



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Irena LIPOWICZ

RPO-603017-II/08/MW

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00
Fax 22 827 64 53

Warszawa, dnia 14. II. 2013 r.

Pan
Jarosław Gowin
Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Pismem z dnia 20 stycznia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem - między innymi - o przeanalizowanie problemu tajności postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów, asesorów i aplikantów prokuratorskich prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze.

W tymże piśmie wskazano, iż potrzeba określenia szczególnego trybu dyscyplinowania członków korporacji zawodowych ważnych dla państwa z punktu widzenia interesu publicznego może znajdować podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych, a także potrzebie zapewnienia ochrony ich autonomii i samorządności. Analiza przepisów regulujących tryb postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących zawody o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa - w szczególności przedstawicieli zawodów prawniczych - dała w ocenie Rzecznika podstawę stwierdzenia, że pomiędzy tymi trybami zachodzą istotne różnice w aspekcie jawności. Wyróżnić można na tej podstawie dwa zasadnicze typy postępowań. Postępowania dyscyplinarne jawne w aspekcie wewnętrznym i zewnętrznym prowadzone są m.in. wobec: sędziów (zob. art. 116 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz.U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.), sędziów Sądu Najwyższego (art. 116 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych w zw. z art. 8 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), adwokatów (art. 95a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.), radców prawnych (stosownie do dyspozycji art. 74¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm., do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego) a także - po wejściu w życie z dniem 11

maja 2011 r. art. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 87, poz. 483) - notariuszy (art. 57 § 1-4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158 ze zm.). Ograniczoną jawnością zewnętrzną (polegającą na wyłączeniu możliwości obecności na rozprawie osób innych niż członkowie danej korporacji) - przy jednoczesnej jawności wewnętrznej - charakteryzują się natomiast postępowania dyscyplinarne prowadzone w stosunku do prokuratorów (art. 76 ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jedn. Dz.U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599 ze zm.).

W powołanym wystąpieniu zwrócono uwagę, że postępowania w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej, w aspekcie ich jawności, przeszły ewolucję, postępującą w kierunku od jawności wyłącznie dla zamkniętej grupy członków korporacji do jawności jako zasady (która może być ograniczona w określonych przypadkach). Zmiana taka nastąpiła najwcześniej w odniesieniu do sędziów - obecnie kwestia jawności postępowania dyscyplinarnego jest uregulowana w przepisie art. 116 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Przepis ten stanowi, że postępowanie dyscyplinarne jest jawne; sąd dyscyplinarny może jedynie wyłączyć jawność postępowania ze względu na moralność, bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny oraz ze względu na ochronę życia prywatnego strony lub inny ważny interes prywatny. Nawet jednak w przypadku wyłączenia jawności postępowania orzeczenie ogłaszane jest publicznie. Przepis ten uregulował kwestię jawności postępowania dyscyplinarnego sędziów odmiennie niż wcześniej obowiązujący art. 87 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25 ze zm.), który stanowił, że postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności; rozprawa była zaś jawna wyłącznie dla sędziów i asesorów pełniących czynności sędziowskie. W odniesieniu do adwokatów do analogicznej zmiany doszło na skutek nowelizacji art. 95a Prawa o adwokaturze dokonanej ustawą z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 540), która weszła w życie w dniu 9 czerwca 2007 r. W przypadku radców prawnych taka zmiana nastąpiła w związku z utratą mocy obowiązującej przepisu art. 74 ustawy o radcach prawnych (a w konsekwencji również rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 kwietnia 1984 r. w sprawie zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do radców prawnych i aplikantów radcowskich; Dz.U. Nr 27, poz. 138 ze zm.; przepis § 4 ust. 1 tego rozporządzenia przewidywał, iż rozprawa jest jawna wyłącznie dla radców prawnych i aplikantów radcowskich). Obecnie rozprawa jest jawna w związku z dyspozycją art. 74 tejże ustawy, który stanowi, iż w sprawach nieuregulowanych do postępowania dyscyplinarnego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Tożsame uwagi dotyczą postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec notariuszy. Po wejściu w życie w dniu 11 maja 2011 r. przepisu art. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o zmianie

