

UZASADNIENIE

Projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze jest częścią rządowego projektu reformy wymiaru sprawiedliwości, obejmującego reformę sądów w celu zwiększenia ich efektywności oraz reformę zawodów prawniczych, w tym zmianę modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli zawodów prawniczych.

Projekt ustawy zakłada, że odpowiedzialność dyscyplinarna, w objętych jego zakresem zawodach prawniczych, powinna opierać się na zasadzie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych przez niezawisłe sądy dyscyplinarne: w pierwszej instancji – sąd wyodrębniony w ramach sądownictwa powszechnego, w drugiej instancji – Sąd Najwyższy.

Założenie to nawiązuje do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, proklamującej prawo do sprawiedliwej i publicznej rozprawy przed właściwym, niezawisłym i bezstronnym sądem.

Podobne standardy określone są również w innych międzynarodowych dokumentach, ratyfikowanych przez Polskę – choćby wydany na podstawie Rezolucji nr 16 § 3 VI Kongresu Narodów Zjednoczonych dokument E/CN.4/Sub.2/481/Add.1 z 4 września 1989 r. stwierdzający m.in., że: „(...) Wszelkie działania dyscyplinarne powinny być oparte na standardach sędziowskiego zachowania się przewidzianych w prawie lub w ustanowionych regułach sądu.”.

Również zasady konstytucyjnego porządku prawnego w Polsce nie sprzeciwiają się powołaniu wspólnego sądu dyscyplinarnego dla różnych zawodów prawniczych.

Projekt ustawy uwzględnia uwarunkowania wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powierzającego sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego samorządom zawodowym w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Istotnym elementem interesu publicznego, który norma konstytucyjna chroni, jest właściwy poziom spełniania czynności przez członków danych grup zawodowych. Zapewnienie tego wymogu gwarantuje ustalenie w poszczególnych ustawach o samorządzie zawodowym między innymi zasad wykonywania danego zawodu oraz

przesłanek odpowiedzialności za ich naruszenie. Z tego względu projekt ustawy przewiduje pozostawienie w poszczególnych ustawach niezmiennych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej każdego z zawodów prawniczych. W ten sposób zostanie poszanowana specyfika wykonywania danego zawodu prawniczego oraz zapewni się respektowanie określonych przez poszczególne grupy norm etyki zawodowej. Zachowana też zostanie powierzona konstytucyjnie samorządom zawodowym piecza nad wykonywaniem zawodu.

Tak bowiem jak dotychczas, poszczególne zawodowe środowiska prawnicze w sposób niezależny będą mogły kształtować oceny zachowań swoich członków, z punktu widzenia standardów należytego wykonywania zawodu, oraz wskazywać te zachowania, które w nie godzą.

Z pewnością zaś tym uprawnieniom nie może uchybiać proponowane ujednoczenie wyłącznie trybu postępowania w sprawach dyscyplinarnych wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, sprowadzające się do wprowadzenia jednolitych zasad i trybu postępowania przed niezawisłym sądem dyscyplinarnym.

Usytuowanie sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w ramach sądownictwa powszechnego, na szczeblu sądu apelacyjnego i rezygnacja z dotychczas wyłącznego, krytykowanego, modelu korporacyjnego orzecznictwa dyscyplinarnego w najskuteczniejszy sposób zagwarantuje ochronę interesu publicznego.

W interesie publicznym leży bowiem rozpoznawanie każdej sprawy przez niezawisły sąd w sposób oparty o powszechnie akceptowane w systemie prawnym zasady postępowania, dające gwarancję właściwej jego ochrony. Proponowane zatem odjęcie samorządom zawodów prawniczych uprawnienia do sprawowania orzecznictwa dyscyplinarnego i powierzenie tego orzecznictwa sądom powszechnym i Sądowi Najwyższemu ma służyć interesowi publicznemu, a zakres wynikających z tej zmiany ograniczeń dotychczasowych uprawnień samorządów jest odpowiedni do ochrony tego interesu.

