sądownictwem dyscyplinarnym, choć z pewnymi różnicami. W samorządach adwokackim, radcowskim i notarialnym funkcjonuje dwuszczeblowe sądownictwo korporacyjne, tj. wybierane przez członków korporacji sądy dyscyplinarne przy regionalnych organach samorządowych oraz wyższy sąd dyscyplinarny rozpatrujący odwołania²⁷. Orzecznictwo tych sądów korporacyjnych podlega nadzorowi Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, występującej w typowo kasacyjnej roli²⁸.

W samorządzie prokuratorskim funkcjonuje jednoszczeblowe sądownictwo korporacyjne (Sąd Dyscyplinarny przy Prokuratorze Generalnym)²⁹, podobnie w samorządzie sędziowskim (sądy dyscyplinarne przy sądach apelacyjnych)³⁰. Samorządność tych sądów jest jednak ograniczona – członków Sądu Dyscyplinarnego przy Prokuratorze Generalnym wybiera zebranie prokuratorów Prokuratury Krajowej³¹, którzy z kolei są powoływani i odwoływani przez samego Prokuratora Generalnego na

26 Zob. np. postanowienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 7 listopada 1990 r., *Kremzow v. Austria*, HUDOC.

27 Art. 91 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2020 r., poz. 1651 ze zm.); art. 70² i art. 62 ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 75 ze zm.); art. 53 ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz.U. z 2020 r., poz. 1192 ze zm.).

28 Art. 27 § 1 pkt 1 lit. b ustawy z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r., poz. 154).

29 Art. 145 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz.U. z 2021 r., poz. 66).

30 Art. 110 § 1 pkt 1 lit. a ustawy z 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 2072).

31 Art. 45 pkt 3 prawa o prokuraturze.

wniosek podległego mu Prokuratora Krajowego³²; z kolei członków sędziowskich sądów dyscyplinarnych przy sądach apelacyjnych powołuje bezpośrednio Minister Sprawiedliwości³³. Do istoty samorządu należy prawo członków do wybierania składu organów samorządowych – bez tego uprawnienia trudno mówić o samorządzie w pełnym tego słowa znaczeniu. W tym kontekście wątpliwe jest oddanie pełni kompetencji kreacyjnej w zakresie obsady sądów korporacyjnych organowi zewnętrznemu w stosunku do samorządu sędziowskiego, jakim jest Minister Sprawiedliwości.

Kognicja Izby Dyscyplinarnej SN w odniesieniu do spraw sędziów i prokuratorów jest szersza niż w przypadku pozostałych zawodów prawniczych, ponieważ obejmuje nie tylko orzekanie w II instancji w ramach rozpoznawania kasacji od orzeczeń sądów korporacyjnych, lecz także orzekanie merytoryczne w I instancji w sprawach przewinień dyscyplinarnych wyczerpujących znamiona umyślnych przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego lub umyślnych przestępstw skarbowych³⁴. Ustawa tworzy nieznaną wcześniej konstrukcję procesową w postaci poziomego toku instancji – w I instancji orzeka skład wyznaczony w ramach Wydziału Pierwszego Izby Dyscyplinarnej, a odwołanie rozpoznaje skład wyznaczony w ramach Wydziału Drugiego tej samej izby³⁵. To oznacza, że pewna kategoria deliktów dyscyplinarnych została całkowicie wyłączona spod kognicji sądów korporacji sędziowskiej i prokuratorskiej. Takie rozwiązanie musi budzić wątpliwości, skoro egzekwowanie odpowiedzialności zawodowej jest podstawową formą sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w rozumieniu art. 17 ust. 1 konstytucji, który powierza to zadanie samorządom zawodowym, a nie Sądowi Najwyższemu ani jakiegokolwiek innemu podmiotowi. Władza publiczna ma prawo kontrolować legalność działania samorządów zawodowych³⁶, ale nie powinna ich zastępować w wykonywaniu konstytucyjnych zadań, a taka sytuacja ma miejsce w tym przypadku.

32 Art. 74 § 1 prawa o prokuraturze.

33 Art. 110a § 1 p.u.s.p.

34 Art. 145 § 1 pkt 1 lit. b prawa o prokuraturze oraz art. 110 § 1 pkt 1 lit. b p.u.s.p.

35 Art. 27 § 3 pkt 2 lit. a i § 4 pkt 1 ustawy o SN.

36 Zob. obszernie na ten temat K. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.

Oryginalny model sądownictwa korporacyjnego występuje w przypadku samorządu komorniczego, gdzie w I instancji orzeka komisja dyscyplinarna wybierana przez samych komorników, a w II instancji powszechny sąd apelacyjny³⁷. Od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje kasacja do Izby Dyscyplinarnej SN³⁸.

