

Sygn. akt I KZP 18/12

UCHWAŁA

składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego

Dnia 24 stycznia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Przemysław Kalinowski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Wiesław Błuś

SSN Józef Iwulski

SSN Kazimierz Klugiewicz

SSN Marian Kocon

SSN Rafał Malarski

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

Protokolant Ewa Sokołowska

przy udziale prokuratora Prokuratury Generalnej Aleksandra Herzoga
oraz przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich Mirosława Wróblewskiego
po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu
w dniu 24 stycznia 2013 r.,

przedstawionego na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 sierpnia 2012 r., (RPO-702362-I/12/MW) o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego rozbieżności w wykładni prawa występujących w orzecznictwie Sądu Najwyższego w zakresie dotyczącym następującego zagadnienia prawnego:

**Czy do postępowania sądowego wszczynanego przez
wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych
od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, na podstawie
art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach
i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania**

sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), czy też przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555)?

podjął uchwałę:

Do postępowania sądowego, wszczynanego przez wniesienie do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz.U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), stosuje się przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

UZASADNIENIE

Rzecznik Praw Obywatelskich – działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.) oraz art. 60 § 2 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.) i powołując jako przesłankę swego wystąpienia ujawnione rozbieżności w orzecznictwie sądowym – zwrócił się o rozstrzygnięcie przez powiększony skład Sądu Najwyższego zagadnienia prawnego, które zostało sformułowane w sposób następujący:

Czy do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.), czy też przepisy ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555)?

W uzasadnieniu wniosku Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że w istocie chodzi mu o różne stanowiska wyrażone przez Sąd Najwyższy w powyższej

materii w postanowieniach: z dnia 1 czerwca 2010 r., III SO 6/10 (LEX nr 622208) oraz z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10 (OSNKW 2010, z. 10, poz. 85).

W pierwszym z orzeczeń przywołanych przez autora wniosku wyrażono pogląd, zgodnie z którym w toku postępowania sądowego przed sądem pracy i ubezpieczeń społecznych rozpatrującym odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rewidentów, należy stosować przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. W motywach tego postanowienia odnotowano, że w regulacji ustawowej dotyczącej zasad rozpoznawania przez sąd powszechny odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego występuje luka w postaci braku określenia procedury, według której powinno się toczyć takie postępowanie sądowe. Braku tego – w myśl tego stanowiska – nie wypełnia dyspozycja art. 46 ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (dalej określana jako u.b.r.) odsyłająca do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w odniesieniu do spraw nieuregulowanych w ustawie. Natomiast wyniki wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, przemawiają za stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu odwoławczym od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego rozpoznającego sprawy dyscyplinarne biegłych rewidentów.

Odmienne stanowisko zajął natomiast Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10. W tym rozstrzygnięciu przyjęto, że do postępowania przed sądem okręgowym – sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, w toku rozpoznawania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, ma zastosowanie przepis art. 46 u.b.r., a co za tym idzie, do postępowania tego stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego. W uzasadnieniu tego poglądu zwrócono uwagę na to, że obecna treść przepisu art. 41 u.b.r. rzeczywiście nie zawiera jakiegokolwiek normy wprost określającej, która procedura ma zastosowanie do rozpoznawania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, ale jest to następstwo zabiegu dokonanego przez ustawodawcę. Obecna treść przedmiotowej ustawy nie zawiera bowiem poprzednio obowiązującego uregulowania tej materii, znajdującego się w ustawie o biegłych rewidentach i ich samorządzie z dnia 13 października 1994 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 359), które przewidywało wyraźnie, że sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń

społecznych rozpoznający odwołanie, stosuje przepisy Kodeksu postępowania cywilnego (art. 33 ust. 2a).

Wskazując na tak zarysowane różnice w wypowiedziach Sądu Najwyższego, autor wniosku wyraził przekonanie, że przedstawiona rozbieżność w wykładni prawa ma istotne znaczenie, gdyż wiąże się z wyborem procedury, którą należy stosować w toku postępowania sądowego w omawianej kategorii spraw. Jednocześnie podkreślono, że w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich istnieją ważne argumenty przemawiające na rzecz zarówno pierwszego, jak i drugiego stanowiska. Jednak ostatecznie, zdaniem wnioskodawcy, wobec wątpliwości wynikających z braku wyraźnej wypowiedzi ustawodawcy należałoby przywiązywać większe znaczenie do względów konstytucyjno-gwarancyjnych. Te zaś pełniej realizuje koncepcja zaprezentowana w postanowieniu z dnia 30 września 2010 r. I KZP 11/10.

Na koniec, powołując się na przedstawioną rozbieżność wykładni, Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił konieczność rozstrzygnięcia przytoczonej we wniosku wątpliwości przez poszerzony skład Sądu Najwyższego.

Prokurator Prokuratury Generalnej, odnosząc się do przedstawionego wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w pierwszej kolejności wskazał na spełnienie wymaganych przez ustawę przesłanek wystąpienia z tzw. pytaniem abstrakcyjnym, przewidzianych w art. 60 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym. W uzasadnieniu tego stanowiska podkreślono, że przedstawienie zagadnienia prawnego w związku z rozbieżnością w orzecznictwie wymaga wykazania, że w praktyce sądowej rzeczywiście pojawiła się odmienna interpretacja treści konkretnego przepisu, a nie tylko rozbieżność wynikająca z odmiennego stosowania prawa. W tym kontekście prokurator wskazał, że pogląd wyrażony w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., III SO 6/10, odwoływał się do argumentów natury językowej i systemowej. Natomiast w postanowieniu z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10, zanegowano tę wykładnię, z jednoczesnym wskazaniem na szerokie rozumienie dyspozycji art. 46 u.b.r. oraz podkreśleniem znaczenia gwarancyjnego charakteru procedury karnej. Po wyrażeniu przekonania, że w tej sprawie zostały spełnione warunki do podjęcia uchwały przez powiększony skład Sądu Najwyższego, prokurator zaproponował sformułowanie następującego poglądu prawnego: *„do postępowania sądowego wszczynanego przez wniesienie odwołania do sądu pracy i ubezpieczeń społecznych od orzeczenia Krajowego*

Sądu Dyscyplinarnego, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649 ze zm.), stosuje się przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)”.

Sąd Najwyższy zważył co następuje.