Projektowany model sądownictwa dyscyplinarnego powinien z jednej strony zagwarantować ujednoczenie kryteriów, jakie znajdą zastosowanie wobec osób poddanych postępowaniu dyscyplinarnemu, z drugiej zaś, między innymi, przez przepisy przewidujące jawność rozpraw dyscyplinarnych, stanowić dla społeczeństwa zapewnienie, że każde zachowanie naruszające normy etyki danego

zawodu, jako sprzeczne z etyką zawodową, zostanie odpowiednio do stopnia zawinienia napiętnowane, niezależnie od interesu członka danej korporacji zawodowej.

Takie rozwiązanie pozwoli także na wyeliminowanie podnoszonych niejednokrotnie zarzutów uzależnienia inicjowania i rozpoznawania spraw dyscyplinarnych od wpływu interesu danej grupy zawodowej.

W realizacji przedstawionych założeń projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze wprowadza w szczególności następujące rozwiązania.

W art. 1 projektu określony został krąg podmiotów, do których mają zastosowanie regulacje objęte projektowaną ustawą.

Przyjęto zatem, że wspólny tryb postępowania dyscyplinarnego powinien obejmować: sędziów i asesorów sądów powszechnych, prokuratorów i asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sędziów sądów powszechnych i prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w stanie spoczynku, adwokatów i aplikantów adwokackich, radców prawnych i aplikantów radcowskich, komorników sądowych, asesorów i aplikantów komorniczych, notariuszy, asesorów notarialnych i aplikantów notarialnych.

Jednocześnie, projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, ze względu na charakter usytuowania w strukturze szeroko pojmowanego wymiaru sprawiedliwości, nie obejmie swoją regulacją osób wykonujących zawody prawnicze poza sądownictwem powszechnym,

w szczególności: sędziów sądów wojskowych oraz prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, prokuratorów IPN, sędziów sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a także radców Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, referendarzy sądowych i asystentów sędziów. Za takim rozwiązaniem przemawiają także względy konstytucyjne i regulacje ustrojowe.

W odniesieniu do sędziów sądów wojskowych i prokuratorów wojskowych zasadne jest utrzymanie istniejącej odrębności nie tylko z przyczyn ustrojowych, ale także do czasu włączenia struktur wojskowych do struktur powszechnych – wobec specyfiki

pełnionej przez nich służby. Natomiast Prokuratoria Generalna została utworzona z dniem 15 marca 2006 r., a zatem po skierowaniu projektu ustawy do uzgodnień. Poza tym wobec jej funkcjonowania jeszcze w stanie organizacji objęcie radców Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wydaje się na obecnym etapie przedwczesne.

Projekt nie ingeruje w materię związaną z pojęciem przewinienia dyscyplinarnego i jego znamion, rodzajów kar możliwych do wymierzenia za delikty zawodowe, pozostawiając te kwestie dotychczasowym regulacjom odnoszącym się do poszczególnych grup zawodowych. Celowo zatem przewiduje się pozostawienie w poszczególnych ustawach niezmienionych przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej dla każdego z zawodów prawniczych. W ten sposób poszanowana zostanie specyfika wykonywania danego zawodu prawniczego oraz zapewni się respektowanie określonych przez poszczególne grupy norm etyki zawodowej. Zachowana też zostanie powierzona konstytucyjnie samorządom zawodowym piecza nad wykonywaniem zawodu.

Kognicji sądu dyscyplinarnego powierza się także inne sprawy przekazane na mocy odrębnych przepisów. Chodzi tu o sprawy niebędące sprawami dyscyplinarnymi, ale poddane w dotychczasowych regulacjach orzecznictwu organów dyscyplinarnych lub decyzjom organów poszczególnych samorządów zawodowych – np. przewidziane w art. 75 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) przeniesienie sędziego na inne miejsce służbowe.

Kierując się przewidywaną potencjalnie liczbą spraw dyscyplinarnych, zgodnie z projektowanymi regulacjami sąd dyscyplinarny pierwszej instancji będzie funkcjonować jako wydział każdego sądu apelacyjnego (art. 4 pkt 1 i art. 5 ust. 1 projektu).

Sądem drugiej instancji będzie Sąd Najwyższy (art. 4 pkt 2 projektu).