Kasacja przysługuje wyłącznie od orzeczeń sądu dyscyplinarnego w sprawach adwokatów, radców prawnych, notariuszy i komorników. Podstawy kasacyjne są ujęte szerzej niż w sprawach karnych, ponieważ można je wnieść z powodu rażącego naruszenia prawa, a także z powodu samej rażącej niewspółmierności kary (por. z art. 523 k.p.k.)³⁹. Na orzeczenia w sprawach dyscyplinarnych sędziów i prokuratorów przysługuje z kolei odwołanie do Sądu Najwyższego jako sądu drugiej instancji (nie dotyczy deliktów stanowiących jednocześnie przestępstwa umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, o czym była już mowa).

4. Wybrane problemy związane z odpowiedzialnością dyscyplinarną przedstawicieli zawodów zaufania publicznego w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Szczegółowe omówienie orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych wszystkich zawodów prawniczych w ramach standardowego artykułu naukowego nie jest możliwe. Z konieczności zatem ograniczę się do omówienia problemów wybranych, tj. zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej wszystkich zawodów prawniczych, roli SN przy egzekwowaniu tej odpowiedzialności, omówienia przykładów

37 Art. 230, 252 ustawy z 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 121 ze zm.).

38 Art. 253 ustawy o komornikach sądowych.

39 Art. 91b prawa o adwokaturze, art. 62³ ustawy o radcach prawnych, art. 63b prawa o notariacie, art. 254 ustawy o komornikach sądowych (w tym ostatnim przypadku zawężono jedynie możliwość podnoszenia zarzutu niewspółmierności kary do przypadków orzeczenia kary wydalenia ze służby komorniczej, kary wydalenia z aplikacji albo kary skreślenia z wykazu asesorów komorniczych, albo mimo braku wniosku orzeczono wobec obwinionego taką karę).

deliktów i nałożonych za nie kar, ze szczególnym uwzględnieniem tych dotyczących radców prawnych. Warto zauważyć, że wiele z tych zagadnień powtarza się w orzecznictwie dotyczącym innych zawodów.

Zacznijmy od tego, że zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej został skonstruowany odmiennie w stosunku do poszczególnych grup zawodowych.

Adwokaci i radcowie prawni odpowiadają za:

- 1) postępowanie sprzeczne z prawem;
- 2) postępowanie sprzeczne z zasadami etyki lub godnością zawodu;
- 3) naruszenie obowiązków zawodowych;
- 4) niewykupienie obowiązkowego ubezpieczenia OC⁴⁰.

Notariusze odpowiadają za „przewinienia zawodowe”, w tym za:

- 1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawnych;
- 2) uchybienia powadze lub godności zawodu;
- 3) niewykupienie obowiązkowego ubezpieczenia OC;
- 4) niewypełnienie obowiązku objęcia patronatem min. jednego aplikanta w okresie kolejnych trzech lat i sześciu miesięcy;
- 5) niewypełnienie obowiązku objęcia patronatem aplikanta wskazanego przez prezesa właściwego sądu apelacyjnego, w sytuacji gdy nie jest w stanie tego uczynić rada izby notarialnej;
- 6) niewypełnienie obowiązku przesłania Ministrowi Spraw Wewnętrznych wypisu aktu notarialnego, wypisu poświadczenia dziedziczenia bądź odpisu europejskiego poświadczenia spadkowego, na mocy którego cudzoziemiec nabył nieruchomości położoną na terytorium RP⁴¹.

Komornicy odpowiadają za „zawinione działania lub zaniechania (przewinienia dyscyplinarne)”:

- 1) naruszenie powagi lub godności urzędu albo inne uchybienie zasadom etyki zawodowej;
- 2) niewykonanie zaleceń powizytacyjnych, polustracyjnych lub pokontrolnych, jak też zarządzeń organów nadzoru administracyjnego;
- 3) wydatkowanie środków podlegających dokumentacji na działalność niezgodną z ich przeznaczeniem;
- 4) podejmowanie czynności z nieuzasadnioną zwłoką;

⁴⁰ Art. 80 prawa o adwokaturze; art. 64 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

⁴¹ Art. 50 prawa o notariacie.

- 5) naruszenie zakazu odmowy wykonania czynności w zakresie właściwości komornika, a także zakazu odmowy wykonania czynności poza obszarem rewiru komornika, ale z wyboru wierzyciela;
- 6) nieprzekazanie lub nieterminowe przekazanie skargi do sądu rejonowego na swoje czynności, a także niesporządzenie lub nieterminowe sporządzenie uzasadnienia czynności egzekucyjnych, których skarga dotyczy (art. 767 § 5 k.p.c.);
- 7) brak nadzoru nad zatrudnionymi asesorami i aplikantami oraz innymi osobami;
- 8) pozyskiwanie informacji na temat dłużnika z naruszeniem art. 761 § 1 k.p.c.;
- 9) nieusprawiedliwioną nieobecność w pracy;
- 10) odmowę podjęcia obowiązków zastępcy komornika pomimo wyznaczenia przez prezesa właściwego sądu;
- 11) inną niż wymienione w pkt 1–10 rażąco lub uporczywą obrazę przepisów prawa⁴².