Trzeba w pełni zgodzić się z tą częścią poglądu wyrażonego przez prokuratora Prokuratury Generalnej w jego pisemnym wystąpieniu, w której podkreślono konieczność wykazania, że w orzecznictwie sądowym (w tym wypadku – w orzecznictwie Sądu Najwyższego) ujawniła się rozbieżność wynikająca z wykładni prawa uzasadniająca zwrócenie się do składu powiększonego tego właśnie Sądu o rozstrzygnięcie kwestii prawnej budzącej rzeczywiste trudności interpretacyjne. Wymaganie to jest skierowane do podmiotów uprawnionych do przedstawiania Sądowi Najwyższemu tzw. abstrakcyjnych pytań prawnych. U podstaw tej instytucji tkwi założenie, że występowanie w orzecznictwie sądowym (a zwłaszcza Sądu Najwyższego) dwóch lub więcej rozbieżnych sposobów interpretowania tego samego przepisu lub grupy przepisów i w związku z tym odmiennego rozstrzygania podobnych problemów prawnych, jest niekorzystne z punktu widzenia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie w piśmiennictwie prawniczym trafnie zwraca się uwagę, że o „rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych lub Sądu Najwyższego” można zasadnie mówić dopiero wtedy, gdy wyraźnie ukształtują się odmiennie linie orzecznictwa reprezentowane przez przynajmniej pewną grupę rozstrzygnięć zawierających argumentację wspierającą każdą z koncepcji. Natomiast pojedyncze orzeczenia, incydentalnie odbiegające od głównego nurtu interpretacji, nie wypełniają jeszcze przesłanki „rozbieżności w orzecznictwie” i nie uzasadniają dokonywania wykładni w trybie art. 60 § 2 ustawy o Sądzie Najwyższym (por. R. A. Stefański: Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych. Kraków 2001, s. 251). Jednak w sytuacji, gdy w Sądzie Najwyższym w krótkim okresie zapadły dwa całkowicie przeciwstawne rozstrzygnięcia, w których dokonano wielopłaszczyznowej wykładni tych samych norm – uzyskując odmiennie wyniki i wskazując sądom powszechnym dwie różne procedury właściwe przy

rozpoznawaniu odwołań w omawianej kategorii spraw, niezbędne jest usunięcie tych wątpliwości już na obecnym etapie, co przemawiało za podjęciem uchwały.

Wywód zamieszczony w wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich stawiał w opozycji dwa postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 1 czerwca 2010 r. III SO 6/10 oraz z dnia 30 września 2010 r. I KZP 11/10.

W pierwszej kolejności należy zatem rozważyć i poddać ocenie argumenty przywołane w powyższych orzeczeniach dla uzasadnienia poszczególnych stanowisk. Zgodnie z motywami zamieszczonymi w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r., III SO 6/10 – za stosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w omawianej procedurze miały przemawiać:

1. posłużenie się przez ustawodawcę w art. 41 ust. 2 u.b.r. terminem „*skarga kasacyjna*”, który to zwrot jest charakterystyczny dla procedury cywilnej, nawiązuje wprost do środka prawnego określonego w Kodeksie postępowania cywilnego i – od czasu nowelizacji tego Kodeksu w 2004 r. – wyraźnie różni go od terminu „*kasacja*”, jakim posługuje się Kodeks postępowania karnego;
2. wskazanie, w art. 41 ust. 1 u.b.r., okręgowego sądu pracy i ubezpieczeń społecznych jako sądu rzeczowo właściwego do rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego;
3. odwołanie się do wyników wykładni systemowej, świadczących o celowym zamyśle ustawodawcy, który wprowadzając w odniesieniu do różnych grup zawodowych możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych do sądu powszechnego, jako zasadę przyjął stosowanie procedury cywilnej w takim postępowaniu odwoławczym, a odmienne rozwiązanie, tj. zastosowanie procedury karnej – przyjął jedynie w odniesieniu do postępowań odwoławczych toczących się w tym zakresie wobec przedstawicieli zawodów prawniczych.

Bliższa analiza przytoczonych argumentów prowadzi do wniosku, że nie do końca wspierają one tezę, którą miały uzasadniać. Ich wartość podważa zwłaszcza zapoznanie się z aktualnym ustawodawstwem odnoszącym się do problematyki postępowań dyscyplinarnych różnych grup zawodowych.

Ad. 1. Powołanie się na fakt posłużenia się przez ustawodawcę w art. 41 ust. 2 u.b.r. określeniem „*skarga kasacyjna*” dla wsparcia poglądu, że determinuje ono stosowanie procedury cywilnej do rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego

Sądu Dyscyplinarnego, gdyż termin ten jest charakterystyczny dla Kodeksu postępowania cywilnego – w kształcie obowiązującym po nowelizacji – w rzeczywistości trudno już obecnie uznać za skuteczny argument. Wprawdzie istotnie, użyty we wskazanym przepisie art. 41 ust. 2 u.b.r. termin „*skarga kasacyjna*”, koreluje z taką właśnie nazwą nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jaką wprowadzono do Kodeksu postępowania cywilnego ustawą nowelizującą tenże Kodeks – ustawa z dnia 22 grudnia 2004 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 13, poz. 98), zastępując dotychczas funkcjonującą w przepisach tych ustaw nazwę „*kasacja*”. Jednak nie sposób nie dostrzec, że ustawodawca w aktach normatywnych uchwalonych już po wprowadzeniu tej zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego, na którą powołał się Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r. III SO 6/10, właśnie na gruncie postępowań związanych z odpowiedzialnością dyscyplinarną, nadal posługiwał się określeniem „*kasacja*”. Co więcej, czynił tak nawet wtedy, gdy modyfikując w jakiejś części konkretny aspekt postępowania dyscyplinarnego, jednocześnie pozostawiał w mocy zarówno dotychczasową nazwę nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jak i rozwiązanie wyraźnie przewidujące, że do rozpoznania odwołania od orzeczenia organu dyscyplinarnego stosuje się przepisy postępowania cywilnego (por. art. 1 ustawy z dnia 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji - Dz. U. z 2007 r. Nr 112, poz. 769, art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. Nr. 227, poz. 1505 oraz art. 114 ust. 4 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk – Dz. U. Nr 96, poz. 619). Jednocześnie, w ustawie o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618), *nota bene* uchwalonej dokładnie tego samego dnia co ustawa o PAN powołana wyżej, w art. 58 ust. 4 - także wprost wskazując na stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego dotyczących apelacji przy rozpoznawaniu odwołań od orzeczeń organów dyscyplinarnych – ponownie użyto terminu „*skarga kasacyjna*” dla określenia nazwy nadzwyczajnego środka zaskarżenia. Podobnie zresztą wcześniej, w ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy w jej art. 88, przewidującym możliwość wniesienia do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych odwołania od orzeczenia komisji dyscyplinarnej II instancji, ustawodawca wykluczył zarazem

dopuszczalność wnoszenia dalszego środka zaskarżenia, określając go tym razem mianem „*skargi kasacyjnej*”.