Do orzekania w sądzie dyscyplinarnym byłiby uprawnieni wszyscy sędziowie danego sądu. Sąd dyscyplinarny orzekałby w składzie trzech sędziów.

Biorąc pod uwagę z jednej strony dotychczasowe doświadczenia sądownictwa dyscyplinarnego wobec sędziów sądów powszechnych opartego na przepisach Kodeksu postępowania karnego, z drugiej zaś konieczność zagwarantowania

przejrzystości i obiektywizmu postępowania, w projekcie ustawy przyjęto następujące reguły wyznaczania składów orzekających sądu dyscyplinarnego:

- 1) przewodniczącego składu orzekającego – wyznacza się w kolejności według wpływu sprawy oraz jawnej dla stron listy sędziów danego sądu orzekających w sprawach karnych, ułożonej w porządku alfabetycznym;
- 2) pozostałych członków składu orzekającego – wyznacza się w kolejności według wpływu sprawy oraz jawnej dla stron listy sędziów danego sądu, ułożonej w porządku alfabetycznym (art. 7 projektu).

Projekt ustawy powierza funkcję oskarżyciela przed sądem dyscyplinarnym wyspecjalizowanemu organowi, tworząc instytucję Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 9 projektu).

Organ ten będzie realizował swoje zadania przy pomocy zastępców, działających przy poszczególnych sądach dyscyplinarnych.

Projekt gwarantuje Rzecznikowi Dyscyplinarnemu i jego zastępcom, w zakresie wykonywania swoich zadań, pełną niezależność. Służyć ma temu tryb ich powoływania oraz czytelne kryteria odwoływania (art. 10 ust. 1 i art. 11 projektu).

Jednocześnie funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępcy nie będzie można łączyć z pełnieniem innych funkcji w prokuraturze (art. 10 ust. 4 projektu).

Dla usprawnienia prowadzonych postępowań dyscyplinarnych, szczególnie w przypadku zwiększenia się ich liczby, celem zapewnienia ich szybkości i sprawności przewiduje się, że Rzecznik Dyscyplinarny i jego zastępcy będą mogli zlecać wykonywanie niektórych czynności prokuratorom powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, delegowanym przez Prokuratora Generalnego (art. 12 ust. 3 projektu).

Sprawność postępowania wyjaśniającego ma również zapewnić nadzór Rzecznika Dyscyplinarnego nad działalnością zastępców i prokuratorów delegowanych, z możliwością przejęcia do swojego prowadzenia każdej sprawy prowadzonej przez zastępcę (art. 13 ust. 1 i 2 projektu).

Dla wzmocnienia odpowiedzialności w zakresie powierzonych zadań Rzecznik Dyscyplinarny będzie przedstawiał Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi

Generalnemu, a także wskazanym organom samorządów zawodowych, nie później niż do 30 kwietnia roku następnego, informację o liczbie, rodzaju i sposobie zakończenia prowadzonych postępowań dyscyplinarnych w danym roku oraz o wynikających z nich istotnych problemach (art. 13 ust. 6 projektu).

Postępowanie dyscyplinarne ma obejmować czynności sprawdzające, postępowanie wyjaśniające i postępowanie przed sądem dyscyplinarnym, co jest konsekwencją subsydiarnego stosowania norm Kodeksu postępowania karnego.

Żądanie wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez organy wskazane w projekcie jest dla Rzecznika Dyscyplinarnego wiążące. Z uwagi na szczególny charakter podmiotowo-przedmiotowy projektowanej regulacji, obowiązek taki nie powstaje, w sytuacji gdy występuje o to inny wnioskodawca (przede wszystkim osoba fizyczna). W tych przypadkach Rzecznik Dyscyplinarny przeprowadzi czynności sprawdzające, które mogą skutkować wszczęciem postępowania wyjaśniającego.

W przeciwnym przypadku, przy braku podstaw do wszczęcia takiego postępowania, zawiadomi on o swoim stanowisku, uzasadniając je, osobę lub podmiot, od którego pochodziły informacje podlegające sprawdzeniu (art. 16 ust. 4 projektu). Taki przejaw zasady oportunisty ma służyć zapewnieniu realizacji zasady ekonomii procesu i eliminacji zarzutów oczywiście bezzasadnych.