Sędziowie i prokuratorzy odpowiadają za „przewinienia służbowe (dyscyplinarne)”, w tym za:

- 1) oczywistą i rażąco obrazę przepisów prawa;
- 2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości;
- 3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu RP (prokurator dodatkowo odpowiada za kwestionowanie stosunku prokuratora);
- 4) działalność publiczną niedającą się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (w przypadku prokuratorów – zasadą niezależności prokuratora);
- 5) uchybienie godności urzędu⁴³.

Z zestawienia tych regulacji nasuwa się pięć wniosków:

- 1) zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej wydaje się szerszy w przypadku zawodów prawniczych związanych ze sprawowaniem władstwa publicznego, tj. sędziów, prokuratorów, komorników i notariuszy;

⁴² Art. 222 ustawy o komornikach sądowych.

⁴³ Art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 137 § 1 prawa o prokuraturze.

- 2) wyjątkiem wydaje się odpowiedzialność za działania niezgodne z prawem, ponieważ wykładnia literalna sugeruje, że sędziowie, prokuratorzy, notariusze i komornicy odpowiadają jedynie za „rażące i oczywiste” naruszenie przepisów prawa, natomiast radcowie prawni i adwokaci – za każde postępowanie „sprzeczne z prawem”. Z orzecznictwa SN wynika, że „oczywiste” może być tylko naruszenie przepisu niebudzącego wątpliwości interpretacyjnych, a zatem jeśli sposób wykładni jest przedmiotem sporu w orzecznictwie i doktrynie, a prawnik zastosuje się do jednego z głoszonych poglądów, to nie może być on za to pociągnięty do odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴⁴. Czy w takim razie adwokaci i radcowie powinni odpowiadać także za naruszenia „nieoczywiste”, czyli złamanie przepisu budzącego wątpliwości interpretacyjne? Choć taki wniosek nasuwa wykładnia literalna, to jest on nieracjonalny, bo obciąża pełnomocnika konsekwencjami zaniedbania ustawodawcy, który sformułował przepis w nieprecyzyjny sposób, powodujący spory doktrynalne. Przepisy regulujące odpowiedzialność zawodową adwokatów i radców powinny zostać w tym zakresie doprecyzowane przez ustawodawcę;
- 3) w przypadku sędziów i prokuratorów ustawodawca ustanawia szczególny rodzaj deliktu, jakim jest kwestionowanie umocowania konstytucyjnego organu państwa, skuteczności powołania sędziego lub prokuratora (choć to ostatnie obejmuje tylko prokuratorów). Oznacza to, że adwokaci i radcowie prawni mogą, nie narażając się na odpowiedzialność dyscyplinarną, kwestionować w pismach procesowych prawidłowość powołania sędziego, prokuratora czy innego organu państwa (*argumentum a contrario*);
- 4) ustawodawca dość konsekwentnie rozróżnia pomiędzy zachowaniem „nielegalnym” a „niegodnym”. Rozróżnienie to zostało dostrzeżone w orzecznictwie SN, w którym uznaje się, że pierwsza kategoria deliktu ogranicza się wyłącznie do błędów w wykładni bądź w stosowaniu przepisów prawa przy wykonywaniu czynności zawodowych⁴⁵,

44 Np. wyrok SN z 29 października 2014 r., SDI 29/14.

45 Zob. np. postanowienie SN z 24 stycznia 2017 r., SDI 88/16 (podobnie co do zasady ogólnej w postanowieniu wydanym już przez SN w Izbie Dyscyplinarnej – z 8 maja 2019 r., II DSI 56/18), w którym oddalono kasację Ministra Sprawiedliwości od orzeczenia uniewinniającego notariusza od zarzucanego mu deliktu

natomiast druga kategoria deliktu obejmuje działania nielegalne, ale niezwiązane z wykonywaniem zawodu (choć nie każde działanie nielegalne musi uchybiać godności zawodowej), oraz działania legalne, ale nieetyczne, zarówno te dokonywane w życiu zawodowym, jak i prywatnym⁴⁶;

