



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/149/14

Do druku nr 2364

Warszawa, dnia 3. 06, 2014 r.

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. ....

Data wpływu 04. 06. 2014

**Pan**

**Lech Czapla**

**Szef Kancelarii Sejmu**

*Stanowcy Pana Ministra*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 maja 2014 r., nr GMS-WP-173-104/14, dotyczące rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony projekt zawiera m.in. propozycje istotnych zmian w zakresie postępowania dyscyplinarnego wobec osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii oraz propozycje nowelizacji Rozdziału 9 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne, określającego przepisy karne, gdzie obok zmian w ramach już obowiązujących przepisów karnych, proponuje się wprowadzenie, nieznaney dotychczas analizowanej ustawie, odpowiedzialności administracyjno-karnej.

Przechodząc do analizy przedłożonej propozycji legislacyjnej, należy stwierdzić, że poważne zastrzeżenia budzą projektowane przepisy regulujące postępowanie dyscyplinarne. Wprawdzie projektodawcy zakładają powołanie komisji dyscyplinarnych, uprawnionych do orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii (wojewódzkie

komisje dyscyplinarne oraz Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna), których członkowie w zakresie orzekania będą korzystać z atrybutu niezawisłości, co należy ocenić jako zmianę niewątpliwie zasadną, bowiem tym samym projektodawca odchodzi od obecnego modelu postępowania dyscyplinarnego o charakterze ściśle administracyjnym (obecnie obowiązująca ustawa – *Prawo geodezyjne i kartograficzne* przewiduje wymierzanie kar dyscyplinarnych, w tym kary odebrania uprawnień zawodowych, w postępowaniu administracyjnym, na mocy decyzji administracyjnej Głównego Geodety Kraju). Tym samym projektowane zmiany, w zasygnalizowanym zakresie, wydają się zmierzać w kierunku zapewnienia zgodności rozwiązań normatywnych z wymogami konstytucyjnymi. Niestety wskazana zmiana jest jedyną merytoryczną propozycją ukierunkowaną na wypełnienie minimalnego standardu konstytucyjnego odnoszącego się do postępowań dyscyplinarnych. Należy przy tym zauważyć, że odpowiedzialność dyscyplinarna zaliczana jest w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego do odpowiedzialności o charakterze represyjnym, do której należy stosować odpowiednio zasady odpowiedzialności karnej. W wyroku z dnia 27 lutego 2001 r. ( sygn. K 22/00) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie podkreślił, że *„Wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II Konstytucji, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych”*. Niewątpliwie tym podstawowym standardem konstytucyjnym jest konieczność zagwarantowania, że orzeczenie dyscyplinarne będzie formułowane przez określony organ odznaczający się atrybutem niezawisłości orzeczniczej, co oczywiste jednak, nie wyłącza to prawa do kontroli decyzji takiego organu przez sąd, w konstytucyjnym tego pojęcia znaczeniu, co zresztą projektodawcy gwarantują, przewidując możliwość wniesienia odwołania do sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Zasadniczy jednak problem jest w tym, że wprowadzenie zasady niezawisłości orzeczniczej członków organów dyscyplinarnych (pominąwszy już fakt, że projektodawcy z niewyjaśnionych przyczyn wprowadzają określenie komisja dyscyplinarna, zamiast powszechnie

