

Dr Małgorzata Wąsek-Wiaderek
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Zastosowanie gwarancji art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka do postępowań dyscyplinarnych (ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)

Zbiorcze pojęcie postępowań dyscyplinarnych obejmuje różnego rodzaju postępowania represyjne¹. Owa różnorodność odpowiedzialności dyscyplinarnej występującej w państwach Rady Europy spowodowała, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka postępowania dyscyplinarne były już traktowane jako „sprawy karne”, jako spory dotyczące „praw i obowiązków o charakterze cywilnym”, jak również zostały uznane za wyłączone z zakresu oddziaływania przepisu art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności². Zakwalifikowanie danego postępowania dyscyplinarnego do postępowań objętych oddziaływaniem art. 6 Konwencji jest uzależnione przede wszystkim od jego charakteru, jak również od tego, czy jest ono prowadzone w stosunku do funkcjonariusza publicznego (osoby wyko-

¹ Na temat rodzajów odpowiedzialności dyscyplinarnej: A. Wasilewski, *Prawo do sądu w sprawach dyscyplinarnych (ustawodawstwo polskie na tle standardów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Konstytucji RP)*, Przegląd Sądowy 2001, nr 9, s. 15-25; por. także W. Kozielewicz, *Kasacja w sprawach dyscyplinarnych*, [w:] *Problemy stosowania prawa sądowego. Księga ofiarowana Profesorowi Edwardowi Skrętowiczowi*, red. I. Nowikowski, Lublin 2007, s. 336-341.

² Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 (dalej: Konwencja).

nującej zawód zaufania publicznego), czy też przedstawiciela innego „wolnego” zawodu. W dalszej części rozważań zostanie przeprowadzona analiza pojęcia „sprawy karnej” i „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” na gruncie art. 6 Konwencji w celu wykazania, w jakich postępowaniach dyscyplinarnych konieczne jest respektowanie gwarancji rzetelnego procedowania z art. 6 Konwencji³.

1. Pojęcie sprawy karnej na gruncie art. 6 Konwencji

W orzecznictwie Trybunału pojęcie sprawy karnej ma znaczenie autonomiczne, niezależne od przyjętego w systemach prawnych państw Rady Europy. Dlatego też zakwalifikowanie danego postępowania jako dyscyplinarnego przez prawo krajowe nie przesądza o wyłączeniu zastosowania do niego wymogów art. 6 Konwencji⁴. Od wyroku w sprawie *Engel i inni przeciwko Niderlandom*⁵ w orzecznictwie konsekwentnie stosuje się następujące trzy kryteria dla dokonania oceny charakteru danego

³ W podjętych rozważaniach całkowicie pominięta zostanie sporna kwestia charakteru odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim, a zwłaszcza zagadnienie dopuszczalności zakwalifikowania odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych do szeroko rozumianej odpowiedzialności karnej – obszernie na ten temat, uznając odpowiedzialność dyscyplinarną za blisko spokrewnioną z odpowiedzialnością karną: A. B o j a n c z y k, *Z problematyki relacji między odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną (na przykładzie odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych)*, Państwo i Prawo 2004, nr 9, s. 17-31; podobnie: W. K o z i e l e w i c z, *Stosowanie prawa karnego materialnego i procesowego w postępowaniu dyscyplinarnym w sprawach sędziów (zarys problematyki)*, [w:] *W kręgu teorii i praktyki prawa karnego. Księga poświęcona pamięci Profesora Andrzeja Wąska*, red. L. Leszczyński, E. Skrętowicz, Z. Holda, Lublin 2005, s. 455-464. Należy jednak na wstępie stwierdzić, że wobec ewidentnych różnic pomiędzy odpowiedzialnością dyscyplinarną i karną niedopuszczalne byłoby poczynienie prostego założenia, iż postępowanie dyscyplinarne w polskim systemie prawnym jest automatycznie rozpatrywaniem „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji. W przeciwnym razie podjęcie rozważań wskazanych w temacie byłoby bezcelowe.

⁴ P. van D i j k, [w:] *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, red. P. van Dijk, F. Van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, Antwerpen-Oxford 2006, s. 543.

⁵ Wyrok z dnia 8 czerwca 1976 r., skargi nr 5100/71, 5101/71 i 5102/71, § 81. Wszystkie powołane w tym artykule orzeczenia Trybunału są opublikowane na jego oficjalnej stronie internetowej i osiągalne za pomocą wyszukiwarki dostępnej pod adresem: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>

postępowania represyjnego: 1. kwalifikację danego zarzutu według prawa krajowego; 2. charakter (naturę) zarzutu stawianego w danym postępowaniu; 3. stopień dolegliwości sankcji grożącej osobie, przeciwko której toczy się postępowanie.

Ustalenie, że w myśl prawa krajowego dana sprawa nie dotyczy „oskarżenia w sprawie karnej” skutkuje koniecznością zbadania, czy spełnione są pozostałe przesłanki uznania jej za „karną”, przy czym nie muszą one zaistnieć kumulatywnie. Do stwierdzenia, że mamy do czynienia ze sprawą karną może dojść nawet w oparciu o wyłącznie jedno spośród wymienionych kryteriów. Zdaniem Trybunału wystarczy, że sprawa ma karny charakter albo że rodzaj sankcji przewidzianej za dane zachowanie i jej surowość przesądzą o zakwalifikowaniu sprawy jako karnej. Nie wyklucza to jednak dopuszczalności ustalenia charakteru danego postępowania w oparciu o oba kryteria łącznie, jeżeli jego ocena przy użyciu jednego tylko kryterium nie prowadzi do jednoznacznych konkluzji⁶.