Także w literaturze prawniczej z zakresu procedury cywilnej - odnotowując zmianę terminologiczną wprowadzoną do Kodeksu postępowania cywilnego powołaną ustawą z 2004 r. – podkreśla się, że w istocie chodziło o doprecyzowanie, iż podmiot wnoszący ten środek zaskarżenia występuje o kasację orzeczenia, a więc dla oznaczenia podjętej przez niego czynności należy użyć określenia „skarga kasacyjna”; natomiast „kasacji” wyroku dokonuje sąd w wyniku przeprowadzonego postępowania podjętego w wyniku żądania skutecznie zgłoszonego przez stronę procesową (por. T. Ereciński: Wprowadzenie do kodeksu postępowania cywilnego. Warszawa 2005, s. 314; T. Zembruski: Skarga kasacyjna. Dostępność w postępowaniu cywilnym. Warszawa 2011, s. 50; W. Broniewicz: Apelacja, kasacja i skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym (Problematyka terminologiczna). PiP 1999, nr 3, s.58).

W tych warunkach nie sposób przyjąć, że w drodze analizy opartej o kryterium językowe odniesione do nazwy nadzwyczajnego środka zaskarżenia orzeczeń zapadających po rozpoznaniu odwołania od rozstrzygnięcia organu dyscyplinarnego – i to nazwy użytej w kontekście wykluczenia dopuszczalności korzystania z tego środka – można wnioskować w sposób racjonalny o dokonaniu przez ustawodawcę wyboru określonej procedury. Wręcz przeciwnie, już proste zestawienie kilku aktów normatywnych – w części regulującej drogę odwoławczą od orzeczeń organów dyscyplinarnych – wskazuje na brak przywiązywania przez ustawodawcę specjalnej uwagi do stosowanej terminologii. Nie można zatem – z użytych tam określeń – wyprowadzać takich wniosków, jak to miało miejsce w postanowieniu z dnia 1 czerwca 2010 r. III SO 6/10. Przeczy im bowiem w sposób oczywisty treść innych ustaw regulujących tę samą materię w odniesieniu do innych grup zawodowych.

To ustalenie prowadzi do wniosku, że słusznie w postanowieniu z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10, uznano za nieprzydatne kryterium oparte na samej nazwie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jaką posłużył się ustawodawca (wykluczając zresztą jego wnoszenie) na gruncie ustawy o biegłych rewidentach /.../, gdyż używanie terminów „kasacja” i „skarga kasacyjna”, przynajmniej na gruncie ustaw normujących odpowiedzialność dyscyplinarną różnych grup zawodowych, ma charakter dość przypadkowy.

Ad. 2. Wskazanie sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, jako sądu pierwszej instancji, do którego – stosownie do dyspozycji art. 41 ust. 1 u.b.r. – służy odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, mogłoby rzeczywiście funkcjonalnie wiązać ten środek zaskarżenia i całe dalsze postępowanie – z procedurą cywilną. Ta bowiem, co do zasady, znajduje zastosowanie w procesach toczących się przed sądami pracy i ubezpieczeń społecznych. Wykładnię funkcjonalną, nawet w postaci negującej językowe znaczenie przepisu, wyjątkowo dopuszcza się w piśmiennictwie prawniczym i orzecznictwie, jeżeli wykładnia gramatyczna prowadzi do wniosków nieracjonalnych lub aksjologicznie nieakceptowalnych (por. M. Zieliński: *Koncepcja derywacyjna wykładni a wykładnia Izby Karnej i Izby Wojskowej Sądu Najwyższego* [w:] J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki [red.]: *Zagadnienia prawa dowodowego*. Warszawa 2011, s. 117-136). Odwołanie się do wykładni funkcjonalnej nie może jednak prowadzić do odrzucenia znaczenia wyraźnego zabiegu dokonanego przez ustawodawcę, który modyfikując dotychczasowy kształt regulacji zrezygnował z istniejącego wcześniej wskazania procedury cywilnej, jako właściwej przy rozpoznawaniu spraw dyscyplinarnych tego kręgu podmiotów trafiających na drogę sądową, skoro jednocześnie taki kształt regulacji ustawowej nie czyni jej niemożliwą do stosowania w praktyce. Przypomnieć trzeba bowiem, że przepis art. 33 ust. 2a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 13 października 1994 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2001 r. Nr 31, poz. 359) – w wersji obowiązującej od dnia 1 stycznia 2003 r., jednoznacznie i kompleksowo oraz w sposób funkcjonalnie skorelowany – regulował m.in. zagadnienie procedury obowiązującej przy rozpoznawaniu odwołań od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego drugiej instancji. Orzekanie w tym zakresie należało do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a zastosowanie miały przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Obecne unormowanie, zawarte w art. 41 ust. 1 u.b.r., nie przewiduje już Krajowego Sądu Dyscyplinarnego orzekającego jako organ drugiej instancji, a odwołanie od orzeczenia tego sądu wydanego w I instancji – kieruje do sądu okręgowego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Usunięto też zapis o stosowaniu w postępowaniu odwoławczym przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Jak wynika z uzasadnienia projektu obecnie obowiązującej ustawy o biegłych rewidentach /.../,

wprowadzone zmiany zmierzały do skrócenia drogi do sądownictwa powszechnego i przekazania postępowania odwoławczego do sądu okręgowego, a zatem obecny kształt postępowania odwoławczego nie jest przypadkowy, lecz był zamierzonym posunięciem ustawodawcy. Skoro tak, to nie można ignorować również faktu pominięcia w obecnej ustawie zapisu o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji – w postępowaniu dyscyplinarnym w jego części toczącej się przed sądem powszechnym.