stosowanego w ustawodawstwie zwrotu „sąd dyscyplinarny”) jest jedynie wypełnieniem jednego z wymagań wynikających z obowiązującego standardu konstytucyjnego. Zasadnicza wątpliwość, jaka ujawnia się w toku analizy projektowanych przepisów, dotyczy porządku normatywnego, w oparciu o który wskazane organy odpowiedzialności dyscyplinarnej będą orzekać. Niestety lektura projektowanych przepisów nie daje klarownej odpowiedzi w tym zakresie. Projektodawca bowiem wskazuje wyłącznie w art. 46p ust. 1, że do rozpoznania odwołania od orzeczeń Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej stosuje się przepisy *Kodeksu postępowania cywilnego* o apelacji. W istocie zatem wskazana norma ma charakter incydentalny, zaś projektodawcy nie określają, w oparciu o przepisy której procedury (karnej, cywilnej, czy administracyjnej) toczyć się będą sprawy dyscyplinarne. Milczenie w tym zakresie wydaje się wskazywać, że intencją projektodawców jest realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej w oparciu o przepisy *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Tym samym pozbawia się podmioty, które tej odpowiedzialności podlegają, szeregu gwarancji, w tym gwarancji o charakterze zasadniczym, jak chociażby określenia szczególnej pozycji osoby przeciwko której toczy się postępowanie, wynikającej z zasady domniemania niewinności, co bezpośrednio rzutuje na ciężar dowodu w postępowaniu dyscyplinarnym. Tym samym szereg gwarancji postępowania karnego, w tym tych, które mają swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, znalazło się poza zakresem normowania projektowanej ustawy (np. prawo do obrony, zasada domniemania niewinności – art. 42 ust. 2 i 3 Konstytucji). Mając przy tym na względzie ściśle represyjny charakter tego postępowania można wnioskować, że przedłożone propozycje nie wypełniają standardu konstytucyjnego przewidzianego dla postępowań dyscyplinarnych. Jednocześnie przyjęcie tych rozwiązań skutkuje wystąpieniem trudnych do systemowego wyjaśnienia rozbieżności, w których większość zawodów prawnie reglamentowanych posiada reżim odpowiedzialności dyscyplinarnej oparty o model postępowania karnego, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym zwłaszcza gwarancjami procesowymi dla osoby przeciwko której toczy się to postępowanie, zaś w przypadku osób wykonujących samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i

kartografii, proponowany reżim odpowiedzialności oparty jest już tylko o model postępowania administracyjnego, a więc model o wyraźnie inkwizycyjnym charakterze, z ograniczonymi w stosunku do postępowania karnego uprawnieniami stron postępowania, w tym gwarancjami dotyczącymi sytuacji prawnej osoby przeciwko której postępowanie się toczy. Takie różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w zbliżonej sytuacji prawnie relewantnej może również budzić uzasadnione wątpliwości co do dochowania przez ustawodawcę wymogów wynikających z zasady równego traktowania obywateli. Projektodawcy niestety nie wyjaśnili czym motywowane miałyby być odstępstwo od ogólnej, systemowej reguły, odpowiedniego stosowania w postępowaniach dyscyplinarnych procedury karnej. Warto przy tym podkreślić, że powyższy sposób kształtowania modelu odpowiedzialności dyscyplinarnej skutkuje dopuszczeniem możliwości przesłuchania osoby obwinionej wyłącznie w charakterze świadka, a więc osoba taka pozbawiona jest prawa do składania wyjaśnień, jak i prawa do domowy składania wyjaśnień, co w sposób wyraźny ogranicza jej konstytucyjne prawo do obrony, które przecież nie wyczerpuje się w obronie formalnej (prawie ustanowienia obrońcy), ale obejmuje prawo bronięcia się osobiście. Temu zaś prawu służy zarówno prawo milczenia jak i prawo składania wyjaśnień. Powyższy przykład wydaje się, dobrze obrazować deficyty procedury administracyjnej w aspekcie podstawowych, mających swoje bezpośrednie zakorzenienie w ustawie zasadniczej, uprawnień podmiotu, który ma być pociągnięty do odpowiedzialności o charakterze represyjnym. Tym samym proponowany model odpowiedzialności dyscyplinarnej, wprowadzie lepiej niż w dotychczasowym stanie prawnym wypełnia konstytucyjne standardy postępowań dyscyplinarnych, ale czyni to nadal w stopniu niedostatecznym, co w oczywisty sposób otwiera pole do kwestionowania omawianych rozwiązań legislacyjnych, w tym w drodze skargi konstytucyjnej. Wydaje się zatem konieczne wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych w projektowanym rozdziale dotyczącym odpowiedzialności dyscyplinarnej. Należy przy tym zauważyć, że dobrym wzorcem legislacyjnym w tym zakresie są rozwiązania normatywne zawarte w ustawie z dnia 2 grudnia 2009 r. o *izbach lekarskich* (Dz. U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1708), czy w ustawie z dnia 1 lipca

2011 r. o samorządzie pielęgniarek i położnych (Dz. U. z 2011 r., Nr 174, poz. 1038). Podkreślić przy tym należy, że brak wyodrębnionych normatywnie form samorządności zawodowej, tak, jak ma to miejsce na gruncie omawianej ustawy, nie ma wpływu na model postępowania dyscyplinarnego w tym jego aspekcie, który decyduje o podstawowych prawach i obowiązkach podmiotu, który ma być pociągnięty do omawianej formy odpowiedzialności prawnej. .

*Z powołaniem*

*Wz* PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO

*Marek Jamrogowicz*