- 5) terminologia stosowana przez ustawodawcę nie grzeszy precyzją ani konsekwencją. Niezrozumiałe jest w szczególności rozróżnienie pomiędzy trzema podobnymi kategoriami deliktu, tj. naruszeniem zasad etyki, uchybieniem godności oraz nienależytego wykonywania obowiązków zawodowych. W przypadku komorników i notariuszy w ustawie wyróżnia się jeszcze czwartą kategorię o innej nazwie, ale podobnym znaczeniu, tj. uchybienie „powadze” zawodu. Wszystkie wymienione rodzaje deliktów w istocie odwołują się do naruszenia pewnych pozaprawnych wzorców postępowania, obowiązujących w danym środowisku. Dlatego powinny one zostać ujęte w ramach jednej kategorii czynu, np. naruszenia zasad etyki. Te przecież są na tyle ogólnie sformułowane, że z pewnością mieszczą się w nich wymagania dotyczące starannego wykonywania obowiązków zawodowych, jak również wymogu unikania zachowań uchybiających godności czy „powadze” danego zawodu. Do rozważenia byłaby też rezygnacja z rozróżnienia między deliktami polegającymi na naruszeniu prawa a deliktami polegającymi na naruszeniu norm etycznych – już teraz w orzecznictwie SN delikty te są często ujmowane łącznie, ze wspomnianym powyżej zastrzeżeniem, że naruszenie przepisów prawa stanowi delikt, tylko jeśli nastąpiło ono przy wykonywaniu czynności zawodowych.

Jeśli chodzi o rolę SN przy egzekwowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej, to, jak już zostało to wspomniane powyżej, jest ona dwojaka: w większości spraw występuje on jako sąd kasacyjny, ale w przypadku

w postaci naruszenia prawa polegającego na podaniu nieprawdy w zeznaniu podatkowym PIT-36 i wprowadzeniu w błąd organu podatkowego w przedłożonej deklaracji VAT. Zdaniem sądu dyscyplinarnego, jak również SN, czyn ten mógłby zostać uznany za uchybienie godności zawodowej, ale brak było takiego zarzutu we wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej – www.sn.pl.

46 Postanowienie SN z 23 lutego 2005 r., SDI 66/04; wyrok SN z 13 października 2015 r., SNO 59/15; postanowienie SN z 30 stycznia 2019 r., II DSS 16/18.

deliktów sędziów i prokuratorów, stanowiących jednocześnie umyślne przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego, orzeka jako sąd *meriti*.

W przypadku orzekania w roli kasacyjnej Sąd Najwyższy jest związany zasadą powściągliwości. Z orzecznictwa – zarówno Izby Karnej, jak i Izby Dyscyplinarnej – wynika, że główny ciężar egzekwowania odpowiedzialności zawodowej spoczywa na sądach korporacyjnych, natomiast kontrolna funkcja Sądu Najwyższego nie powinna polegać na zbyt daleko idącej interwencji w to uprawnienie samorządu. Dotyczy to w szczególności ustalenia odpowiedniego wymiaru sankcji. Dobrze widać to na przykładzie orzecznictwa SN w sprawach kasacji opartych na zarzucie niewspółmierności kary do popełnionego czynu, które są stosunkowo rzadko uwzględniane. Uznaje się bowiem, że jedynie szczególnie drastyczna nieproporcjonalność między sankcją a deliktem może wymagać interwencji Sądu Najwyższego⁴⁷. Takie założenie – choć nie zostało to powiedziane wprost w uzasadnieniach orzeczeń – wynika z domniemania, że członkowie korporacji zawodowej co do zasady są w stanie lepiej ocenić postawę obwinionego, wagę popełnionego przez niego deliktu oraz dobrać stosowną karę, uwzględniając standardy obowiązujące w danym środowisku.

Sąd Najwyższy, wychodząc z przytaczanego już założenia o konieczności uszanowania autonomii samorządów zawodowych w dziedzinie egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej, traktuje kasację jako środek nadzwyczajny, sformalizowany i ograniczony do ściśle określonych podstaw. Z tego wynika, że:

- 1) przy jego sformułowaniu strona nie może ograniczyć się do wyrażenia ocen, iż czuje się zaskarżonym orzeczeniem pokrzywdzona, lecz musi wskazać przepisy prawa, które zostały naruszone, i wykazać, że naruszenie miało charakter rażący⁴⁸;
- 2) podstawy kasacji do kontroli zaskarżonego orzeczenia ograniczają się do rażącego naruszenia prawa lub rażącej niewspółmierności kary do popełnionego czynu⁴⁹;

47 Wyrok SN z 26 czerwca 2006 r., SNO 28/06; postanowienia SN z: 4 marca 2016 r., SDI 76/15, 27 lipca 2016 r., SDI 18/16; 11 grudnia 2018 r., II DSI 10/18.

48 Postanowienie SN z 1 października 2004 r., SDI 7/04, postanowienie SN z 12 lutego 2019 r., II DSI 25/18; z 16 stycznia 2020 r., II DSI 49/19.

49 Wynika to wprost z przepisów ustaw korporacyjnych, tj. art. 91b prawa o adwokaturze, art. 62³ ustawy o radcach prawnych, art. 63b prawa o notariacie, art. 254 ustawy o komornikach sądowych.