Przy dokonywaniu oceny charakteru sprawy (drugie kryterium) bierze się pod uwagę przede wszystkim zakres podmiotowy zastosowania normy krajowej, na podstawie której zarzut został sformułowany, oraz charakter i cel sankcji przewidzianej za dane działanie. Generalny zakres zastosowania normy przewidującej odpowiedzialność represyjną przemawia za uznaniem, że mamy do czynienia z „oskarżeniem w sprawie karnej”. Jeżeli zaś odpowiedzialność za dane bezprawne działanie może ponosić tylko określona grupa osób, np. osoby wykonujące określony zawód lub posiadające szczególny status prawny, to okoliczność ta przesądzać powinna o dyscyplinarnym, a nie karnym charakterze rozpatrywanej sprawy⁷.

Należy jednak odnotować pewien brak konsekwencji w stosowaniu przez Trybunał drugiego kryterium oceny sprawy w oparciu o zakres adresatów normy regulującej odpowiedzialność za określone zachowanie.

⁶ Wyrok z dnia 9 października 2003 r. *Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 39665/98 i 40086/98, § 86; wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., *Bell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 41534/98, § 36; wyrok z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Lauko przeciwko Słowacji*, skarga nr 26138/95, § 57; decyzja z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie dopuszczalności skargi *Matyjek przeciwko Polsce*, skarga nr 38184/03, § 47.

⁷ Por. m.in.: wyrok z dnia 23 marca 1994 r. w sprawie *Ravnsborg przeciwko Szwecji*, skarga nr 14220/88, § 34.

Ów brak konsekwencji jest szczególnie dostrzegalny w grupie spraw dotyczących stosowania kar o charakterze porządkowym wobec uczestników postępowań sądowych. W kilku sprawach Trybunał uznał, że nie są to „sprawy karne” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Argumentował przy tym, że sankcje o charakterze porządkowym zbliżają się swoim charakterem raczej do kar dyscyplinarnych niż sankcji karnych⁸. W dorobku orzecznictwa Trybunału można jednak znaleźć judykaty, w których, mając do czynienia z podobną, ograniczoną grupą adresatów (strony i uczestnicy postępowań), stwierdza się, że stosowanie wobec nich sankcji dyscyplinujących powinno odbywać się w toku procedury respektującej gwarancje przewidziane w art. 6 Konwencji dla spraw karnych. Ma to miejsce wówczas, gdy potencjalne oddziaływanie zastosowanej sankcji porządkowej (dyscyplinarnej) odnosi się do całego społeczeństwa. Takie stanowisko zajął Trybunał w sprawie *Weber przeciwko Szwajcarii*⁹, uznając za „sprawę karną” ukaranie uczestnika postępowania karnego sankcją dyscyplinarną za ujawnienie informacji z postępowania przygotowawczego¹⁰.

W przypadku wątpliwości, czy sankcję zaadresowaną do określonej grupy osób należy uznać za „karną”, czy też jedynie dyscyplinarną, decydującym kryterium jest, jak się wydaje, stopień jej dolegliwości. W sprawie *Wiącek przeciwko Polsce*¹¹ Trybunał stwierdził, że z reguły sankcje stosowane w celu utrzymania powagi sądu i porządku na sali rozpraw należą do kategorii sankcji dyscyplinarnych. Jednakże orzeczenie sankcji polegającej na pozbawieniu wolności lub wysokiej kary pieniężnej może spowodować przekształcenie danego postępowania dyscyplinarnego-

⁸ Wyrok z dnia 22 lutego 1996 r. w sprawie *Putz przeciwko Austrii*, skarga nr 18892/91, § 33; decyzja o niedopuszczalności skargi *Kubli przeciwko Szwajcarii* z dnia 21 lutego 2002 r., skarga nr 50364/99; decyzja stwierdzająca częściową niedopuszczalność skargi *Balyuk przeciwko Ukrainie* z dnia 6 września 2005 r., skarga nr 17696/02.

⁹ Wyrok z dnia 22 maja 1990 r., skarga nr 11034/84, §§ 32-35.

¹⁰ W literaturze polskiej ograniczony krąg adresatów danej normy represyjnej uznaje się tradycyjnie za ważną cechę wyróżniającą odpowiedzialność dyscyplinarną (jako dotyczącą określonej grupy osób posiadających pewien status) od „powszechnej” odpowiedzialności karnej. Na niewielką użyteczność tego wyróżnika wskazuje A. Bojańczyk (*Z problematyki relacji...*, s. 27-28), słusznie podkreślając, że niektórych czynów zabronionych również mogą się dopuścić tylko osoby posiadające określony status prawny lub faktyczny.

¹¹ Decyzja w przedmiocie dopuszczalności skargi z dnia 17 stycznia 2006 r., skarga nr 19795/02.

go w postępowanie dotyczące „zarzutu w sprawie karnej”, w którym powinny być zachowane gwarancje z art. 6 Konwencji.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał przesądził, że wymogi rzetelności procedowania właściwe dla spraw karnych mają zastosowanie do krajowych postępowań dyscyplinarnych dotyczących czynów, które w przypadku ich popełnienia w innych okolicznościach faktycznych byłyby przedmiotem postępowania karnego. I tak np. zarzut naruszenia nietykalności cielesnej innej osoby przez więźnia, rozpatrywany w trybie dyscyplinarnym jako naruszenie reguł pobytu w zakładzie karnym, stanowi „oskarżenie w sprawie karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji¹².