ustawy - Prawo o notariacie (Dz.U. Nr 87, poz. 483), zgodnie z dyspozycją znowelizowanego art. 57 tej ustawy postępowanie dyscyplinarne jest jawne. Sąd dyscyplinarny wyłącza jawność postępowania dyscyplinarnego ze względu na konieczność ochrony tajemnicy określonej w art. 18 (tj. tajemnicy notarialnej) lub innej prawnie chronionej tajemnicy, jeżeli ujawnienie tych tajemnic zagrażałoby dobru państwa albo ważnemu interesowi prywatnemu. Sąd dyscyplinarny wyłącza również jawność postępowania dyscyplinarnego, jeżeli jawność mogłaby obrażać dobre obyczaje (art. 57 § 2 Prawa o notariacie). Zgodnie z art. 57 § 3 Prawa o notariacie nawet w razie wyłączenia jawności postępowania dyscyplinarnego orzeczenie ogłaszane jest jednak publicznie.

Tymczasem w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec prokuratorów w dalszym ciągu obowiązuje przepis art. 76 ust. 1 ustawy o prokuraturze stanowiący, iż jawność jest - co do zasady - wyłączona. Na rozprawie mogą być obecni prokuratorzy i asesory pełniący funkcje prokuratorskie. Prawomocne orzeczenie dyscyplinarne można podać do publicznej wiadomości wyłącznie na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego w tym przedmiocie. Przytoczony przepis obowiązuje w prawie niezmienionej postaci od roku 1991, przy czym stanowi powtórzenie obowiązującego od 1990 r. art. 85⁴ ustawy o prokuraturze.

Z powyższej analizy wynika, iż w przypadku większości korporacji prawniczych miały miejsce zmiany odnoszące się do trybu prowadzenia postępowania dyscyplinarnego wobec ich przedstawicieli, a skutkujące zniesieniem niejawności tego postępowania dla osób spoza tychże korporacji. Tym samym zagadnienie tak istotne - w szczególności z punktu widzenia możliwości zapewnienia społecznej kontroli tych postępowań, mającego niebagatelne znaczenie dla ochrony praw i wolności obywatelskich - uregulowane zostało w sposób zapewniający transparentność działania właściwych organów. Z tego punktu widzenia utrzymywanie w przepisach dotyczących prokuratorów zasady niejawności postępowania dyscyplinarnego należy oceniać obecnie jako anachroniczne i sprzeczne z obowiązującą w demokratycznym państwie prawa zasadą jawności życia publicznego.

W odpowiedzi na wymienione na wstępie wystąpienie Minister Sprawiedliwości w piśmie z dnia 24 lutego 2009 r. (znak DL-P-I-0760—2/09) podzielił stanowisko Rzecznika. Wskazał również, iż w odniesieniu do osób wykonujących zawód sędziego, prokuratora, adwokata, radcy prawnego lub notariusza brak podstaw natury deontologicznej, aksjologicznej lub pragmatycznej uzasadniających przyjęcie różnych kryteriów oraz zasad postępowania dyscyplinarnego odnoszących się do wskazanych grup zawodowych. W ocenie Ministra w szczególności trudno byłoby miarkować stopień ochrony interesu publicznego realizowanego przez poszczególne

zawody prawnicze, który mógłby zostać uznany za cechę relewantną, uzasadniająca odmienne traktowanie w zakresie jawności postępowania dyscyplinarnego. Minister Sprawiedliwości zgodził się również z poglądem, iż analizowana problematyka ma istotne znaczenie dla ochrony praw i wolności obywatelskich w kontekście konieczności zapewnienia transparentności działania poszczególnych organów demokratycznego państwa prawnego. Wskazał również, iż zostaną podjęte prace legislacyjne mające na celu wprowadzenie zasady jawności postępowań dyscyplinarnych prokuratorów i notariuszy w sposób zapewniający jednocześnie możliwość wyłączenia jawności postępowania ze względu na potrzebę ochrony prawnie chronionych tajemnic oraz ważnych interesów zbiorowych i indywidualnych.