- 3) kwestionowanie ustaleń faktycznych jest na tym etapie niedopuszczalne. Błędy w ustaleniach faktycznych mogą tylko pośrednio uzasadniać uchylenie zaskarżonego orzeczenia, gdy są wynikiem naruszenia przepisów prawa procesowego⁵⁰;
- 4) obowiązuje zakaz podważania na tym etapie oceny dowodów⁵¹;
- 5) niedopuszczalne jest także powielanie zarzutów typowo odwoławczych w kasacji⁵²;
- 6) niedopuszczalne jest wniesienie kasacji wyłącznie w zakresie samego uzasadnienia orzeczenia⁵³;
- 7) SN jest związany granicami kasacji⁵⁴.

Powierzając Sądowi Najwyższemu kompetencję do orzekania jako sąd merytoryczny w sprawach deliktów-przestępstw, ustawodawca – jak się wydaje – osłabił wydźwięk zasady powściągliwości, skoro całkowicie SN zastępuje korporację zawodową w egzekwowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trudno jednak powiedzieć, co zdecydowało o przyjęciu takiego rozwiązania.

Na szczególną uwagę zasługują dwie główne kategorie deliktów dyscyplinarnych, tj. związane z naruszeniem prawa bądź zasad etyki (godności, powagi zawodu). Ustawy nie określają – bo nie powinny – zasad etycznych obowiązujących prawników, dlatego ustalenie, czy doszło do deliktu polegającego na ich naruszeniu, wymaga odwołania się do norm deontologicznych ustalonych przez samorzady zawodowe (kodeksów etyki). Jak powiedziano powyżej, jest to immanentna kompetencja prawniczych samorządów zawodowych, wynikająca z istoty pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu, powierzonej im przez art. 17 ust. 1 konstytucji.

50 Wyrok SN z 21 maja 1996 r., IV KKN 4/96; postanowienia SN z 9 sierpnia 2012 r., SDI 14/12.

51 Wyrok SN z 6 września 1996 r., II KKN 63/96; postanowienie SN z 1 października 2004 r., SDI 7/04, postanowienie SN z 12 lutego 2019 r., II DSI 25/18.

52 Postanowienia SN z 21 maja 2019 r., II DSI 66/18, z 14 grudnia 2020 r., II DSI 63/20; z 16 stycznia 2020 r., II DSI 49/19.

53 Postanowienia SN z 21 listopada 2018 r., I DSI 4/18, z 5 marca 2019 r., II DSI 30/18, z 5 marca 2019 r., II DSI 30/18.

54 Postanowienia SN z: 17 października 2012 r., IV KK 201/12; 9 maja 2019 r., III KK 79/18; 14 grudnia 2020 r. II DSI 63/20.

Na tym tle pojawiła się pewna kontrowersja w orzecznictwie Sądu Najwyższego, który w 2014 r., na kanwie sprawy dyscyplinarnej o uchybienie obowiązkowi uczestnictwa w szkoleniach zawodowych, stwierdził, że organ korporacyjny (Krajowa Rada Radców Prawnych) nie może w ramach ustalania zasad etyki zawodowej nakładać na radców prawnych „obowiązków obwarowanych odpowiedzialnością dyscyplinarną”⁵⁵. W konsekwencji SN uznał, że nie podlega karze dyscyplinarnej radca prawny, który nie brał udziału w obowiązkowych szkoleniach, z uwagi na brak przepisu ustawowego nakładającego wprost taki obowiązek. Artykuł 23 ust. 2 Kodeksu Etyki Radców Prawnych, ustanawiający taki obowiązek, SN uznał za „ewidentne, pozbawione podstawy ustawowej, rozszerzenie katalogu powinności ciążyących na radcach prawnych”. Orzeczenie to słusznie spotkało się z surową krytyką doktryny⁵⁶. Podzielając ten krytycyzm, można dodać, że SN pominął charakter uchwały korporacji zawodowej jako aktu prawa wewnętrznego, którymi członkowie takiej korporacji są przecież związani na zasadzie samej przynależności do samorządu. Poza tym orzeczenie SN naruszyło wspomniany powyżej zakaz kontrolowania legalności norm etycznych wynikający z konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii samorządów zawodowych. Oprócz tego wypada jeszcze zauważyć, że wywód Sądu Najwyższego był wewnętrznie niespójny: z jednej strony wyraźnie uznawał, że odpowiedzialność dyscyplinarną radcy za naruszenie zasad etyki należy ustalać w oparciu o przepisy Kodeksu Etyki Radców Prawnych (który był i jest jedynym aktem precyzującym, jakie konkretnie zasady etyczne obowiązują radców), a z drugiej kwestionował on prawo samorządu radcowskiego do nałożenia na swoich członków etycznego obowiązku szkoleniowego, ponieważ w ustawie nie było wyraźnego przepisu, który by to wyraźnie regulował. Sęk w tym, że to samo można powiedzieć

⁵⁵ Wyrok SN z 6 listopada 2014 r., SDI 32/14.