W tym miejscu należy rozważyć jeszcze stanowisko prokuratora Prokuratury Generalnej, wyrażone w jego wniosku, w którym także powołano się na oznaczenie sądu jako wyznacznika rodzaju postępowania mającego zastosowanie do rozpoznawania odwołań od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego biegłych rezydentów – w nawiązaniu do praktycznego aspektu stosowania procedury nietypowej dla sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Jest to jednak także argument niewystarczający. Skoro bowiem ustawodawca przewidział procedurę karną jako obowiązującą w postępowaniu dyscyplinarnym prowadzonym przez organy samorządu zawodowego, a zatem możliwą do stosowania przez podmiot nie mający żadnego przygotowania prawniczego, to trudno przyjąć, aby sąd powszechny, składający się wszak z osób o szczególnym przygotowaniu zawodowym, nie mógł przeprowadzić postępowania kontrolnego przy zastosowaniu reguł obowiązujących w tej samej procedurze. Oczywiście ma rację prokurator wymieniając cały szereg ustaw, w tym również spoza kręgu wymienionego powyżej, wyraźnie nakazujących stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji – do rozpoznania odwołań od orzeczeń korporacyjnych sądów dyscyplinarnych. Jednak już inne, wcześniej przywołane przykłady świadczą o tym, że ten kierunek legislacyjny nie ma charakteru trwałego i zwłaszcza w ostatnich latach – wręcz nie sposób mówić o konsekwencji w tym zakresie. Niewątpliwie natomiast coraz wyraźniejsza staje się tendencja do poszerzania sfery funkcjonowania procedury karnej na gruncie postępowań dyscyplinarnych grup zawodowych innych niż prawnicze.

Nie można przy tym nie dostrzec pewnej niespójności dotychczasowego rozwiązania polegającego na prowadzeniu postępowania dyscyplinarnego przez organy korporacyjne stosownie do reguł określonych w procedurze karnej, a następnie, rozpoznawania odwołań od orzeczeń tych organów przez sądy powszechne, procedujące według zasad przewidzianych w Kodeksie postępowania

cywilnego, czego niekorzystną konsekwencją jest zderzenie dwóch reżimów postępowania w jednym procesie dyscyplinarnym, ale na różnych jego etapach. Wykładnia przyjęta w uchwale pozwala – przynajmniej częściowo – usunąć ten problem.

W tym miejscu trzeba jeszcze odnieść się do kwestii rozpoznawania przez sądy administracyjne odwołań od orzeczeń organów dyscyplinarnych w tzw. służbach mundurowych, z czego prokurator w swoim wystąpieniu wyprowadził wniosek wspierający jego stanowisko o funkcjonalnym powiązaniu specyfiki sądu z procedurą mającą zastosowanie w postępowaniu przed tym sądem. Jednak nawet zupełnie podstawowe zestawienie zakresu odesłań do odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego, zawartych w poszczególnych ustawach regulujących status tych służb (por. np. art. 135p ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji – Dz. U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687; art. 136c ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej – Dz. U. z 2011 r. Nr 116, poz. 675; art. 124n ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej – Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68) pozwala dostrzec, że w tych postępowaniach dyscyplinarnych w bardzo różnym stopniu – czasami wręcz bardzo ograniczonym z uwagi na wyczerpujące unormowania proceduralne zawarte w tych ustawach – następuje odwołanie się do procedury karnej. Natomiast konieczność uwzględniania przez sądy administracyjne instytucji procesu karnego, do których następuje odesłanie w poszczególnych ustawach, podkreślona została w orzecznictwie NSA (por. wyrok z dnia 5 grudnia 2006 r., I OSK 472/06, LEX Nr 290653).

Zatem, również argumentacja odwołująca się do elementów o charakterze funkcjonalnym nie stanowi wystarczającego wsparcia dla poglądu wyrażonego w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r., III SO 6/10, gdyż prowadzi do zanegowania wyraźnego postąpienia ustawodawcy. Natomiast zgodzić trzeba się z oceną wyrażoną w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10, że nie jest racjonalnym posunięciem narzucenie sądom pracy i ubezpieczeń społecznych sprawowania kontroli według zasad procedury, której co do zasady nie stosują w sprawach należących do ich właściwości.

Ad. 3. Argument oparty na wykładni systemowej odwoływał się do jednolitego ukształtowania zasad zaskarżenia orzeczeń korporacyjnych organów dyscyplinarnych w ten sposób, że w postępowaniu dotyczącym zawodów

prawniczych miałyby zastosowanie przepisy procedury karnej, zaś w odniesieniu do wszystkich innych – przepisy postępowania cywilnego. Pogląd ten stanowił niewątpliwie nawiązanie do koncepcji wyrażonej w ustawie z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym, która właśnie według tego kryterium ujednoliciła drogę odwoławczą w postępowaniach dyscyplinarnych całego szeregu grup zawodowych (zmieniając m.in. art. 33 ust. 2 poprzednio obowiązującej ustawy o biegłych rewidentach /.../ i dodając w nim ust. 2a). Jednak późniejsze ustawodawstwo, zwłaszcza przyjęte w ostatnich latach, coraz wyraźniej odchodzi od takiego podziału i coraz szerzej wprowadza procedurę karną do całego postępowania dyscyplinarnego, w tym również jego części toczącej się przed sądem powszechnym – także w odniesieniu do grup zawodowych innych niż prawnicy. Oznacza to, że dotychczasowy model przestaje być punktem odniesienia dla potrzeb bieżącej wykładni.

Przykładem tej tendencji może być ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708), która w art. 95 ust. 1 przewiduje możliwość zaskarżenia kasacją orzeczenia sądu lekarskiego kończącego postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej, a w art. 112 wprost nakazuje stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego do postępowania w przedmiocie tej odpowiedzialności.

Z kolei, w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji (Dz.U. Nr 133, poz. 882), która początkowo przewidywała rozpoznawanie odwołań od orzeczeń komisji dyscyplinarnej przez sąd wojewódzki (obecnie – okręgowy – uw. SN) – sąd pracy i ubezpieczeń społecznych z zastosowaniem przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji (art. 75 ust. 3), ustawą z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji (Dz. U. Nr 40, poz. 228), wprowadzono zmianę polegającą na wyeliminowaniu określenia, że ma to być sąd pracy i ubezpieczeń społecznych oraz o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Obecna treść art. 75 ust. 2, 3 i 4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji, ogranicza się do stwierdzenia, że odwołanie przysługuje do sądu okręgowego, od orzeczenia tego sądu nie przysługuje kasacja, a do postępowania dyscyplinarnego tej grupy zawodowej, w zakresie nieuregulowanym ustawą, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania karnego.

Natomiast w ustawie z dnia 24 września 2010 r. o zmianie ustawy o rzecznikach patentowych (Dz. U. Nr 197, poz. 1308) zamieszczono przepis art. 67b o odpowiednim stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania karnego w zakresie dotyczącym postępowania dyscyplinarnego, a nieuregulowanym w ustawie. Jednocześnie, możliwość zaskarżenia orzeczenia Odwoławczego Sądu Dyscyplinarnego do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych - zastąpiono uprawnieniem do wniesienia kasacji ukształtowanej na zasadach zbliżonych do tych, jakie funkcjonują w procedurze karnej.