W konsekwencji nie przewiduje się instytucji odmowy wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

W projekcie przewiduje się, że na etapie postępowania wyjaśniającego pokrzywdzony jest, obok obwinionego, stroną postępowania, zaś w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym pokrzywdzony może działać jako strona w charakterze oskarżyciela posiłkowego obok Rzecznika Dyscyplinarnego lub jego zastępcy (art. 14 projektu).

Rzecznik Dyscyplinarny lub jego zastępca będzie mógł zawsze podjąć czynności sprawdzające i wszcząć postępowanie wyjaśniające z własnej inicjatywy (art. 16 ust. 2 projektu).

Postępowanie wyjaśniające kończy wniesienie do sądu dyscyplinarnego wniosku dyscyplinarnego lub umorzenie postępowania przez Prokuratora Dyscyplinarnego albo jego zastępcę. Jednakże w przypadku podjęcia decyzji o umorzeniu

postępowania przez zastępcę Rzecznika Dyscyplinarnego wymaga ona zatwierdzenia przez Rzecznika Dyscyplinarnego (art. 17 ust. 3 projektu).

Uwzględniając dorobek orzecznictwa i doktryny w sprawach karnych, w art. 17 ust. 2 projektu zezwala się oskarżycielowi na zamieszczenie we wniosku dyscyplinarnym wniosku o orzeczenie bez przeprowadzenia rozprawy uzgodnionej z obwinionym kary, jak również – w art. 18 ust. 4 – w postępowaniu przed sądem dyscyplinarnym – przewiduje się odpowiednie stosowanie art. 387 Kodeksu postępowania karnego (instytucja dobrowolnego poddania się karze).

W projekcie dąży się do zapewnienia sprawności postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Służyć ma temu sposób wyznaczania i przeprowadzania rozprawy dyscyplinarnej (art. 18 ust. 1-3, art. 25 ust. 3).

Wychodząc naprzeciw powszechnie zgłaszanym postulatom, wprowadza się – jako zasadę – jawność rozprawy dyscyplinarnej (art. 19 projektu). Stanowi to rozwinięcie gwarancji rzetelnego procesu sądowego, wyrażonej w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, a ponadto art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

W projekcie, wzorem dotychczasowych regulacji korporacyjnych, przewiduje się, że postępowanie dyscyplinarne toczy się mimo utraty w jego toku przez obwinionego prawa do pełnienia służby lub wykonywania zawodu (art. 22 projektu).

Kierując się względami praktycznymi, odstępuje się od odrębnego trybu procesowego w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego lub prokuratora do odpowiedzialności karnej, w przypadku gdy przed sądem dyscyplinarnym okaże się, że przewinienie dyscyplinarne zawiera jednocześnie znamiona przestępstwa (art. 23 projektu).

Uwzględniając charakter pełnionej służby, w ustawie – Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze wprowadza się jednolity sposób postępowania i możliwe do podjęcia przez sąd dyscyplinarny środki związane z zarzutem popełnienia przestępstwa przez sędziego bądź prokuratora (art. 129-130 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych i art. 71 ustawy o prokuraturze).

W stosunku do przedstawicieli pozostałych, objętych projektem ustawy zawodów prawniczych, będzie również możliwe zawieszenie w czynnościach zawodowych

przez sąd dyscyplinarny w oparciu o przepisy poszczególnych ustaw regulujących wykonywanie danego zawodu.

Projekt, nie definiując pojęcia przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi, w uwzględnieniu dotychczasowego dorobku orzecznictwa dyscyplinarnego sędziów oraz doktryny prawa karnego, wprowadza instytucję wypadku mniejszej wagi, dając sądowi dyscyplinarnemu możliwość odstąpienia od wymierzenia obwinionemu kary (art. 24 projektu). Takie rozwiązanie, jednolite dla wszystkich zawodów objętych regulacjami ustawy, ma gwarantować wyłącznie sądowy wymiar kary. W konsekwencji dokonano zmian w przepisach odpowiednich ustaw (rozdział VII projektu).

