

Stanowisko
Nadzwyczajnego Zgromadzenia Delegatów
Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze
z dnia 9 stycznia 2010 r.
do założeń do projektu ustawy o zawodzie adwokata

Potrzeba i cele uchwalenia projektowanej ustawy

Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze stwierdza, że założenia w oparciu, o które sformułowane zostały tezy dotyczące potrzeby i celów uchwalenia projektowanej ustawy są z gruntu nieprawdziwe.

Samorząd zawodowy radców prawnych jest instytucją silną i niezależną. Radcowie prawni aktywnie uczestniczą w życiu różnych środowisk społecznych, a sam samorząd, działając sprawnie i skutecznie, w najwyższym stopniu wywiązuje się z nałożonych nań zadań konstytucyjnych i ustawowych, zarówno w zakresie zadań mających na celu ochronę praworządności i praktyczną realizację zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym zagwarantowanie rzeczywistej ochrony praw i wolności obywatelskich, jak również w zakresie reprezentowania radców prawnych i aplikantów radcowskich i ich interesów, w szczególności wobec władz publicznych.

W zakresie objętym troską przedkładającego założenia do ustawy Ministra Sprawiedliwości, tj. zagwarantowania poszanowania prawa i realizacji ochrony zasady demokratycznego państwa prawnego poprzez prawną ochronę zagrożonych lub naruszonych praw i wolności obywatelskich, samorząd zawodowy radców prawnych bez zarzutu wywiązuje się z obowiązków: udziału w zapewnieniu radcom prawnym warunków do wykonywania ich ustawowych zadań, współdziałania w kształtowaniu i stosowaniu prawa, przygotowywania aplikantów radcowskich do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego, doskonalenia zawodowego radców prawnych, sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Wysiłkiem i staraniem samorządu rzesze adeptów przygotowywane są do stojącego przed nimi zadania ochrony w pracy zawodowej zagrożonych bądź naruszonych (często ze strony państwa lub innych władz publicznych) praw i wolności jednostek poszukujących pomocy prawnej. Wysiłkiem i staraniem szeregu członków samorządu zawodowego sprawowana jest piecza nad należytych wykonywaniem zawodu przez radców prawnych poprzez wizytacje, służące kontroli i ocenie wykonywania zawodu przez radców prawnych, jak również poprzez sprawowanie sądownictwa

dyscyplinarnego, które sprawowane jest bez poślazania przypadkom nadużyć i niekompetencji. Wreszcie, samorząd, poprzez działające przy okręgowych izbach radców prawnych komisje legislacyjne, ale przed wszystkim poprzez powołany specjalnie w tym celu Ośrodek Badań Studiów i Legislacji, funkcjonujący w oparciu o środki samorządu zawodowego, prowadzi badania nad kształtem i funkcjonowaniem pomocy prawnej nie tylko w Polsce, ale i - w poszukiwaniu najlepszych wzorców do naśladowania - na całym świecie, opiniuje projekty aktów prawnych i udziela się w procesie legislacyjnym, nie tylko w zakresie dotyczącym świadczenia pomocy prawnej.

Samorząd radcowski jest instytucją niezależną, nie poddającą się w zakresie realizacji konstytucyjnych i ustawowych zadań samorządu, jakimkolwiek naciskom ze strony innych podmiotów. Gwarancją niezależności samorządu zawodowego jest jego samorządność, w tym samodzielnie sprawowane sądownictwo dyscyplinarne. To właśnie samorządność stanowi gwarancję ochrony przed niedozwoloną, sprzeczną z interesem publicznym ingerencją ze strony kogokolwiek, w tym władz publicznych, która – w razie zakłócenia funkcjonowania mechanizmów demokratycznego państwa prawnego - może stanowić sankcję za niezłomne realizowanie misji ochrony praw i wolności obywatelskich. W walce o swoją niezależność łatwo można zostać posądzonym przez niezyczliwych o nadużywanie samorządności.

Struktury samorządu funkcjonują transparentnie, w oparciu o zasady demokratyczne. Działalność władz samorządu poddana jest nadzorowi społecznemu ze strony członków samorządu, a działanie samego samorządu poddane jest nadzorowi Ministra Sprawiedliwości i kontroli sądów administracyjnych (w zakresie orzekania o prawie wykonywania zawodu), jak i kontroli Sądu Najwyższego (w zakresie orzecznictwa dyscyplinarnego).