O charakterze zarzutu stawianego osobie decyduje także cel sankcji przewidzianej za dane działanie. Jeżeli ma ona za zadanie wywołać efekt w postaci odstraszenia i zniechęcenia do ponownego popełnienia czynu bezprawnego, to przemawia to za uznaniem jej za sankcję karną¹³. Natomiast kompensacyjny charakter sankcji świadczy o tym, że nie mamy do czynienia ze sprawą karną¹⁴.

Z orzecznictwa wynika, że przy dokonywaniu oceny charakteru danego postępowania niebagatelną rolę odgrywa to, czy w systemie prawa krajowego przewidziano odpowiednie (lub wprost) stosowanie w nim przepisów prawnokarnych. W decyzji w przedmiocie dopuszczalności skargi *Matyjek przeciwko Polsce* Trybunał uznał postępowanie lustracyjne za dotyczące „sprawy karnej” w rozumieniu art. 6 Konwencji m.in. na tej podstawie, że było ono prowadzone w oparciu o przepisy kodeksu postępowania karnego, a kasacja od wyroku lustracyjnego była rozpatrywana przez Izbę Karną Sądu Najwyższego¹⁵.

Dla oceny stopnia surowości sankcji istotny jest przede wszystkim jej rodzaj, przy czym Trybunał ocenia głównie dolegliwość sankcji prze-

¹² Por. wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 7819/77, 7878/77, §§ 67-73.

¹³ Por. m.in.: wyrok Wielkiej Izby Trybunału z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Ezechi Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 39665/98 i 40086/98, §§ 105-106; decyzja z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie *Siwak przeciwko Polsce*, skarga nr 51018/99.

¹⁴ Por. m.in.: wyrok z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun przeciwko Francji*, skarga nr 12547/86, § 47.

¹⁵ Decyzja z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie dopuszczalności skargi nr 38184/03, § 50.

widzianej, a nie aktualnie orzeczonej za dane działanie. Dolegliwość sankcji zastosowanej w danym przypadku jest także brana pod uwagę, jednak ma ona znaczenie drugoplanowe¹⁶. Jeżeli sankcja przewidziana za dane bezprawne zachowanie skutkuje pozbawieniem wolności, z reguły przesądza o karnym charakterze sprawy¹⁷. Kary pieniężne lub grzywny, które mogą być zamienione na kary pozbawienia wolności w przypadku odmowy ich uiszczenia, są z reguły uznawane za sankcje o stopniu dolegliwości właściwym dla sankcji karnych¹⁸. Jedynie w kilku orzeczeniach, uwzględniając specyficzne okoliczności danej sprawy, Trybunał uznał, że potencjalna możliwość zamiany kary pieniężnej lub grzywny na karę zastępczą pozbawienia wolności nie przesądza o jej karnym charakterze¹⁹.

Należy podkreślić, że wysoki stopień dolegliwości sankcji, nawet przy ustaleniu braku karnego charakteru danego postępowania, skutkuje uznaniem go za postępowanie w sprawie karnej w rozumieniu art. 6 Konwencji. Uznanie sprawy za karną jedynie w oparciu o dolegliwość grożącą obwinionemu sankcji nastąpiło m.in. w kilku sprawach dotyczących kar dyscyplinarnych stosowanych w wojsku²⁰.

Jak dotychczas Trybunał w żadnej sprawie wniesionej przeciwko Polsce nie został skonfrontowany z koniecznością badania, czy gwarancje art. 6 Konwencji odnoszące się do spraw karnych powinny znaleźć zastosowanie w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym wobec osób wykonujących zawody prawnicze. Bliższa analiza orzecznictwa Trybunału, a także decyzji Europejskiej Komisji Praw Człowieka prowadzi do

¹⁶ Wyrok z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie *Demicoli przeciwko Malcie*, skarga nr 13057/87, § 34; wyrok z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Ezeh i Connors przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 120.

¹⁷ Wyrok z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie *Štitić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 29660/03, § 56; wyrok z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Sergey Zolotukhin przeciwko Rosji*, skarga nr 14939/03, § 56.

¹⁸ Wyrok z dnia 23 października 1995 r. w sprawie *Schmautzer przeciwko Austrii*, skarga nr 15523/89, § 28; wyrok z dnia 14 listopada 2000 r. w sprawie *T. przeciwko Austrii*, skarga nr 27783/95, §§ 66-67; wyrok z dnia 1 lutego 2005 r. w sprawie *Ziliberberg przeciwko Mołdawii*, skarga nr 61821/00, § 34; wyrok z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie *Borisova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 56891/00, § 30.

¹⁹ Por. wyrok z dnia 22 lutego 1996 r. w sprawie *Putz przeciwko Austrii*, skarga nr 18892/91, § 37.

²⁰ Wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie *Bell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 41534/98, §§ 38-43.

wniosku, że organy Konwencji co do zasady uznają postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec prawników za spory dotyczące „praw i obowiązków o charakterze cywilnym.”