Z kolei, w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038) ograniczono się do wskazania, że w sprawach dotyczących postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej tych grup pracowników medycznych stosuje się Kodeks postępowania karnego – z pewnymi ograniczeniami (art. 88 ustawy), a od prawomocnego orzeczenia sądu pielęgniarek i położnych kończącego postępowanie w tym zakresie – przysługuje kasacja (art. 73 ust. 1 ustawy).

Dotychczasowy, bardzo skrótowy przegląd rozwiązań stosowanych przez ustawodawcę w odniesieniu do zakresu i zasad odwoływania się od orzeczeń organów dyscyplinarnych, a także rodzaju procedury mającej zastosowanie przy rozpoznawaniu tych odwołań oraz ewentualnej możliwości wnoszenia nadzwyczajnych środków zaskarżenia przekonuje, że w przeważającej mierze regulacje te mają rzeczywiście indywidualny (by nie rzec wprost – czasami przypadkowy) charakter. Zwłaszcza ustawy przyjmowane w ostatnim okresie charakteryzuje taki poziom zróżnicowania rozwiązań, że wręcz nie pozwala on na korzystanie z wykładni systemowej zewnętrznej, rozumianej – w tym wypadku – jako możliwość odwołania się do pewnej spójnej koncepcji ustawodawcy, realizowanej przez przyjmowanie w kolejno uchwalanych bądź modyfikowanych ustawach, względnie konsekwentnie takich samych zasad kształtowania reguł odpowiedzialności dyscyplinarnej w odniesieniu do różnych grup zawodowych.

Poprzednio funkcjonujący model charakteryzowało kilka istotnych elementów takich, jak: dwuinstancyjne postępowanie korporacyjne, właściwość sądów apelacyjnych – sądów pracy i ubezpieczeń społecznych do rozpoznawania odwołań od orzeczeń dyscyplinarnych zapadających w ramach korporacji innych niż prawnicze, stosowanie procedury cywilnej przez sądy apelacyjne przy rozpoznawaniu tych odwołań oraz brak możliwości wniesienia kasacji stron.

Natomiast w odniesieniu do przedstawicieli zawodów prawniczych, procedura karna miała zastosowanie w całym postępowaniu dyscyplinarnym, uzupełniona dodatkowo, poszerzonym prawem do kasacji (z wyłączeniem sędziów). Ten wyraźny do niedawna podział – przestał obecnie istnieć.

Ustawodawstwo ostatnich lat charakteryzuje się rezygnacją z powyższych jednolitych rozwiązań. W krótkim okresie (lata 2009 – 2011) zmodyfikowano w sposób istotny regulację dotyczącą omawianej materii w całym szeregu ustaw, podążając w zupełnie różnych kierunkach. I tak:

- w ustawie o biegłych rewidentach /.../ zrezygnowano z drugiej instancji sądownictwa korporacyjnego i rozpoznawanie odwołań od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego przekazano sądowi okręgowemu sądowi pracy i ubezpieczeń społecznych, podkreślając przy tym w motywach projektu, że chodziło o skrócenie drogi do sądownictwa powszechnego. Jednocześnie, wprowadzono możliwość korzystania z dalszej drogi odwoławczej przez wniesienie środka zaskarżenia do sądu apelacyjnego, tworząc w ten sposób model trójinstancyjny. Usunięto zastrzeżenie o stosowaniu procedury cywilnej w postępowaniu odwoławczym przed sądem powszechnym, a pozostawiono ogólne odesłanie do przepisów Kodeksu postępowania karnego;

- w powołanej wyżej ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, ustawodawca pozostawił dwie instancje sądownictwa korporacyjnego orzekającego w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej lekarzy, wyeliminował uprawnienie do wnoszenia odwołania od orzeczenia sądu lekarskiego drugiej instancji do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, a jednocześnie otworzył możliwość zaskarżenia rozstrzygnięcia w tym zakresie środkiem o charakterze nadzwyczajnym, jakim jest kasacja – z jednoczesnym odesłaniem do odpowiedniego stosowania procedury karnej – w sprawach nie uregulowanych w ustawie;

- w ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o komornikach sądowych i egzekucji wyeliminowano komisje dyscyplinarne drugiej instancji, a rozpoznawanie odwołań od orzeczeń komisji pierwszej instancji należy do sądu okręgowego – już bez sprecyzowania, że chodzi o sąd pracy i ubezpieczeń społecznych. Z przepisu art. 75 ust. 4 tej ustawy wynika, że od orzeczenia sądu okręgowego nie przysługuje kasacja. Nie zamieszczono przy tym wyraźnego wskazania na rodzaj procedury stosowanej przy rozpoznawaniu odwołań,

ograniczając się do ogólnego odesłania i stwierdzając, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania karnego.

- w ustawach z dnia 30 kwietnia 2010 r.: o Polskiej Akademii Nauk i o Instytutach Badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 619 i 618) przewidziano dwuinstancyjne orzekanie przez komisje dyscyplinarne oraz możliwość wniesienia odwołania do Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych od prawomocnego orzeczenia komisji drugiej instancji. Jednocześnie, nadal wskazano na procedurę cywilną, która ma zastosowanie do rozpoznawania tych odwołań. Natomiast wykluczając możliwość wniesienia nadzwyczajnego środka zaskarżenia przywołano jego różne nazwy;

- w ustawie z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. Nr 174, poz. 1038) także przyjęto model orzekania przez sądy pielęgniarek i położnych dwóch instancji w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej z wyłączeniem możliwości odwołania się do sądu powszechnego od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji, ale przy jednoczesnym przyznaniu prawa do wniesienia kasacji – z zastosowaniem reguł przewidzianych w procedurze karnej.

W tym kontekście warto jeszcze zwrócić uwagę na uzasadnienie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, a także zmianie ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych, ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich, ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej oraz ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Sejm RP VII kadencji Nr druku: 520). Przygotowanie tego projektu i skierowanie go do komisji stanowi wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2010 r. (P. 28/09), w którym – orzekając jeszcze ze względów formalnych na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy o izbach lekarskich – wyrażono pogląd, że w świetle dyspozycji art. 77 ust. 2 Konstytucji nie jest dopuszczalne zamykanie drogi sądowej lekarzowi ukaranemu karami innymi niż wymienione w ówczesnym art. 42 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Trybunał stwierdził przy tym, że sądowa kontrola postępowań dyscyplinarnych gwarantuje ochronę konstytucyjnych praw i wolności obwinionych, a ponadto – w przypadku postępowań dotyczących zawodów zaufania publicznego – stanowi element nadzoru państwa nad działalnością samorządu zawodowego. Celem tej kontroli powinna być „weryfikacja