Dodatkowo (choć to nie liczebność decyduje o sile samorządu radcowskiego, ale to, jacy ludzie funkcjonują w jego strukturach) liczba członków samorządu radcowskiego niewiele odbiega od liczebności projektowanego połączonego samorządu zawodowego. Podkreślić przy tym trzeba, że liczba członków samorządu wciąż rośnie, także w stosunku do innych samorządów zawodów prawniczych – corocznie największa liczba absolwentów prawa wybiera aplikację radcowską.

Samorząd radcowski cieszy się również zaufaniem społecznym.

Samorząd zawodowy radców prawnych otwarty jest także na zmiany rzeczywistości społeczno – gospodarczej, dostosowując swoją działalność do zmieniających się wymogów współczesności. W roku 2007 Krajowy Zjazd Radców Prawnych – w celu podniesienia etycznych, ale i zawodowych standardów świadczenia pomocy prawnej - uchwalił

nowoczesny Kodeks Etyki, przewidujący m.in. sankcjonowany odpowiedzialnością dyscyplinarną obowiązek doskonalenia zawodowego radców prawnych oraz przekazujący do kompetencji Krajowej Rady Radców Prawnych określenie konkretnych zasad i wymiaru na jakich i w jakim obowiązek ten ma być sprawowany. W celu podnoszenia standardów zawodowych samorząd przyjmuje stosowne akty wewnętrzne, mające zapewnić jak najlepsze wywiązywanie się z obowiązków zawodowych przez radców prawnych, chociażby dobre praktyki radcy prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z urzędu. Samorząd, zauważając (czego nie zauważył ustawodawca) nieadekwatność niektórych przepisów obowiązującej ustawy o radcach prawnych do aktualnych uwarunkowań i potrzeb dotyczących świadczenia pomocy prawnej przystąpił do przygotowania projektu nowoczesnej ustawy o radcach prawnych, która odpowiadałaby potrzebom współczesności. Te wszystkie (i wiele innych) działania samorządu pokazują, że jest on w stanie sprostać i wyzwaniom jakie niesie ze sobą zmieniająca się rzeczywistość i wynikającym stąd zagrożeniom. Sprawne i skuteczne realizowanie przez samorząd zawodowy radców prawnych konstytucyjnych i ustawowych zadań, gwarantuje już w chwili obecnej wysoki poziom etyczny i profesjonalny świadczonej przez radców prawnych pomocy prawnej.

Wobec powyższego Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze wyraża głębokie przeświadczenie co do tego, że nie jest prawdziwe, przyjęte przez Ministra Sprawiedliwości założenie, że wyłącznie projektowane zmiany są w stanie zapewnić istnienie samorządu zawodowego osób świadczących pomoc prawną, który - jako instytucja silna, niezależna, działająca z poszanowaniem zasad demokratycznego państwa prawa, rzetelności, uczciwości i transparentności, instytucja ciesząca się społecznym zaufaniem, prawidłowo realizująca pieczę nad należyty i etycznym niesieniem pomocy prawnej przez swoich członków, a także dosłyszalnie artykułującą swoje stanowisko w debatach nad prawem zarówno w życiu społecznym kraju, jak i na forum międzynarodowym, w szczególności europejskim – byłby istotnym czynnikiem zapewnienia poszanowania praworządności, gwarantem realnej ochrony praw i wolności obywatelskich oraz elementem równowagi pomiędzy instytucjami państwa. Taki samorząd istnieje w chwili obecnej. W ocenie Nadzwyczajnego Zgromadzenia Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze wszystkie te kryteria wypełnia samorząd zawodowy radców prawnych, który – jak każda instytucja społeczna – czasem wymaga zmiany w swoim funkcjonowaniu, ale wymagane są co najwyżej korekty, a nie rewolucyjne zmiany. Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej

Górze zauważa także, że wbrew wrażeniu jakie stwarza przedstawienie potrzeby i celów projektowanej regulacji, przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości założenia do projektu ustawy o zawodzie adwokata nie przewidują zmian rewolucyjnych, w ogromnej części powielając rozwiązania funkcjonujące na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy o radcach prawnych. Projektowana ustawa, poza połączeniem dwóch odrębnych dotychczas samorządów zawodowych i zmian w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego nie niesie ze sobą jakościowo nowych rozwiązań. Mało tego - proponowane rozwiązania niespójne są z innymi inicjatywami legislacyjnymi przygotowywanymi pod auspicjami Ministra Sprawiedliwości. Projekt projektu ustawy o mediatorach i zasadach prowadzenia mediacji w sprawach skierowanych przez organy procesowe przygotowany przez Społeczną Radę ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości przewiduje pozbawienie radców prawnych prawa prowadzenia mediacji w przypadku skierowania sprawy do mediacji przez sąd i prokuraturę. Tymczasem założenia przewidują mediację, jako jedną z czynności zawodowych adwokata mieszczących się w pojęciu świadczenia pomocy prawnej.