2. Postępowanie dyscyplinarne jako postępowanie w przedmiocie praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 Konwencji

Pojęciu „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” nadano w orzecznictwie Trybunału rozumienie autonomiczne. Oznacza to, że Trybunał, badając dopuszczalność skargi, będzie zawsze dokonywał własnej oceny charakteru danego prawa, niezależnej od jego kwalifikacji w prawie krajowym. Pojęcie „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” jest interpretowane szeroko. Obejmuje ono nie tylko sprawy odnoszące się do sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi (dotyczące prawa prywatnego), lecz niejednokrotnie spory dotyczące relacji osoba indywidualna – państwo, które w prawie krajowym są kwalifikowane jako należące do sfery prawa publicznego²¹. Toteż art. 6 ust. 1 Konwencji ma zastosowanie do wielu spraw, które w prawie krajowym są rozpatrywane w trybie postępowania administracyjnego, czy też są rozstrzygane według odrębnych procedur *sui generis*. O tym, czy dana sprawa ma charakter cywilny w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji decydują następujące przesłanki:

- Istnienie sporu (fr. *contestation*), którego rozstrzygnięcie musi być decydujące dla istnienia danego prawa. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że pojęcie sporu nie może być interpretowane zbyt technicznie: winno się mu nadawać raczej materialny niż formalny wymiar²². Pojęcie sprawy dotyczącej praw i obowiązków o charakterze cywilnym obejmuje wszystkie postępowania, które mają decydujący i bezpośredni wpływ na prawa i obowiązki o charakterze cywilnym. W orzecznictwie uznano np., że postępowanie karne, w którym pokrzywdzony wystąpił w charakterze strony cywilnej, ale w toku którego nie sprecyzował swoich roszczeń

²¹ D. G o m i e n, D. H a r r i s, L. Z w a a k, *Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter*, Council of Europe 1996, s. 177.

²² Tak, m.in., w wyroku *Perez przeciwko Francji* z dnia 12 lutego 2004 r., skarga nr 47287/99, § 64.

odszkodowawczych, jest postępowaniem dotyczącym praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji²³. Spór musi być istotny i poważny (*genuine and serious*), może odnosić się nie tylko do istnienia prawa, ale także jego zakresu i sposobu korzystania z niego²⁴.

- Spór musi dotyczyć praw i obowiązków. W celu ustalenia, czy spór dotyczy praw i obowiązków, należy odnieść się do porządku prawnego państwa, którego skarga dotyczy. Trybunał zwykł podkreślać, że przepis art. 6 ust. 1 Konwencji dotyczy jedynie praw już zagwarantowanych w prawie krajowym²⁵. Przepis ten nie gwarantuje żadnej określonej wartości dla praw i obowiązków o charakterze cywilnym istniejących w prawie państw-stron Konwencji²⁶. Niekiedy trudno jest jednoznacznie określić, czy dane prawo jest w ogóle przewidziane w prawie krajowym. Wówczas Trybunał będzie badał, czy istnieje prawdopodobna i uzasadniona podstawa dla istnienia takiego prawa (*plausible and arguable case*).

- Prawo lub obowiązek, którego spór dotyczy, musi mieć charakter „cywilny”. Sporami dotyczącymi praw i obowiązków o charakterze cywilnym są z pewnością spory objęte regulacjami prawa zobowiązań, prawa handlowego, prawa deliktowego, prawa rodzinnego, prawa pracy i prawa własności²⁷. Znacznie trudniej jest zdefiniować przedmiotowe pojęcie w przypadku sporów dotyczących relacji osoba prywatna – państwo i wchodzących w zakres tradycyjnie pojmowanego prawa publicznego. Uogólniając orzecznictwo Trybunału, można stwierdzić, że o cywilnym charakterze sporu decyduje w tej sytuacji jego ekonomiczna natura. Co do zasady w wypadkach, w których przedmiotem sporu jest prawo wywołujące wpływ na sytuację majątkową osoby, mamy do czynienia z prawem o charakterze cywilnym, bez względu na źródło sporu i fakt,

²³ Tak we wspomnianym powyżej wyroku *Perez przeciwko Francji*, §§ 54-75.

²⁴ Por. wyrok z dnia 21 listopada 1995 r. w sprawie *Acquaviva przeciwko Francji*, skarga nr 19248/91, § 46.

²⁵ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z dnia 19 października 2005 r. w sprawie *Roche przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 32555/96, §§ 116-121.

²⁶ G. Duterre, *Key case-law extracts. European Court of Human Rights*, Council of Europe 2003, s. 171-172.

²⁷ Por. N. Mole, C. Harby, *The right to a fair trial. A guide to the implementation of Article 6 of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks, No. 3, Council of Europe 2006, s. 12 i przywołane tam orzecznictwo.

że właściwymi do jego rozstrzygnięcia są np. sądy administracyjne²⁸. Niekiedy jednak spełnienie warunku majątkowego charakteru prawa nie wystarcza, aby uznać je za „cywilne” w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Dotyczy to zwłaszcza sfery zobowiązań pieniężnych wobec państwa²⁹.

Z orzecznictwa wynika, że postępowanie dyscyplinarne stanowi, co do zasady, orzekanie o „prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Wielokrotnie potwierdzał to Trybunał, rozstrzygając skargi na brak rzetelności postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec lekarzy³⁰. W odniesieniu do odpowiedzialności dyscyplinarnej prawników w sprawie *Henning Sjöström przeciwko Szwecji* Europejska Komisja Praw Człowieka wbrew argumentom skarżącego uznała, że postępowanie dyscyplinarne prowadzące do zastosowania wobec adwokata najbardziej dolegliwej sankcji dyscyplinarnej pozbawienia go prawa wykonywania zawodu nie może być uznane za „sprawę karną” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Nie miała natomiast żadnych wątpliwości, że gwarancje rzetelnego procedowania wymagane w sprawach cywilnych winny być respektowane w takim postępowaniu dyscyplinarnym³¹.