Powielając rozwiązanie zawarte aktualnie w art. 122 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, nie dopuszcza się możliwości wniesienia kasacji od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji, dając jednocześnie Rzecznikowi Praw Obywatelskich uprawnienie do zaskarżenia kasacją prawomocnych rozstrzygnięć (art. 26 ust. 1-2 projektu).

Podobnie przewidziana w art. 27 projektu instytucja wznowienia postępowania, została oparta na sprawdzonym w praktyce rozwiązaniu zawartym w art. 126 ustawy – Prawo o ustrojów sądów powszechnych i uzupełniona o przepis analogiczny do art. 542 § 5 K.p.k.

W sprawach nieuregulowanych projekt przewiduje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego oraz rozdziałów I-III Kodeksu karnego (art. 29 projektu). Wprowadzenie tego rozwiązania pozwoli na odpowiednie stosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym unormowań Kodeksu karnego dotyczących zasad odpowiedzialności, form popełnienia czynu oraz reguł wyłączenia odpowiedzialności.

Wykonanie prawomocnych orzeczeń w sprawach dyscyplinarnych pozostawiono organom samorządów zawodowych, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej (w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich, radców prawnych i aplikantów radcowskich, komorników sądowych, asesorów i aplikantów komorniczych, notariuszy, asesorów notarialnych i aplikantów notarialnych), i Ministrowi Sprawiedliwości – Prokuratorowi Generalnemu, a także właściwemu prezesowi sądu apelacyjnego lub prokuratorowi apelacyjnemu (w stosunku do sędziów i asesorów

sądów powszechnych, prokuratorów i asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sędziów sądów powszechnych i prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w stanie spoczynku) – art. 31 i 32 projektu.

W razie wydania przez sąd dyscyplinarny wyroku wymierzającego karę:

- 1) adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu – wydalenia z adwokatury,
- 2) radcy prawnemu – pozbawienia prawa do wykonywania zawodu lub aplikantowi radcowskiemu – wydalenia z aplikacji,
- 3) notariuszowi – pozbawienia prawa prowadzenia kancelarii, asesorowi notarialnemu – skreślenia z wykazu asesorów notarialnych, aplikantowi notarialnemu – skreślenia z listy aplikantów notarialnych,
- 4) komornikowi sądowemu – wydalenia ze służby komorniczej, asesorowi komorniczemu – skreślenia z wykazu asesorów komorniczych, aplikantowi komorniczemu – skreślenia z listy aplikantów komorniczych

– sąd dyscyplinarny zawiadomi o tym właściwy organ samorządu zawodowego, a w przypadku notariuszy i komorników sądowych – także Ministra Sprawiedliwości. Organy te podejmą stosowne czynności celem wykonania wyroku (art. 31 ust. 2 projektu).

Wprowadzenie nowego modelu postępowania dyscyplinarnego powoduje konieczność dokonania, oprócz sygnalizowanych wyżej, szeregu innych zmian w aktach prawnych regulujących pełnienie danej służby lub wykonywanie danego zawodu, zawartych w rozdziale VII projektu.

Z powodów wcześniej przedstawionych pozostawienia wymagał dotychczasowy model odpowiedzialności dyscyplinarnej prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

Projekt nowelizuje więc, w stosownym zakresie, przepisy ustawy o prokuraturze, w tym jej rozdział 8 – Przepisy szczególne dotyczące prokuratorów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury (art. 8 ust. 7b, art. 54 ust. 2b i 3, art. 68, art. 70 ust. 1a, art. 77 ust. 1, art. 83, art. 85, art. 86, art. 86a, art. 112 ust. 1, art. 113, art. 114 i art. 114a).

Zaproponowana nowa redakcja przepisów art. 83 ust. 2, ust. 4 pkt 2 i ust. 6 oraz art. 85 ust. 1, 4 i 5 ustawy o prokuraturze zmierza w kierunku wzmocnienia uprawnień Naczelnego Prokuratora Wojskowego, jako jedyne przełożonego dyscyplinarnego prokuratorów wojskowych, w myśl art. 69 ustawy o prokuraturze.

Naczelnny Prokurator Wojskowy uprawniony będzie również do wnoszenia kasacji od orzeczeń wydanych przez Sąd Dyscyplinarny w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej w drugiej instancji oraz będzie posiadał uprawnienia do wstrzymania z urzędu wykonania prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego.