Mając na uwadze powyższe okoliczności Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze nie podziela przedstawionego w przekazanych do zaopiniowania założeniach uzasadnienia stanowiska dotyczącego potrzeby wprowadzenia planowanej regulacji.

Niezależnie od tego oraz niezależnie od okoliczności, że przedstawione założenia nie są kompletne i nie obejmują całej materii wymagającej uregulowania, Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze negatywnie ocenia niektóre szczegółowe założenia do ustawy.

I.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze wyraża stanowczy sprzeciw wobec projektowanej zmiany struktury organizacyjnej poprzez jej dostosowanie do rozmieszczenia sądów apelacyjnych. Jest to koncepcja, która w ocenie Zgromadzenia nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Zgromadzenie zwraca uwagę, że zmiana zasięgu terytorialnego izb miałyby polegać nie tylko na włączaniu izb dotychczasowych w większe struktury, ale również na podziale dotychczasowych izb i włączaniu części ich członków w struktury organizacyjne różnych nowych jednostek. Tak m.in. stałoby się w przypadku Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze. Część dotychczasowych członków naszej Izby znalazłaby się w strukturach szczecińskiego

okręgu apelacyjnego, część natomiast w strukturach poznańskiego okręgu apelacyjnego. Rozwiązanie takie prowadzić musiałoby do dezintegracji środowiska prawniczego w Województwie Lubuskim. Środowiska, które współpracuje ze sobą skutecznie, stanowią w chwili obecnej ukształtowaną społeczność i autentyczną wspólnotę samorządową. Dezintegracja tego środowiska nastąpiłaby z niewątpliwą szkodą dla realizacji zadań samorządu zawodowego, środowisko to bowiem stanowi zespół sprawnie realizujący postawione przed nim zadania. Sama zaś koncepcja stworzenia bardzo dużych struktur organizacyjnych samorządu zawodowego stanowi zaprzeczenie istoty samorządu, opierającego się na decentralizacji. Samorząd to decentralizacja władzy publicznej i przekazanie jej w ręce samych zainteresowanych. W bardzo dużych strukturach organizacyjnych realny wpływ poszczególnych członków tych struktur na ich działalność staje się iluzoryczny, tak samo jak wpływ pojedynczych obywateli na funkcjonowanie państwa. Centralizacja władzy publicznej niesie ze sobą zawsze jej wyobcowanie od podmiotów, nad którymi władza ta jest sprawowana. Dotyczy to także władzy publicznej przekazanej do wykonywania samorządom zawodowym. Centralizacja życia publicznego, w tym struktur samorządowych, stanowi zaprzeczenie idei państwa obywatelskiego i kłóci się ze zmianami państwa polskiego, jakie dokonały się w tym kierunku po roku 1989, kiedy to reaktywowano, a następnie rozbudowano do trójszczeblowej struktury, samorząd terytorialny, przekazując mu coraz więcej kompetencji. W przypadku zrealizowania proponowanej koncepcji należałoby się liczyć ze spadkiem aktywności w działalności na rzecz samorządu zawodowego tych radców prawnych, których aktywność życiowa koncentruje się na peryferiach tych struktur. Spowodowane zostanie to naturalnym utrudnieniem kontaktu z samorządem powodowanym odległością od siedziby władz izby. Istnieje realne niebezpieczeństwo, że osoby, które dziś z korzyścią dla samorządu i realizowanych przezeń zadań aktywnie uczestniczą w życiu samorządów, mając możliwość częstego i łatwego kontaktu z samorządem, w sytuacji gdy ich zaangażowanie łączyć będzie się musiało z istotnie zwiększonym nakładem czasu, zwiększonymi kosztami dojazdu itp., nie będą już tak aktywnie angażować się w życie samorządu. Utrudniony dostęp do struktur samorządowych będzie powodował uciążliwości w kontaktach z samorządem także tych radców prawnych, którzy nie działają aktywnie w samorządzie, ale z racji przynależności do samorządu i wykonywania zawodu muszą się z samorządem kontaktować w różnych sprawach związanych z wykonywaniem zawodu. Nie można także nie zauważyć, że projektowane zmiany negatywnie wpłynęłyby również na szkolenie aplikantów, którzy w większym niż to ma miejsce dotychczas zakresie skazani

zostaliby na konieczność wielogodzinnych dojazdów na zajęcia aplikacyjne. Nie można pominąć także i tego, że zmiana organizacyjna postawi samorząd przed koniecznością rozwiązania kwestii majątków jaki wypracowały poszczególne izby w toku swojego funkcjonowania. Przede wszystkim kwestii jego podziału, w sytuacji, gdy istniejąca izba „podzielona zostanie” pomiędzy różne struktury, a następnie kwestii racjonalnego jego wykorzystania. Mając to wszystko na uwadze Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze ocenia przedstawioną przez Ministra Sprawiedliwości koncepcję jako całkowicie chybioną i niemożliwą do zaakceptowania.