W późniejszej sprawie *Klaus Lindner przeciwko Republice Federalnej Niemiec* w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego, prowadzonego wobec osoby wykonującej zawód adwokata i notariusza, Trybunał stwierdził: „Postępowania dyscyplinarne prowadzone przeciwko praktykującym lekarzom mogą być uznane za »spory dotyczące praw cywilnych« w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji. Ma to miejsce wówczas, jeżeli przedmiotem postępowania jest kwestia prawa do dalszego wykonywania zawodu, wobec katalogu kar dyscyplinarnych, jakie mogą orzec organy dyscyplinarne [...]. Podobne kryteria **można zastosować** [podkreślenie autorki] do postępowań dyscyplinarnych przeciwko prawnikom wyko-

²⁸ Por. wyrok z dnia 26 marca 1992 r. w sprawie *Editions Périscope przeciwko Francji*, skarga nr 11760/85, § 40.

²⁹ Por. w szczególności wyrok Wielkiej Izby Trybunał z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie *Ferrazzini przeciwko Włochom*, skarga nr 44759/98, §§ 24-31.

³⁰ Por. m.in.: wyrok z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie *Gautrin i inni przeciwko Francji*, skargi nr 21257/93 – 21260/93; wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie *Frankowicz przeciwko Polsce*, skarga nr 53025/99.

³¹ Decyzja z dnia 12 października 1994 r., skarga nr 19853/92.

nującym wolne zawody, jak skarżący w tym postępowaniu, jeżeli katalog sankcji dyscyplinarnych obejmuje czasowe zawieszenie w prawie wykonywania zawodu lub całkowite usunięcie z danej korporacji.” Ostatecznie w tej sprawie Trybunał nie przesądził jednak, czy art. 6 Konwencji ma zastosowanie do postępowań dyscyplinarnych, uznając, że „nie jest konieczne rozstrzygnięcie tej kwestii, skoro zarzuty skarżącego podniesione na gruncie art. 6 Konwencji są niedopuszczalne z innych powodów”.³²

Analiza kolejnych orzeczeń nie budzi jednak wątpliwości, że zawsze wówczas, gdy katalog sankcji dyscyplinarnych obejmuje czasowe lub permanentne pozbawienie prawa wykonywania zawodu prawniczego, postępowanie dyscyplinarne podlega wymogom rzetelnego procesu właściwym dla spraw cywilnych. Wyraźnie podkreślił to Trybunał w sprawie *A. przeciwko Finlandii*³³, w której fiński adwokat został ukarany jedynie sankcją dyscyplinarną upomnienia. Trybunał stwierdził, że „o zastosowaniu art. 6 Konwencji nie przesądza wyłącznie wynik danego postępowania. [...] Z dotychczasowego utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że postępowania dyscyplinarne, które jak w rozstrzyganej sprawie dotyczą prawa wykonywania zawodu, stanowią spory co do praw i obowiązków o charakterze cywilnym w rozumieniu art. 6 § 1 Konwencji. Gwarancje proceduralne tego przepisu znajdują zastosowanie do wszystkich osób objętych takim postępowaniem, a nie tylko do tych, którzy nie uniknęli sankcji dyscyplinarnej godzącej w ich prawo do wykonywania zawodu”³⁴.

W kolejnych sprawach dotyczących postępowań dyscyplinarnych wobec prawników Trybunał wręcz rezygnował z badania, czy art. 6

³² Decyzja z dnia 9 maja 1999 r. o niedopuszczalności skargi nr 32813/96. Należy dodać, że już we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał wielokrotnie orzekał o zastosowaniu art. 6 Konwencji do sporów pomiędzy członkami samorządów prawniczych lub osobami ubiegającymi się o włączenie w poczet członków korporacji prawniczych a organami tych samorządów. Por. m.in. wyrok z dnia 23 czerwca 1994 r. w sprawie *Moor przeciwko Belgii*, skarga nr 16997/90; wyrok z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie *Turczanik przeciwko Polsce*, skarga nr 38064/97.

³³ Decyzja z dnia 8 stycznia 2004 r. w przedmiocie dopuszczalności skargi nr 44998/98.

³⁴ Tamże, s. 6.

Konwencji winien znaleźć zastosowanie i natychmiast przystępował do badania zasadności zarzutów dotyczących rzetelności procedowania³⁵.

Dotychczas zaprezentowane standardy odnoszą się jedynie do prawników wykonujących tzw. wolne zawody prawnicze (tym pojęciem Trybunał objął adwokatów, notariuszy, doradców prawnych). Odmienne są traktowane w judykaturze postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec sędziów, przy czym orzecznictwo w tej kwestii istotnie ewoluowało w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Kluczowy dla omawianego zagadnienia okazał się wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Pellegrin przeciwko Francji*³⁶. Wobec niejasności wynikających w ówczesnego orzecznictwa, Trybunał postanowił udzielić w nim jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy art. 6 Konwencji znajduje zastosowanie do sporów pomiędzy funkcjonariuszami publicznymi (*public servants*) a administracją publiczną w kwestiach dotyczących nominacji, przebiegu kariery i zakończenia stosunku służbowego. Trybunał stwierdził, że w każdym państwie w sektorze publicznym z wykonywaniem niektórych funkcji wiąże się szczególna odpowiedzialność ponoszona w interesie publicznym. Wykonujący te funkcje sprawują w rezultacie część suwerennej władzy państwowej. Z tego powodu państwo ma uzasadniony interes w tym, aby wymagać od nich szczególnego przywiązania i lojalności. Mając na względzie specyfikę sprawowania funkcji publicznych, Trybunał orzekł, że art. 6 Konwencji nie ma zastosowania do sporów zainicjowanych przez funkcjonariuszy publicznych, których obowiązki wchodzą w zakres wykonywania władzy publicznej, odpowiedzialnej za ochronę ogólnego interesu państwa lub jego organów władzy publicznej. Jako oczywiste przykłady wykonywania takiej władzy Trybunał wskazał służbę wojskową i służbę w policji. Dodał jednak, że w praktyce to natura obowiązków i zakres odpowiedzialności osoby sprawującej daną funkcję publiczną będzie decydująca dla określenia, czy art. 6 Konwencji może mieć zastosowanie do sporów dotyczących nominacji, przebiegu kariery, awansu lub przerwania wykonywania funkcji przez taką osobę. Zdaniem Trybunału przy dokonywaniu wspomnianej oceny należy brać pod uwagę listę

³⁵ Tak w sprawie *Schmidt przeciwko Austrii*, wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., skarga nr 513/05.