Z dalszej korespondencji (pismo z dnia 12 listopada 2009 r.) wynika, iż Prokurator Generalny powołał zespół prokuratorów, który opracował projekt ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze zawierający art. 76 w brzmieniu, zgodnie z którym postępowanie przed sądem dyscyplinarnym jest jawne z wyjątkiem sytuacji określonej w art. 54 tejże ustawy, tj. w przypadku postępowania przed sądem dyscyplinarnym w przedmiocie wydania zezwolenia na pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej. Z kolejnego pisma (pismo z dnia 26 lutego 2012 r.) wynika, iż projektowana zmiana wskazana w piśmie z dnia 12 listopada 2009 r. stała się częściowo nieaktualna z uwagi na zmiany ustrojowe i organizacyjne prokuratury wprowadzone ustawą z dnia 9 października 2009 r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 178, poz. 1375). Niemniej, w adresowanym do Rzecznika piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Legislacyjno-Prawnego z dnia 23 września 2010 r. wskazano, iż trwające prace nad kompleksową zmianą przepisów regulujących postępowanie dyscyplinarne prokuratorów, ukierunkowane przede wszystkim na zwiększenie sprawności i efektywności tego postępowania, zmierzają również do zapewnienia jawności tegoż postępowania dyscyplinarnego.

Po zapoznaniu się z projektem ustawy - Prawo o prokuraturze w wersji z dnia 3 października 2012 r. należy zauważyć, że stanowisko Rzecznika zaprezentowane w piśmie z dnia 20 stycznia 2009 r. nie zostało w nim uwzględnione. Zgodnie bowiem z art. 180 § 1 projektu, postępowanie dyscyplinarne toczy się z wyłączeniem jawności, a na rozprawie mogą być obecni prokuratorzy i asesory pełniący czynności prokuratorские; protokołantem może być przy tym prokurator lub asesor wyznaczony przez przewodniczącego sądu dyscyplinarnego (art. 180 § 3 projektu). Przepis § 2 art. 180 projektu stanowi z kolei, iż orzeczenie dyscyplinarne można podać do wiadomości publicznej po jego uprawomocnieniu się na podstawie uchwały sądu dyscyplinarnego. Powołane przepisy stanowią zatem powtórzenie odpowiednich postanowień obowiązującej ustawy o prokuraturze. Jedyne *novum* stanowi przepis § 4 art. 180 projektu, zgodnie

z którym Ministrowi Sprawiedliwości oraz osobom przez niego upoważnionym przysługuje w każdym stadium postępowania dyscyplinarnego prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach tego postępowania, jak również prawo żądania akt sprawy. Wydaje się, że ten przepis został dodany z uwagi na rozdzielenie stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Nie czyni on jednak w mojej ocenie zadość wskazywanej już konieczności zapewnienia transparentności postępowania dyscyplinarnego wobec prokuratorów, w szczególności z punktu widzenia możliwości zapewnienia społecznej kontroli tych postępowań, niezbędnego dla ochrony praw i wolności obywatelskich.

Podobnie, projekt z dnia 7 września 2012 r. ustawy o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw, przekazany pismem z dnia 9 września 2012 r. Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Sekretarzowi Rady Ministrów (znak DPK 461-9/12) nie wprowadza w tej materii zasadniczej zmiany normatywnego *status quo*. Proponuje się tam jedynie względne poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do wzięcia udziału w postępowaniu dyscyplinarnym - ale ograniczone wyłącznie do czynności zapoznania się z aktami sprawy - mające zostać zrealizowane poprzez dodanie do art. 76 ustawy o prokuraturze ust. 4, który stanowiłby, iż Ministrowi Sprawiedliwości oraz osobom przez niego upoważnionym przysługuje w każdym stadium postępowania dyscyplinarnego prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach tego postępowania, jak również prawo żądania akt sprawy.

Mając to na względzie uprzejmie proszę Pana Ministra o przeanalizowanie zasygnalizowanego problemu i rozważenie możliwości podjęcia działań mających na celu zapewnienie jawności postępowania dyscyplinarnego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy o prokuraturze - znowelizowanej albo nowo uchwalonej, a także o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku.

Łowicz, 12 września 2012 r.

Janina Jędrzejewska