Nowelizacja art. 112-114 ustawy o prokuraturze zakłada, z jednej strony, aktualizację katalogu kar dyscyplinarnych, jakie mogą być wymierzone względem prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury, z drugiej zaś zawiera niezbędne regulacje prawne, analogiczne do obowiązujących w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury. Wzorem rozwiązań przyjętych w projekcie, w ustawie o prokuraturze dodaje się art. 114a, w którym wprowadza się pojęcie przewinienia dyscyplinarnego mniejszej wagi oraz prawo odstąpienia w takiej sytuacji przez Sąd Dyscyplinarny w Naczelnej Prokuraturze Wojskowej od wymierzenia kary.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie w terminie 6 miesięcy od dnia jej ogłoszenia.

Wyjaśnić jednocześnie należy, że prace legislacyjne nad projektowanymi rozwiązaniami rozpoczęły się równoległe z pracami nad normami zwiększającymi nadzór Ministra Sprawiedliwości nad wykonywaniem zawodów prawniczych. Z uwagi na nieporównywalnie szerszy zakres regulacji obejmujących postępowanie dyscyplinarne osób wykonujących niektóre zawody prawnicze niż projektowanej ustawy o zwiększeniu uprawnień Ministra Sprawiedliwości, wprowadzenie tych regulacji w życie w krótkim czasie nie będzie możliwe, Nie sposób też przewidzieć terminu zakończenia ani rezultatu prac legislacyjnych nad projektem aktu prawnego w omawianym zakresie zarówno na etapie prac rządowych, jak i parlamentarnych. Stąd też nie można wykluczyć „nakładania” się niektórych rozwiązań z tych dwóch projektów.

Natomiast do czasu zakończenia tych prac proponowane rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o uprawnieniach Ministra Sprawiedliwości uporządkują sytuację w zawodach prawniczych, tworząc ramy do wejścia w życie ustawy o odpowiedzialności dyscyplinarnej w tych zawodach.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Podmioty objęte ustawą

Projekt dotyczy postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów i asesorów sądów powszechnych, prokuratorów i asesorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, sędziów sądów powszechnych i prokuratorów powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w stanie spoczynku, adwokatów i aplikantów adwokackich, radców prawnych i aplikantów radcowskich, komorników sądowych, asesorów i aplikantów komorniczych, notariuszy, asesorów notarialnych i aplikantów notarialnych. Projekt dotyczy także prokuratorów wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury.

2. Cel wprowadzenia nowelizacji

Projekt ustawy stanowi realizację rządowego projektu reformy wymiaru sprawiedliwości, obejmującego reformę sądów w celu zwiększenia ich efektywności oraz reformę zawodów prawniczych, w tym zmianę modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej przedstawicieli zawodów prawniczych. Celem proponowanych zmian jest ujednoczenie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze, opierając je na zasadzie rozpatrywania spraw dyscyplinarnych przez niezależne sądy dyscyplinarne w miejsce krytykowanego modelu korporacyjnego orzecznictwa dyscyplinarnego i wprowadzenie rozwiązań dających gwarancję, że zachowania naruszające normy etyki danego zawodu zostaną, niezależnie od interesu członka danej korporacji zawodowej, odpowiednio do stopnia zawinienia napiętnowane.

3. Wprowadzenie w życie przedmiotowej regulacji nie wpłynie na budżety jednostek samorządu terytorialnego, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw, sytuację i rozwój regionalny.

4. Skutki finansowe

Wejście w życie projektowanych regulacji spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa. Będą one musiały zostać zabezpieczone w budżecie państwa na rok 2007 i lata następne. Skutki te wynikną z konieczności wzmocnienia kadrowego oraz technicznego sądów apelacyjnych, w sposób umożliwiający funkcjonowanie zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego oraz sprawne rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych, co w konsekwencji rzutuje na przyjęty termin wejścia w życie ustawy (6 miesięcy od daty ogłoszenia). Trudno jest przy tym właściwie ocenić rzeczywistą liczbę spraw, w których będą podjęte czynności dyscyplinarne, gdyż w tym zakresie nie prowadzi się kompleksowej sprawozdawczości, dotyczącej wszystkich zawodów prawniczych objętych projektem. Można zatem jedynie określić ich zakładaną wysokość. Hipotetycznie zakłada się, że docelowo w ciągu roku liczba spraw może osiągnąć około 3 tysięcy.