³⁶ Wyrok z dnia 18 grudnia 1999 r., skarga nr 28541/95.

kategorii funkcji publicznych sporządzoną przez Komisję Europejską w Komunikacie z dnia 18 marca 1988 r.³⁷, jak również wskazania wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³⁸.

Powołując się na standardy wyznaczone w sprawie *Pellegrin*, Trybunał uznał, że art. 6 nie ma zastosowania do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przeciwko pracownikowi Państwowej Straży Pożarnej i wykładowcy Szkoły Głównej Służby Pożarniczej, które doprowadziło do jego wydalenia ze służby³⁹.

Orzeczenie w sprawie *Pellegrin* nie pozostało również bez wpływu na kwestię zastosowania art. 6 Konwencji do postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko sędziom. W sprawie *Pietkevich przeciwko Rosji*, powołując się na sprawę *Pellegrin*, Trybunał orzekł, że sędzia, który został pozbawiony prawa sprawowania urzędu sędziego w rezultacie przeprowadzonego przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, nie może domagać się zbadania zgodności tego postępowania z wymogami art. 6 Konwencji. Trybunał wyraził opinię, że sędziowie nie należą co prawda do korpusu urzędników służby cywilnej, niemniej jednak tworzą część służby publicznej (*public service*) i sprawując wymiar sprawiedliwości, wykonują suwerenną władzę państwową, działając w interesie publicznym. Z tego powodu nie można uznać, aby spór dotyczący wydalenia sędziego ze służby dotyczył jego „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” w rozumieniu art. 6 Konwencji⁴⁰.

Jednoznaczne stanowisko wyłączające sprawy dyscyplinarne sędziów spod kontroli art. 6 Konwencji doznało modyfikacji w najnowszym

³⁷ Dotyczącym zakresu zastosowania wyjątków od zasady swobodnego przepływu pracowników. Komunikat opublikowany w Dz. Urz. WE C 72 z dnia 18 marca 1988 r. Komunikat wymienia następujące kategorie służb publicznych, do których zasada swobodnego przepływu pracowników nie może mieć zastosowania: służba wojskowa, służba w policji i innych organach porządku publicznego, sądownictwo, korpus dyplomatyczny, organy podatkowe.

³⁸ Por. §§ 64-67 wyroku w sprawie *Pellegrin*.

³⁹ Decyzja z dnia 11 lipca 2000 r. o niedopuszczalności sprawy *Janusz Kępka przeciwko Polsce*, skargi nr 31439/96 i 35123/97.

⁴⁰ Decyzja z dnia 8 stycznia 2001 r. o niedopuszczalności skargi nr 47936/99. Identyczne rozstrzygnięcie zapadło w sprawie *Harabin przeciwko Słowacji*, w której podniesiono zarzut naruszenia prawa dostępu do sądu z art. 6 Konwencji w stosunku do procedury pozbawienia sędziego funkcji Prezesa Sądu Najwyższego na mocy decyzji Krajowej Rady Republiki Słowacji (decyzja z dnia 9 lipca 2002 r., skarga nr 62584/00).

orzecznictwie. Stało się to głównie pod wpływem zrewidowania przez Trybunał jego ogólnego poglądu na temat charakteru sporów dotyczących sprawowania funkcji publicznych. W wydanym w 2007 r. wyroku *Vilho Eskelinen i inni przeciwko Finlandii* Wielka Izba Trybunału, orzekając o zastosowaniu art. 6 Konwencji do sporu funkcjonariuszy policji z fińskim Ministerstwem Spraw Wewnętrznych o dodatki do pensji, stwierdziła: „Państwo może powoływać się na szczególny status skarżących jako funkcjonariuszy służby cywilnej w celu wyłączenia ich spraw spod ochrony art. 6 Konwencji, jeżeli spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, dostęp do sądu w odniesieniu do sporów dotyczących sprawowania danego urzędu lub określonej grupy funkcjonariuszy musi być wyraźnie wyłączony przez regulacje prawa krajowego, a ponadto wyłączenie to musi być usprawiedliwione przez obiektywne okoliczności i w interesie państwa.”⁴¹ W wyroku *Vilho Eskelinen* przyjęto więc swoiste, podlegające obaleniu, domniemanie zastosowania art. 6 Konwencji także do sporów pracowniczych, dotyczących nominacji, przebiegu kariery, awansu i zakończenia sprawowania funkcji przez funkcjonariuszy służby publicznej.