⁵⁶ Głosy krytyczne: M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Postępowanie interdyscyplinarne – normy Kodeksu Etyki Radcy Prawnego jako część prawnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Glosa do wyroku SN z 6 listopada 2014 r., SDI 32/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 7–8, s. 1181–1192; A. Skowron, *O normach sankcjonowanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2014 r., SDI 32/14*, LEX/el. 2015; A. Bojańczyk, *Postępowanie interdyscyplinarne – normy Kodeksu Etyki Radcy Prawnego jako element prawnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2014 r., SDI 32/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 12, s. 1668–1677.

o większości norm etycznych zawartych w kodeksach zawodowych radców i innych zawodów prawniczych – kierując się tokiem rozumowania SN, należałoby uznać, że za zachowanie nieetyczne i skutkujące odpowiedzialnością dyscyplinarną można uznać tylko czyny nielegalne, czyli naruszające wyraźne nakazy lub zakazy ustawowe.

Ustawodawca, pod wpływem wspomnianego wyroku z 2014 r., uzupełnił ustawę o radcach prawnych i prawo o adwokaturze o wyraźne upoważnienia ustawowe do uregulowania obowiązku szkoleniowego⁵⁷. W późniejszym orzecznictwie SN już jednolicie uznawał, że uchybienie temu obowiązkowi stanowi delikt dyscyplinarny⁵⁸.

Na koniec warto krótko opisać, z jakimi deliktami dyscyplinarnymi SN mierzył się w praktyce. Za delikty etyczne najczęściej uznawane są różnego rodzaju błędy w sztuce prawniczej (zarówno działania, jak i zaniechania)⁵⁹. Interesującym przypadkiem jest nagranie przez radcę prawnego rozmowy z przełożonym, również radcą, w celu uzyskania dowodu na mobbing – co ciekawe, SN dopuścił możliwość zrobienia takiego nagrania bez zgody drugiej strony rozmowy, ale tylko w warunkach stanu wyższej konieczności, którego przesłanki nie zostały jednak spełnione w tej sprawie⁶⁰. Warto wspomnieć też o kazusie radcy, która udzieliła błędnej porady prawnej klientce, prowadząc do niekorzystnych dla niej skutków procesowych – SN odrzucił linię obrony wskazującą, że porada została udzielona poza zakresem zlecenia i udzielonego pełnomocnictwa⁶¹. Za delikty-przestępstwa uznane zostało np. niepłacenie podatków (SN odrzucił tłumaczenie, że klienci spóźniali się z opłaceniem należności)⁶², prowadzenie auta w stanie nietrzeźwości⁶³ bądź bez prawa jazdy⁶⁴.

57 Art. 60 pkt 8 lit. h ustawy o radcach prawnych; art. 58 pkt 12 lit. m prawa o adwokaturze.

58 Postanowienia SN z: 13 grudnia 2016 r., SDI 60/16; 9 lutego 2017 r., SDI 84/16; 6 października 2020 r., II DSI 33/20.

59 Postanowienia SN z: 27 lipca 2016 r., SDI 18/16; 7 lutego 2019 r., II DSI 62/18; 19 marca 2019 r., II DSI 31/18.

60 Postanowienie SN 25 kwietnia 2018 r., SDI 2/18.

61 Postanowienie SN z 23 lutego 2005 r., SDI 66/04.

62 Postanowienie SN z 14 grudnia 2020 r., II DSI 63/20.

63 Postanowienie SN z 4 marca 2016 r., SDI 76/15.

64 Wyrok SN z 7 lutego 2019 r., II DSI 16/18.

Jednocześnie jednak SN sprzeciwił się kwalifikowaniu jako deliktu krytyki w piśmie procesowym pod adresem innego radcy prawnego, która opiera się na prawdziwych zarzutach i ma związek ze sprawą, w której radca reprezentuje klienta⁶⁵. Uniewinnił też radcę prawnego z zarzutu błędu w sztuce, jakim miało być wniesienie skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia bez uprzedniego zwrócenia się z wnioskiem do uprawnionego organu o wniesienie skargi nadzwyczajnej, wskazując, że jest to zagadnienie sporne w orzecznictwie samego Sądu Najwyższego⁶⁶.

W większości przypadków SN oddalał kasacje od orzeczeń sądów korporacyjnych w sprawach radców prawnych, utrzymując w mocy np.:

- » karę zawieszenia prawa wykonywania zawodu na okres roku i zakaz patronatu na okres pięciu lat za kierowanie autem w stanie nietrzeźwości⁶⁷;
- » karę 4 tys. zł i zakaz patronatu na okres trzech lat za niepoinformowanie klienta o wyniku sprawy i o możliwości wniesienia środka odwoławczego oraz nieuzyskanie zgody na takie zaniechanie⁶⁸;
- » karę 5 tys. zł i zakaz patronatu na czas dwóch lat za przyjęcie pełnomocnictwa od mężczyzny do reprezentowania go przed sądami powszechnymi w sprawie o uregulowanie kontaktów z małoletnią córką, mimo że jego byłej partnerce wcześniej udzielił porady prawnej w tej samej sprawie⁶⁹;
- » karę 3,5 tys. zł za poświadczenie za zgodność z oryginałem dokumentów mających istotne znaczenie dla zasadności i wysokości roszczeń reprezentowanego klienta, bez zapoznania się z oryginałami tych dokumentów⁷⁰;
- » karę nagany i zakaz patronatu na okres roku za niestaranność przy świadczeniu usług prawnych, tj. niezłożenie wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej prawa podatkowego, pomimo