prawidłowości całego postępowania dyscyplinarnego, a nie jedynie kary w nim wymierzonej”. Zdaniem Trybunału, każda kara orzekana w postępowaniu dyscyplinarnym charakteryzuje się wymierną dolegliwością. Oznacza ona bowiem negatywną ocenę sposobu wykonywania zawodu, powodującą tym samym utratę zaufania publicznego i dyskredytację wobec pacjentów i środowiska medycznego. Stąd nie można uzależniać drogi sądowej od rodzaju kary wymierzonej w postępowaniu dyscyplinarnym. Podobne stanowisko w kwestii drogi sądowej przysługującej nauczycielom akademickim ukaranym w postępowaniu dyscyplinarnym Trybunał Konstytucyjny wyraził w wyroku SK 17/00. W uzasadnieniu projektu zauważono, że wprowadzenie obecnego kształtu regulacji dotyczącej zaskarżania prawomocnych orzeczeń sądów lekarskich drugiej instancji jest już zupełnie inny, to nadal nie odpowiada on standardowi określonym w wyroku TK z dnia 29 czerwca 2010 r., gdyż możliwość odwołania się od wspomnianych orzeczeń jest ograniczona do nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest kasacja, która podlega formalnym rygorom określonym w Kodeksie postępowania karnego. Stąd też we wspomnianym projekcie proponuje się dotychczasową kasację wnoszoną do Sądu Najwyższego zastąpić środkiem prawnym wnoszonym do sądu okręgowego i rozpatrywanym w trybie przewidzianym dla apelacji. Ze względu na to, że postępowanie dyscyplinarne połączone jest z orzekaniem kar (niejednokrotnie identycznych, jak kary lub środki karne przewidziane w prawie karnym), przez co bliższe jest procesowi karnemu niż postępowaniu cywilnemu, w projekcie przyjęto, że właściwy dla rozpatrywania apelacji będzie Kodeks postępowania karnego podkreślając, iż tak „już jest w większości zmienianych ustaw”. Z uwagi na to, że regulacje ograniczające drogę sądową zawarte są również w innych ustawach regulujących zawody medyczne, aby uniknąć stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny ich niekonstytucyjności, projekt zawiera rozwiązania jednolicie modyfikujące te kwestie w odniesieniu do postępowania dyscyplinarnego dotyczącego przedstawicieli tych zawodów.

Tak szerokie przywołanie głównych tez projektu ustawy nowelizującej przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym w zawodach medycznych było uzasadnione wskazaniem przez samego ustawodawcę nowego kierunku rozwiązań normatywnych, w jakim zamierza podążać w dalszych pracach legislacyjnych. Na szczególne podkreślenie zasługuje zwłaszcza wypowiedź zawarta w części motywacyjnej projektu, w której wskazano, że „*docelowo należałoby zmierzać do*

zmiany pozostałych regulacji dyscyplinarnych (w zawodach innych niż medyczne) w tym samym kierunku, tzn.: sąd okręgowy (wydział karny), procedura karna, tryb apelacyjny. Powinno to się jednak odbyć w osobnych ustawach obejmujących różne grupy zawodowe łączone na zasadzie podobieństwa, tak jak w przedstawianym projekcie”.

Powyższa deklaracja, zamieszczona w uzasadnieniu senackiego projektu ustawy odnoszącego się do problematyki postępowania w przedmiocie odpowiedzialności zawodowej przed sądami korporacyjnymi i możliwości oraz trybu poddania ich orzeczeń kontroli sądów powszechnych – jako pochodząca z kręgów legislatury – nie powinna zostać pominięta również przy analizowaniu obowiązującego rozwiązania dotyczącego tej materii w sytuacji, gdy odczytanie zamysłu ustawodawcy może nasuwać trudności, których wyrazem jest pytanie sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Stanowi ona wyraz realizacji kierunku wykładni zarysowanego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który z jednej strony podkreśla konieczność zapewnienia drogi odwołania się do sądu powszechnego od rozstrzygnięć organów dyscyplinarnych orzekających o odpowiedzialności zawodowej albo dyscyplinarnej, a z drugiej – coraz wyraźniej traktuje ten rodzaj odpowiedzialności jako odpowiedzialność o charakterze represyjnym, co powinno obligować do poddania jej rygorom procedury karnej. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie akcentował, że postępowanie dyscyplinarne zachowuje wszystkie gwarancje praw jednostki, określone przepisami art. 42 – 45 i 78 Konstytucji RP, które znajdują zastosowanie do oceny nie tylko regulacji *stricte* karnych, ale również do innych mających charakter represyjny. Najbliższe państwowemu prawu karnemu jest prawo dyscyplinarne, które wprost należy uważać za szczególną gałąź czy rodzajową odmianę prawa karnego (wyrok TK z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117). Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, że zakres przedmiotowy stosowania gwarancji wymienionych w rozdziale II Konstytucji RP wyznacza konstytucyjne pojęcie „odpowiedzialności karnej”. W szczególności zakres stosowania art. 42 Konstytucji obejmuje nie tylko odpowiedzialność karną w ścisłym znaczeniu tego słowa, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności karnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki (por. wyroki TK: z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK-A 2008 nr 7, poz. 120; z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK-A 2003 nr 9, poz. 97). W odniesieniu do kwestii

charakteru postępowania dyscyplinarnego Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że stosowanie w nim procedury karnej nie oznacza, iż staje się ono postępowaniem karnym. Jednak biorąc pod uwagę represyjny charakter postępowania dyscyplinarnego należy uznać, że sięgnięcie do zasad i instytucji uregulowanych w procedurze karnej stwarza możliwości optymalnego zagwarantowania praw i wolności obwinionego, zaś samo przejście do postępowania dyscyplinarnego instytucji wywodzących się z postępowania karnego ma służyć celom ochronnym (por. wyrok TK z dnia 27 lutego 2001 r., sygn. K 22/00, OTK 2001 nr 3, poz. 48).

Obok argumentów wynikających z uwag przedstawionych powyżej, za poglądem wyrażonym w uchwale najmocniej przemawiają względy gwarancyjne. Poza wszelkim sporem pozostaje stwierdzenie, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma charakter represyjny. Wystarczy spojrzeć na katalog kar orzekanych w tym postępowaniu, aby przekonać się, w jak wielu punktach są one zbliżone lub wręcz identyczne z karami i środkami karnymi orzekanymi w ramach odpowiedzialności karnej. W określonych wypadkach mogą one przybierać też postać represji ekonomicznej lub czasowego albo nawet trwałego pozbawienia prawa wykonywania zawodu bądź prowadzenia określonej działalności. Zupełnie fundamentalne racje przemawiają więc za tym, aby postępowania, w których stosuje się wobec obywatela tak daleko idące dolegliwości nie tylko były poddane sądowej kontroli odwoławczej, ale również za tym, aby ta kontrola była prowadzona przy zastosowaniu procedury zapewniającej obwinionym gwarancje właściwe dla stosowania środków represji karnej. Takie zaś rozwiązania, w najdalej idącym stopniu, zapewnia postępowanie toczące się według przepisów Kodeksu postępowania karnego.