Rozpoznając w 2009 r. skargę sędziego na naruszenie art. 6 Konwencji w toku postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przez Krajową Radę Sądownictwa i skutkującego pozbawieniem go urzędu sędziego Sądu Najwyższego, Trybunał zastosował kryteria oceny ustanowione w sprawie *Vilho Eskelinen*. Stwierdził, że prawo chorwackie nie wyłącza dostępu do sądu w postępowaniu dyscyplinarnym wobec sędziów, skoro od decyzji Krajowej Rady Sądownictwa przysługuje skarga konstytucyjna. Dokonał też analizy struktury i zasad procedowania Krajowej Rady Sądownictwa Chorwacji i uznał ją za „sąd” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Wymienione ustalenia doprowadziły Trybunał do stwierdzenia, że wymogi rzetelnego procesu właściwe dla spraw cywilnych winny być respektowane w toku postępowania dyscyplinarnego skutkującego pozbawieniem sędziego urzędu⁴². Podobne stanowisko wyraził Trybunał w sprawie *Bayer przeciwko Republice Federalnej Niemiec* w odniesieniu do postępowania

⁴¹ § 62 wyroku z dnia 19 kwietnia 2007 r., skarga nr 63235/00.

⁴² Wyrok z dnia 5 lutego 2009 r. w sprawie *Otujić przeciwko Chorwacji*, skarga nr 22330/05, §§ 34-44. W sprawie tej Trybunał ustalił, że chorwacka Krajowa Rada Sądownictwa

dyscyplinarnego prowadzonego wobec komornika sądowego⁴³. Natomiast rozstrzygając o charakterze postępowania dyscyplinarnego prowadzonego przeciwko tureckiemu prokuratorowi, Trybunał wykluczył dopuszczalność powołania się w nim na gwarancje art. 6 ust. 1 Konwencji, wskazując, że prawo krajowe nie przewidywało dostępu do sądu w celu poddania orzeczenia dyscyplinarnego kontroli sądowej⁴⁴.

Podsumowując dotychczasowe rozważania, można stwierdzić, że w świetle najnowszego orzecznictwa także postępowania dyscyplinarne prowadzone wobec prawników pełniących służbę publiczną (do takich Trybunał zalicza przede wszystkim sędziów i komorników) co do zasady wchodzą w zakres oddziaływania gwarancji art. 6 Konwencji. Przy zastosowaniu kryteriów ustalonych w sprawie *Vilho Eskelinen* dopuszczalne jest jednak wyłączenie kontroli ich rzetelności z punktu widzenia Konwencji nawet wówczas, gdy katalog sankcji dyscyplinarnych obejmuje czasowe lub permanentne pozbawienie prawnika prawa do wykonywania zawodu.

3. Kilka uwag o stosowaniu gwarancji rzetelnego procesu w postępowaniu dyscyplinarnym

W postępowaniach dyscyplinarnych wobec prawników należy respektować gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji, jako że uprawnienia wymienione w art. 6 ust. 2 i 3 mają zastosowanie jedynie do spraw karnych. W sprawach strasburskich najczęściej powtarzającym się zarzutem wobec postępowań dyscyplinarnych jest zarzut naruszenia prawa do sądu niezależnego i bezstronnego, ustanowionego ustawą. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w sprawach dyscyplinarnych za zgodne z Konwencją należy uznać dwa rozwiązania organizacyjne. Organ orzekający w postępowaniu dyscyplinarnym musi posiadać walory sądu w rozumieniu art. 6 Konwencji.

stosowała w postępowaniu dyscyplinarnym przepisy kodeksu postępowania karnego (§ 40 wyroku). Nie skutkowało to jednak podjęciem rozważań, czy przypadkiem tak prowadzone postępowanie dyscyplinarne nie stanowi rozstrzygnięcia sprawy karnej w rozumieniu art. 6 Konwencji.

⁴³ Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., skarga nr 8453/04, §§ 37-40.

⁴⁴ Decyzja z dnia 26 maja 2009 r. w sprawie *Hakkı Nazsiz i Melis Merve Nazsiz przeciwko Turcji*, skarga nr 22412/05.

Dopuszczalne jest też, aby organ ten nie spełniał wymogów „sądu”, ale wówczas jego decyzje muszą podlegać kontroli organu sądowego, posiadającego kompetencję do merytorycznego orzekania w sprawie⁴⁵. Jeżeli od decyzji niesądowego organu dyscyplinarnego przysługuje odwołanie do sądu, organ konwencyjny bada respektowanie gwarancji art. 6 Konwencji tylko w toku postępowania sądowego⁴⁶.

Trybunał nadał pojęciu „sądu” użytemu w art. 6 Konwencji znaczenie autonomiczne, przy czym nie dokonuje jego zbyt formalistycznej interpretacji⁴⁷. Za „sąd” może być uznany organ wykonujący władzę sądenia, tzn. organ, który rozstrzyga sprawy przekazane do jego kompetencji, respektując zasadę państwa prawa (*rule of law*) po przeprowadzeniu postępowania w prawem przewidziany sposób⁴⁸. Organ ten musi spełniać dalsze wymogi: niezależności (w szczególności od władzy wykonawczej), bezstronności (wymogi dotyczące czasu trwania kadencji jego członków) a procedura stosowana przez ten organ w ramach wykonywania jego kompetencji orzeczniczych musi oferować pewne gwarancje, z których część została wyrażona w samym art. 6 ust. 1 Konwencji⁴⁹.

W sądzie dyscyplinarnym mogą zasiadać przedstawiciele danego zawodu (samorządu zawodowego), o ile są wybierani na określoną kadencję i nie reprezentują w nim interesów swojej korporacji, a wyważają jedynie własny osąd. Spełnienie tych wymogów pozwoliło Trybunałowi uznać Okręgowy Sąd Lekarski za „sąd niezawisły i bezstronny, ustanowiony ustawą” w wyroku w sprawie *Frankowicz przeciwko Polsce*.