65 Postanowienie SN z 28 stycznia 2016 r., SDI 60/15.

66 Wyrok SN z 21 września 2020 r., II DSI 30/20.

67 Postanowienie SN z 4 marca 2016 r., SDI 76/15.

68 Postanowienie SN z 27 lipca 2016 r., SDI 18/16.

69 Postanowienie SN z 11 grudnia 2018 r., II DSI 10/18.

70 Postanowienie SN z 21 kwietnia 2017 r., SDI 87/16.

udzielonego w tym zakresie zlecenia i pełnomocnictwa oraz pomimo udzielonych klientowi zapewnień co do dopełnienia tej czynności na jego rzecz (obwiniony tłumaczył się, że zlecił to zadanie podległemu pracownikowi)⁷¹;

- » karę wydalenia z zawodu za kumulację błędów i zaniedbań, w tym za złożenie pozwu z brakami formalnymi, nieuzupełnienie braków w terminie, co skutkowało upływem terminu zawitego; brak zwrotu na rachunek klienta opłaty od pozwu w kwocie ponad 23 tys. zł zwróconej przez sąd na rachunek wskazany przez radcę prawnego; nieinformowanie klienta o przebiegu sprawy; udzielenie nierzetelnej informacji o przebiegu sprawy; niewydanie dokumentów na wezwanie klienta pomimo zakończenia stosunku prawnego; złożenie wniosku o przeprowadzenie dowodu z przesłuchania adwokat oraz radcy prawnego dla ustalenia okoliczności objętych tajemnicą zawodową⁷²;
- » karę nagany za ujawnienie tajemnicy konkurencyjnego przedsiębiorstwa swojemu klientowi, karę pieniężną 2 tys. zł za skierowanie do KNF i GODO wniosków o wszczęcie postępowania, które zmierzały do oczernienia konkurencyjnego przedsiębiorstwa, karę 2 tys. zł za skopiowanie dokumentów stanowiących własność obsługiwanej spółki bez jej wiedzy i wykorzystanie ich w interesie własnym⁷³;
- » karę 7 tys. zł za to, że radca prawny przy zakupie mebli na potrzeby prywatne posłużył się fałszywym dokumentem poświadczającym opłacenie zamówienia, a następnie wbrew zawartej umowie sam rozłożył sobie spłatę zobowiązania na raty⁷⁴.

Zdarzało się, że SN uchylał orzeczenia sądów korporacyjnych z powodu nadmiernej surowości, uznając za rażąco niewspółmierne np. wydalenie z zawodu radcy prawnej, która przez sześć lat nie płaciła składek członkowskich, działając jednak w przekonaniu, że nie ma takiego obowiązku z uwagi na zawieszenie prawa wykonywania zawodu⁷⁵, czy

71 Postanowienie SN z 7 lutego 2019 r., II DSI 62/18.

72 Postanowienie SN z 19 marca 2019 r., II DSI 31/18.

73 Postanowienie SN z 21 maja 2019 r., II DSI 66/18.

74 Postanowienie SN z 18 lipca 2019 r., II DSI 61/18.

75 Wyrok SN z 24 kwietnia 1997 r., III SZ 1/97. Tak samo orzeczenie SN z 14 stycznia 1999 r., III SZ 3/98.

nałożenie na radcę prawnego kary zawieszenia prawa wykonywania zawodu na rok i zakaz patronatu na czas trzech lat za samo prowadzenie auta bez prawa jazdy⁷⁶.

5. Podsumowanie

Status prawniczych samorządów zawodowych ma oparcie w konstytucji, dlatego też ich specyficzna pozycja powinna być uwzględniana przez ustawodawcę, jak również w orzecznictwie w sprawach dyscyplinarnych.

Co do zasady ustawodawca nie ma obowiązku utworzenia samorządu zawodowego, ale jeśli już się na to zdecyduje, powinien mu zapewnić realną autonomię, ponieważ konstytucja z istoty rzeczy sprzeciwia się tworzeniu instytucji fasadowych bądź iluzorycznych. Niektóre zawody zaufania publicznego, które są ściśle powiązane z realizacją podstawowych praw obywatelskich, wymagają jednak utworzenia przez ustawodawcę samorządów zawodowych. Tak jest moim zdaniem w przypadku zawodu sędziego, dla którego przynależność do autonomicznego samorządu stanowi jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a co za tym idzie także prawa do niezależnego sądu, a także w przypadku zawodu radcy prawnego i adwokata, którym co prawda nie przysługuje przymiot niezawisłości w stopniu właściwym sędziom, ale muszą mieć oni zapewnioną pewną niezależność od władzy wykonawczej (której podporządkowana jest prokuratura), aby w pełni wywiązać się z roli obrońcy i zapewnić obywatelom realizację ich prawa do obrony.