Niewątpliwie jest natomiast, że obecny system orzecznictwa dyscyplinarnego różnych grup zawodowych jest silnie zróżnicowany, zarówno w zakresie liczby instancji funkcjonujących w ramach struktur korporacyjnych, dopuszczalności drogi odwoławczej do sądów powszechnych – także różnych szczebli, możliwości wnoszenia dalszych środków zaskarżenia, jak i rodzajów procedury obowiązującej w toku poszczególnych etapów postępowania toczącego się w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Taka sytuacja nie jest korzystna z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa. Niezależnie więc od specyfiki niektórych zawodów wyraźnie rysuje się potrzeba ujednoczenia

choćby tak podstawowych zagadnień, jak zasady uruchamiania sądowej kontroli orzeczeń dyscyplinarnych organów korporacyjnych, szczebel sądów powszechnych rozpoznających odwołania i liczba instancji, nadzwyczajne środki zaskarżenia i rodzaj procedury stosowanej zarówno na etapie postępowania przed organami korporacyjnymi, jak i sądami powszechnymi.

To ostatnie zadanie może wykonać jedynie ustawodawca, a wszelkie istotne modyfikacje w tym zakresie wymagają działań legislacyjnych.

Powracając na grunt ustawy o biegłych rewidentach /.../, a zarazem niejako podsumowując dotychczasowe rozważania, trzeba podkreślić konieczność odczytania zawartych w niej rozwiązań dotyczących materii postępowania dyscyplinarnego i trybu kontroli orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego wydanych w stosunku do biegłych rewidentów - właśnie przez pryzmat uwag poczynionych powyżej. Na gruncie zagadnienia sformułowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich problem tkwi bowiem nie tylko w tym, że – zdaniem pytającego – nie ma obecnie wyraźnego określenia rodzaju procedury mającej zastosowanie w postępowaniu sądowym, ale przede wszystkim w tym, że właśnie m.in. z ustawy o biegłych rewidentach /.../ - w obecnym brzmieniu – ustawodawca usunął ten jednoznaczny zapis funkcjonujący wcześniej. Powstaje więc pytanie, czy można go przywrócić w drodze wykładni. Jak już wyżej zaznaczono ani odwołanie się do terminologii stosowanej przez ustawodawcę, ani poszukiwanie wzorca systemowego nie przynosi rezultatu na tyle oczywistego, aby uzasadniał tak daleko idącą ingerencję w materię, która z natury rzeczy jest zastrzeżona dla władzy ustawodawczej. Gdyby zatem nawet podzielić ocenę wyrażoną w stanowisku nadesłanym przez prokuratora Prokuratury Generalnej na temat niekonsekwencji legislacyjnych w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej, trudno uznać – racjonalne z pewnych względów poglądy wyrażone w piśmiennictwie na temat celowości związania z procedurą cywilną, sądowej kontroli prowadzonej w omawianym zakresie przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych – za wystarczające uzasadnienie dla pozaustawowego wypełnienia przestrzeni powstałej w wyniku obecnego kształtu przepisów ustawy o biegłych rewidentach /.../. *Nota bene*, racjonalność tych poglądów jest oparta na założeniu, że odpowiedzialność dyscyplinarna ma ścisły związek przede wszystkim z pracowniczym statusem osób, które jej podlegają. Przeniesienie ciężaru

zagadnienia na aspekt represyjny, związany z odpowiedzialnością dyscyplinarną musi prowadzić do zmiany oceny również w tym zakresie, gdyż na plan pierwszy wysuną się wtedy funkcje gwarancyjne.

W tych warunkach trzeba udzielić odpowiedzi negatywnej na pytanie o dopuszczalność przywrócenia – w drodze wykładni – rozwiązania usuniętego przez ustawodawcę.

Przy interpretowaniu zamysłu ustawodawcy, pierwszeństwo musi mieć oczywiście analiza treści obecnie obowiązującej regulacji ustawowej. Istotnie, przepis art. 36 u.b.r. wymienia trzy elementy postępowania dyscyplinarnego stwierdzając, że obejmuje ono dochodzenie dyscyplinarne, postępowanie przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym i postępowanie wykonawcze. Z uwagi na to, że katalog ten nie obejmuje postępowania toczącego się w wyniku wniesienia odwołania do sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 1 czerwca 2010 r. III SO 6/10 i w stanowisku prokuratora Prokuratury Generalnej wyrażono pogląd, iż postępowanie to nie należy do postępowania dyscyplinarnego w rozumieniu art. 36 u.b.r. Zatem – twierdzono – nie ma do niego zastosowania odesłanie do przepisów procedury karnej zawarte w art. 46 u.b.r., wobec czego postępowanie odwoławcze przed sądem powszechnym powinno toczyć się zgodnie z przepisami procedury cywilnej. Racjonalność takiej tezy była wątpliwa, skoro postępowanie odwoławcze przed sądem jest - w stanie prawnym obecnie obowiązującym, wprost instancyjną kontynuacją postępowania dyscyplinarnego i rozstrzyga ostatecznie w przedmiocie tej właśnie, tj. dyscyplinarnej odpowiedzialności, co trafnie odnotowano w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 30 września 2010 r., I KZP 11/10. Trudno zatem przekonująco twierdzić, że w takim układzie procesowym nie stanowi ono istotnej części postępowania dyscyplinarnego tylko dlatego, że nie wymieniono go w art. 36 u.b.r. Poprzednio takie stanowisko mogło mieć swoje zakotwiczenie w ówczesnie obowiązującej regulacji, która wyraźnie przewidywała stosowanie Kodeksu postępowania cywilnego przez sąd apelacyjny - sąd pracy i ubezpieczeń społecznych rozpoznający odwołanie od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, a stosowanie procedury karnej ograniczała do spraw nie uregulowanych inaczej w ustawie. Niewątpliwie więc, kwestia rodzaju procedury stosowanej w sądowym postępowaniu odwoławczym w tych sprawach była uregulowana w ustawie, co sprawiało, że norma art. 33 ust. 3 u.b.r. z dnia 13

października 1994 r. – odsyłająca do przepisów Kodeksu postępowania karnego – nie miała w tym zakresie zastosowania.