II.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze nie akceptuje zmian proponowanych w zakresie regulacji wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy lub stosunku służbowego. Proponowane zmiany oznaczają istotne pogorszenie dotychczasowego statusu radców prawnych wykonujących zawód w tej formie. W ocenie Nadzwyczajnego Zgromadzenia Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze nie znajduje racjonalnego uzasadnienia wyłączenie (zwłaszcza przy projektowanym zagwarantowaniu mechanizmów chroniących niezależność i samodzielność radcy prawnego świadczącego pomoc prawną w tej formie) możliwości świadczenia pomocy prawnej przez adwokata zatrudnionego w organach władzy państwowej, organach administracji publicznej, organach wymiaru sprawiedliwości oraz organach ścigania na rzecz podmiotów spoza tej kategorii oraz wyłączenie możliwości wykonywania zastępstwa procesowego i zastępstwa prawnego przeciwko Skarbowi Państwa (ale już doradztwo w takich sprawach miałyby być dopuszczalne) w przypadku świadczenia pomocy prawnej na podstawie stosunku pracy w państwowych osobach prawnych. Nie sposób wskazać celów jakie realizować miałyby te zakazy (unikanie ewentualnego konfliktu interesów miałyby być normowane odrębnie) i dlaczego cele te miałyby być realizowane wyłącznie w przypadku świadczenia pomocy prawnej na rzecz wskazanych powyżej podmiotów wyłącznie w formie stosunku pracy lub służbowego, a nie w przypadku świadczenia pomocy prawnej w innych formach. Za niekorzystne dla radców prawnych i jakości świadczonej przez nich pomocy prawnej Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze uznaje zmiany polegające na braku (przedstawione założenia milczą w tym przedmiocie) istniejących w chwili obecnej na gruncie ustawy o radcach prawnych gwarancji dotyczących czasu pracy radcy prawnego, zapewniających radcy prawnemu czas na utrzymywanie i rozwijanie wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przygotowywanie się do spraw

sądowych oraz gwarancji godziwego wynagrodzenia i odpowiedniego (stanowiącego również jedną z gwarancji niezależności radcy prawnego) usytuowania w strukturze organizacyjnej pracodawcy.

III.

Sądownictwo dyscyplinarne sprawowane przez samorząd zawodowy stanowi jeden z instrumentów sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez członków samorządu. Pieczy, której sprawowanie jest konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodu zaufania publicznego, jakim jest samorząd zawodowy osób świadczących pomoc prawną, które (jak każde zadanie publiczne przekazane do realizacji określonym podmiotom) jest realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność samorządu. Pozbawienie samorządu tego instrumentu, choćby częściowo poprzez przeniesienia kompetencji orzekania w sprawach dyscyplinarnych w drugiej instancji do sądu państwowego, a jednocześnie pozostawienie nie zmienionej odpowiedzialności samorządu za zapewnienie prawidłowego wykonywania zawodu przez jego członków kłóć się ze sobą. Nadto, jak wskazano powyżej, samorządowe sądownictwo jest jedną z gwarancji niezależności samorządu oraz jego członków w wykonywaniu powierzonych im zadań. Pozbawianie samorządu zawodowego tej gwarancji nie służy zatem umacnianiu jego niezależności, które ma być jednym, z celów projektowanej regulacji. Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze nie widzi potrzeby uzawodowienia funkcji rzecznika dyscyplinarnego, jako nieodpowiadającego społecznemu charakterowi sprawowania funkcji w samorządzie zawodowym, a nie potrzeby zaostrzania kar dyscyplinarnych. W rezultacie wskazane powyżej założenia do uregulowania funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze opiniuje negatywnie.

Nie przekreślając idei połączenia zawodów w przyszłości Nadzwyczajne Zgromadzenie Delegatów Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze jest przeciwne połączeniu zawodów na zasadach przedstawionych w założeniach.