Biorąc powyższe zastrzeżenia pod uwagę i zasadnicze założenia projektu, należy stwierdzić, że wejście zakładanych regulacji w życie spowoduje wymienione niżej skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 „Sądy powszechne” oraz w części 37 „Sprawiedliwość” – konieczność zabezpieczenia minimum 90 etatów urzędniczych, 30 etatów orzeczniczych sędziów sądu apelacyjnego oraz 12 etatów prokuratorskich przełoży się na wydatki:

- a) w części 15 „Sądy powszechne” na poziomie kwoty 9 657 164 zł,
- b) w części 37 „Sprawiedliwość” na poziomie kwoty 2 410 962 zł.

Wyliczenie skutków projektowanej regulacji:

Część 37 „Sprawiedliwość” – 2 410 962 zł

Wydatki na wynagrodzenia dla Rzecznika Dyscyplinarnego oraz 11 zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego – zostały przyjęte na podstawie wynagrodzenia prokuratora Prokuratury Krajowej.

- wynagrodzenie wraz z dodatkiem dla Rzecznika Dyscyplinarnego
 = 13 197 zł (średnie wynagrodzenie prokuratora Prokuratury Krajowej)
 + 140% dodatku od kwoty bazowej (dodatek funkcyjny w stawce 9)

= 13 197 zł + 2 044 zł = 15 241 zł x 13 miesięcy (12 miesięcy + dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 198 133 zł,

- wynagrodzenie wraz z dodatkiem dla zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego
= 13 197 zł (średnie wynagrodzenie prokuratora Prokuratury Krajowej)
+ 110% dodatku od kwoty bazowej (dodatek funkcyjny w stawce 8)
x 11 zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego) = (13 197 zł + 1 606 zł) x 11
= 162 833 zł x 13 miesięcy (12 miesięcy + dodatkowe wynagrodzenie roczne)
= 2 116 829 zł,
- wydatki związane z utworzeniem stanowisk pracy dla 12 dodatkowych etatów
12 x 8 000 zł (koszt utworzenia jednego stanowiska pracy) = 96 000 zł.

Część 15 „Sądy Powszechne” – 9 657 164 zł

1. Wydatki na wynagrodzenia dla 60 dodatkowych etatów urzędniczych
 - 3 747 420 zł:
 - 60 etatów urzędniczych (obsada 11 wydziałów w sądach apelacyjnych)
x 4 189 zł (przeciętne wynagrodzenie miesięczne urzędnika) x 13 (12
miesiące + dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 3 267 420 zł,
 - wydatki związane z utworzeniem stanowisk pracy dla 60 dodatkowych etatów
urzędniczych – 480 000 zł,
60 x 8 000 zł (koszt utworzenia jednego stanowiska pracy) = 480 000 zł.
2. Wydatki na wynagrodzenia dla 30 dodatkowych etatów urzędniczych do obsługi
zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego – 1 873 710 zł:
 - 30 etatów urzędniczych (obsługa administracyjna zastępców Rzecznika
Dyscyplinarnego) x 4 189 zł (przeciętne wynagrodzenie miesięczne urzędnika)
x 13 (12 miesięcy + dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 1 633 710 zł,
 - wydatki związane z utworzeniem stanowisk pracy dla 30 dodatkowych etatów
urzędniczych – 240 000 zł,
30 x 8 000 zł (koszt utworzenia jednego stanowiska pracy) = 240 000 zł.