⁴⁵ Por. m.in.: wyrok z dnia *Gaurtin i inni przeciwko Francji*, § 57; decyzja o niedopuszczalności skargi *Klaus Lindner przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, s. 9. Por. także A. Wasilewski, *Prawo do sądu...*, s. 28.

⁴⁶ Por. decyzja o niedopuszczalności skargi *Sjöström przeciwko Szwecji*, s. 6.

⁴⁷ Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 220, 278-283.

⁴⁸ Wyrok z dnia 30 listopada 1987 r. w sprawie *H. przeciwko Belgii*, skarga nr 8950/80, § 50, w którym Trybunał, wbrew opinii Europejskiej Komisji Praw Człowieka, uznał za „sąd” organ samorządu adwokatury (*Council of the Ordre des avocats of Antwerp*) posiadający m.in. kompetencje do orzekania w sprawach dyscyplinarnych.

⁴⁹ Por. m.in. wyrok z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie *Le Compte, Van Leuven and De Meyere przeciwko Belgii*, skargi nr 6878/75 i 7238/75, § 55; wyrok z dnia 29 kwietnia 1988 r. w sprawie *Belilos przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 10328/83, § 64; wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r. w sprawie *Woś przeciwko Polsce*, skarga nr 22860/02, § 94.

W skargach dotyczących postępowań dyscyplinarnych pojawiają się też zarzuty naruszenia zasady jawności procedowania i równości stron, stanowiącej istotny element rzetelnego procesu. W kwestii jawności postępowań dyscyplinarnych w sprawie *Olujić przeciwko Chorwacji* Trybunał stwierdził, że art. 6 ust. 1 Konwencji dopuszcza wyłączenie jawności procedowania ze względu na specyficzne okoliczności danej sprawy. Przypomniawszy również swe orzecznictwo, w którym wyjątkowo dopuścił wyłączenie jawności postępowania ze względu na charakter rozstrzyganego sporu⁵⁰. Ostatecznie jednak stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w tej sprawie z powodu wyłączenia jawności rozpraw dyscyplinarnych przed Krajową Radą Sądownictwa. O takim rozstrzygnięciu przesądziło, jak się wydaje, kilkakrotne domaganie się przez skarżącego publicznego rozpoznania jego sprawy oraz fakt, że dotyczyła ona osoby publicznej (Prezesa Sądu Najwyższego) i była nagłośniona również dzięki wypowiedziom członków Krajowej Rady Sądownictwa poczynionym w mediach⁵¹.

W postępowaniu dyscyplinarnym, jak w każdym innym objętym zakresem zastosowania art. 6 Konwencji, konieczne jest respektowanie wymogu „równości broni” (*equality of arms*). W powoływanym już kilkakrotnie wyroku *Olujić* Trybunał stwierdził: „W postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko sędziemu »równość broni« oznacza, że sędzia, któremu grozi utrata urzędu, musi mieć możliwość zaprezentowania swojego stanowiska, w tym także przeprowadzenia dowodów na swoją korzyść w warunkach, które nie stawiają go w pozycji mniej korzystnej w stosunku do organów inicjujących postępowanie dyscyplinarne (...). To zadaniem władz krajowych jest zagwarantowanie, że w każdej indywidualnej sprawie wskazane wymogi rzetelnego procesu będą respektowane.”⁵²

⁵⁰ Por. m.in. wyrok Wielkiej Izby Trybunału z dnia 12 kwietnia 2006 r. w sprawie *Martinie przeciwko Francji*, skarga nr 58675/00, § 41.

⁵¹ Por. §§ 73-76 wyroku w sprawie *Olujić*. W tym miejscu należy zauważyć, że w powoływanym już uprzednio wyroku w sprawie *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* Trybunał dopuścił prowadzenie postępowania przed organem dyscyplinarnym z wyłączeniem publiczności w sytuacji, gdy poddany odpowiedzialności dyscyplinarnej wyraźnie lub w sposób dorozumiany zrzeka się prawa do publicznego rozpoznania jego sprawy. Por. na ten temat: A. Wasilewski, *Prawo do sądu...*, s. 30.

⁵² § 78 wyroku.

W tej sprawie Trybunał orzekł naruszenie zasady „równości broni” z powodu odmowy przeprowadzenia w postępowaniu dyscyplinarnym dowodów zgłoszonych przez sędziego, które mogły mieć wpływ na ustalenia faktów stanowiących podstawę skierowanych przeciwko niemu zarzutów.

4. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że postępowania dyscyplinarne, w zależności od ich rodzaju, mogą być uznawane za „sprawy karne” lub „sprawy cywilne” w rozumieniu art. 6 Konwencji. Co do zasady postępowanie mające za przedmiot odpowiedzialność dyscyplinarną prawników powinno spełniać wymogi rzetelności właściwe dla spraw cywilnych, a więc wyrażone wprost w art. 6 ust. 1 Konwencji lub, tak jak zasada „równości broni”, uznane za wchodzące w zakres standardu rzetelnego procedowania w orzecznictwie Trybunału. W przypadku prawników pełniących „służbę publiczną”, jak sędziowie, prokuratorzy czy komornicy, państwom – stronom Konwencji pozostawia się możliwość wyłączenia prowadzonych wobec nich postępowań dyscyplinarnych spod kontroli art. 6 Konwencji, przy czym zasadność takiego wyłączenia podlega ocenie Trybunału według kryteriów ustalonych w wyrokach w sprawach *Pellegrin* i *Vilho Eskelinen*.