Ustalanie zasad etyki zawodowej i egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej należy do istoty pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu, którą konstytucja powierza samorządom zawodowym na wyłączność. Żaden inny organ nie może ich w tej roli zastępować. Niedopuszczalne jest zatem regulowanie norm etycznych w ustawie, lecz jest to wyłączna domena właściwych organów korporacji zawodowej. Nie oznacza to, że organy korporacyjne mają w tym względzie całkowitą swobodę – etyka stanowi zbiór norm odzwierciedlających pewien

⁷⁶ Wyrok SN z 7 lutego 2019 r., II DSI 16/18.

obiektywny wzorzec postępowania, którego źródła należy szukać w utartych w danym środowisku obyczajów w zakresie wykonywania zawodu. Rolą organu korporacyjnego jest kodyfikacja (spisywanie) istniejących norm etycznych, a nie ich tworzenie. W tym zakresie niedopuszczalna jest kontrola rządowa lub sądowa istniejących norm etycznych.

Ponieważ norma etyczna nie wymaga legitymacji prawnej, członkowie korporacji zawodowej są nią związani mocą samej przynależności do samorządu (nie musi ona być potwierdzana przepisem ustawowym). Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktrynalnym związek między prawnikiem wykonującym zawód zaufania publicznego a korporacją, do której należy, ma charakter stosunku podległości organizacyjnej w rozumieniu art. 93 konstytucji, a więc jest on związany normatywnymi aktami wewnątrzkorporacyjnymi.

Skoro egzekwowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej jest typową domeną samorządu zawodowego, to ustawodawca, tworząc samorząd, powinien w jego ramach ustanowić również autonomiczne sądownictwo korporacyjne, podlegające kontroli sądownictwa państwowego. W tym kontekście należy wyrazić wątpliwość co do rozwiązania całkowicie odbierającego sędziowskim i prokuratorskim sądom korporacyjnym kompetencję do orzekania o niektórych deliktach dyscyplinarnych (w zakresie przestępstw umyślnych ściganych z oskarżenia publicznego oraz umyślnych przestępstw skarbowych).

Istotną konsekwencją związania egzekwowania odpowiedzialności dyscyplinarnej z domeną samorządu zawodowego jest swego rodzaju zasada powściągliwości przy orzekaniu w sprawach dyscyplinarnych przez sądy państwowe. Sąd, rozpatrując środek odwoławczy od orzeczenia sądu korporacyjnego, nie powinien kwestionować oceny tego ostatniego, chyba że dopuścił się rażącego naruszenia prawa lub wymierzył ewidentnie nieproporcjonalną karę. Dotyczy to zwłaszcza Sądu Najwyższego orzekającego jako sąd kasacyjny, ale również sądu apelacyjnego orzekającego jako sąd odwoławczy w sprawach dyscyplinarnych komorników.

Bibliografia

- Banasiński C., *Samorząd gospodarczy i samorząd zawodowy*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2011.
- Bojańczyk A., *Postępowanie interdyscyplinarne – normy Kodeksu Etyki Rady Prawnego jako element prawnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2014 r., SDI 32/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2016, nr 12.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustrojowe i działalność*, Warszawa 2014.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, oprac. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Jacyszyn J., *Wykonywanie wolnych zawodów w Polsce*, Warszawa 2004.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Postępowanie interdyscyplinarne – normy Kodeksu Etyki Rady Prawnego jako część prawnej podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. Glosa do wyroku SN z 6 listopada 2014 r., SDI 32/14*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2015, nr 7–8.
- Każmierczyk S., *Samorząd zawodowy w PRL (istota i funkcje)*, Wrocław 1979.
- Kocowski T., *Samorząd gospodarczy i zawodowy*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, Warszawa 2018.
- Kotulski M., *Samorząd zawodowy*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Skrzydło-Niżnik i in., Kraków 2001.
- Rączka K., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, Toruń 1999.
- Sarnecki P. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. I, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja, wybór, parlament*.

- Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.
- Skowron A., *O normach sankcjonowanych w postępowaniu dyscyplinarnym. Glosa do wyroku SN z dnia 6 listopada 2014 r., SDI 32/14, LEX/el.* 2015.
- Szydło M., komentarz do art. 17, Nb 53–54, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. I, Warszawa 2016, Legalis.
- Tkaczyk E., *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Wiącek M. [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. II, Warszawa 2016, Legalis.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.
- Wykrętowicz S., *Samorząd zawodowy*, [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2008.
- Żuławski J., *Wolny zawód*, „Radca Prawny” 1997, nr 1.