3. Wydatki na wynagrodzenia dla 30 dodatkowych etatów orzeczniczych – 3 743 760 zł:
- 30 etatów orzeczniczych (obsada 11 wydziałów w sądach apelacyjnych) x 8 984 zł (przeciętne wynagrodzenie miesięczne sędziego sądu apelacyjnego) x 13 (12 miesięcy + dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 3 503 760 zł,
 - wydatki związane z utworzeniem stanowisk pracy dla 30 dodatkowych etatów orzeczniczych – 240 000 zł,
30 x 8 000 zł (koszt utworzenia jednego stanowiska pracy) = 240 000 zł.
4. Wydatki na dodatki do wynagrodzeń dla przewodniczącego wydziału oraz 11 zastępców wydziałów – 292 274 zł:
- 1 167,87 zł (jeden dodatek dla przewodniczącego wydziału 80% kwoty bazowej) x 11 wydziałów dyscyplinarnych w apelacjach x 13 (12 miesięcy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 167 006 zł,
 - 876 zł (jeden dodatek dla zastępcy przewodniczącego wydziału 60% kwoty bazowej) x 11 wydziałów dyscyplinarnych w apelacjach x 13 (12 miesięcy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne) = 125 268 zł.

5. Konsultacje

Projekt został przekazany do zaopiniowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Stowarzyszeniu Prokuratorów RP, Radzie Prokuratorów przy Prokuratorze Generalnym, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Notarialnej oraz Krajowej Radzie Komorniczej.

Powtarzały się zastrzeżenia co do powierzenia uprawnień oskarżycielskich w postępowaniu dyscyplinarnym Prokuratorowi Dyscyplinarnemu i jego zastępcom przy likwidacji instytucji rzeczników dyscyplinarnych, działających w ramach poszczególnych zawodów prawniczych, nietrafności użycia określenia „Prokurator Dyscyplinarny” oraz zgodności projektowanych regulacji, przede wszystkim art. 17 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Zastrzeżenia dotyczyły sposobu powoływania Prokuratora Dyscyplinarnego, pomijającego całkowicie Krajową Radę Sądownictwa –

która na mocy art. 186 ust. 1 Konstytucji stoi na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz organy samorządów zawodowych, które z mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji sprawują pieczę nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Wszystkie omówione uwagi stały się przedmiotem ponownych analiz i dyskusji na etapie prac legislacyjnych. Część z nich, zwłaszcza te, które odnosiły się do nazwy, sposobu powoływania Prokuratora Dyscyplinarnego i jego zastępców, została uwzględniona i znalazła swój wyraz w projektowanej regulacji.

Podnieść należy, że w projektowanej ustawie nie przewiduje się powierzenia prokuratorowi orzekania o niezgodności zachowań członka korporacji zawodowej z zasadami etyki danego zawodu, wypracowanymi przez poszczególne środowiska prawnicze, a jedynie przeprowadzenie postępowania mającego na celu wstępne zbadanie okoliczności koniecznych do ustalenia, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania, a następnie zebranie, zabezpieczenie i w niezbędnym zakresie utrwalenie dowodów dla sądu dyscyplinarnego.

Natomiast decyzja o tym, czy dana norma została naruszona, pozostawiona została niezawisłemu sądowi.

W Europie istnieje wiele odmiennych systemów odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji prawniczych, podobnie jak różne też są organizacyjne i prawne ramy wykonywania zawodów prawniczych. Różnice te nie pozwalają na wyłonienie obowiązującego w tym zakresie uniwersalnego wzorca, wedle którego należy kształtować model postępowań w sprawach odpowiedzialności za zachowania naruszające normy etyki danego zawodu prawniczego.

Istotne natomiast jest, aby postępowanie w takich sprawach było ukształtowane w zgodzie z zasadą praworządności, zasadą ochrony praw osób poddanych postępowaniu dyscyplinarnemu, a także, aby gwarantowało, że każde zachowanie naruszające normy etyki danego zawodu zostanie odpowiednio do stopnia zawinienia napiętnowane, niezależnie od interesu członka danej korporacji zawodowej, jednocześnie zapewniając właściwy poziom wykonywania tych zawodów, adekwatnie do wymagań związanych z ich funkcją, jako zawodów zaufania publicznego.

Projektowane rozwiązania zostały udostępnione także za pośrednictwem Internetu na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości. Zainteresowania pracami nad projektem ustawy, o którym mowa w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa, nie zgłoszono.

6. Opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Proponowane zmiany nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

18/08/em