W nowej ustawie ta sytuacja uległa zmianie. Usunięcie zapisu o stosowaniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu odwoławczym przed sądem okręgowym - sądem pracy i ubezpieczeń społecznych, którego to zapisu nie ma już w obecnym brzmieniu art. 41 ust. 1 u.b.r., musi być traktowane jako świadomy zabieg ustawodawcy – jeden z całej serii, acz nie do końca konsekwentnie realizowanych kroków zmierzających do przeniesienia całego postępowania związanego z odpowiedzialnością dyscyplinarną – na grunt procedury karnej. Uregulowanie, jakie funkcjonuje w ustawie o biegłych rewidentach /.../, obecnie składa się z wyliczenia etapów postępowania dyscyplinarnego (art. 36 u.b.r.), zarysowania zasad jego przeprowadzenia (art. 37 – art. 40 u.b.r. i art. 42 - 45 u.b.r.), określenia drogi odwoławczej (art. 41 ust. 1 i 2 u.b.r.) oraz odesłania do przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 46 u.b.r.). Znaczenia tej ostatniej normy – w takim układzie – nie można nie doceniać. Podkreślić trzeba zwłaszcza dwa aspekty: po pierwsze - obecnie, sprawą nieuregulowaną w odpowiednim rozdziale ustawy o biegłych rewidentach /.../ jest rodzaj procedury stosowanej przy rozpoznawaniu odwołań od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego. Po drugie – przepis odsyłający posługuje się określeniem „w sprawach /.../ dotyczących postępowania dyscyplinarnego”, a nie np. „w postępowaniu dyscyplinarnym”. Można zasadnie twierdzić, że rozpoznanie odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego jest sprawą dotyczącą postępowania dyscyplinarnego w rozumieniu art. 46 u.b.r., a zagadnienie stosowanej procedury nie jest już odrębnie uregulowane w ustawie, co pozwala wprost zastosować zawarte w powołanym przepisie odesłanie do Kodeksu postępowania karnego, również w postępowaniu toczącym się przed sądem okręgowym – sądem pracy i ubezpieczeń społecznych. Niewątpliwie natomiast zabiegiem racjonalnym, choć stanowiącym obecnie jedynie postulat *de lege ferenda*, byłoby przyjęcie spójnego rozwiązania systemowego i funkcjonalne powiązanie stosowanej procedury z właściwością wydziałów karnych sądu okręgowego przy rozpoznawaniu odwołań przewidzianych w art. 41 u.b.r.

Kontekst językowy regulacji sądowej kontroli orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego funkcjonującej na gruncie ustawy o biegłych rewidentach /.../ jest jednoznaczny. Ustawodawca zrezygnował z poprzednio istniejącego zapisu wprost

przewidującego stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w postępowaniu odwoławczym toczącym się przed sądem powszechnym, a pozostawił generalne odesłanie do przepisów procedury karnej. Pozostaje zatem ocenić, czy takie rozwiązanie przyjęte na gruncie ustawy o biegłych rewidentach /.../ nie jest systemowo sprzeczne z unormowaniami dotyczącymi tej samej materii zastosowanymi w innych ustawach określających zasady ponoszenia odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przywołane wcześniej przykłady ustaw mających charakter rozwiązań ustrojowych dla różnych grup zawodowych wskazują, że nie ma ani jednolitego systemu zasad, wedle których normuje się reguły odpowiedzialności dyscyplinarnej, ani konsekwencji w kształtowaniu chociażby sądowej kontroli odwoławczej orzeczeń zapadających przed organami korporacyjnymi. Wykładnia systemowa nie daje więc jednoznacznej wskazówki, jak należy interpretować sytuację istniejącą obecnie na gruncie ustawy o biegłych rewidentach /.../.

Z kolei, wykładnia funkcjonalna rzeczywiście mogłaby wskazywać na powiązanie sądu okręgowego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych z procedurą cywilną jako typową dla postępowania odwoławczego toczącego się przed tym sądem. Jednak wskazanie na ten rodzaj procedury, jako właściwej dla rozpoznawania odwołań od orzeczeń Krajowego Sądu Dyscyplinarnego, wobec wyraźnego jej wyeliminowania przez ustawodawcę, byłoby zabiegiem zdecydowanie wykraczającym poza sferę wykładni. Można byłoby brać go pod uwagę jedynie wtedy, gdyby przepisów istniejących w obecnym brzmieniu – nie dawało się zastosować w praktyce. Tak jednak nie jest, gdyż generalne odesłanie zawarte w art. 46 u.b.r. pozwala na jednolite stosowanie tej samej procedury w dochodzeniu dyscyplinarnym, postępowaniu przed Krajowym Sądem Dyscyplinarnym i w postępowaniu odwoławczym oraz wykonawczym. Przeciwno powyższemu stanowisku nie może też przemawiać wyłącznie specyfika sądu pracy i ubezpieczeń społecznych, który standardowo posługuje się procedurą cywilną. Skoro wcześniejsze etapy postępowania dyscyplinarnego (wymienione w art. 36 u.b.r.) toczą się według przepisów Kodeksu postępowania karnego stosowanych przez organy niesądowe i nie mające przygotowania prawniczego, to i postępowanie odwoławcze prowadzone przez sąd okręgowy, a więc organ mający szczególne przygotowanie prawnicze – może toczyć się bez przeszkód również według reguł określonych w procedurze karnej.

Konkludując – z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie sformułowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich, decydujące znacznie trzeba przyznać treści obecnej regulacji odczytywanej ze szczególnym nawiązaniem do stanu prawnego obowiązującego poprzednio. Poczynione dotychczas spostrzeżenia upoważniają do wniosku, że skoro przepis art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. Nr 77, poz. 649 ze zm.) nie zawiera obecnie stwierdzenia, iż do rozpoznania odwołania od orzeczenia Krajowego Sądu Dyscyplinarnego stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, to wobec tego odwołania takie podlegają rozpoznaniu według norm przewidzianych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.), które – zgodnie z dyspozycją art. 46 ustawy powołanej na wstępie - mają odpowiednie zastosowanie w sprawach nieuregulowanych w rozdziale 4 tej ustawy.

Z tych wszystkich powodów Sąd Najwyższy, orzekając w składzie siedmiu sędziów, udzielił odpowiedzi, jak w uchwale.

Przewodniczący: SSN (Przemysław Kalinowski)

Sędziowie SN: (Wiesław Błuś) (Józef Iwulski) (Kazimierz Klugiewicz)

(Marian Kocon) (Rafał Malarski) (Jolanta Strusińska-Żukowska)