

Joanna Agacka-Indecka

W Sejmie i Senacie : sprawozdanie z zakończenia prac parlamentarnych nad zmianami ustawy – Prawo o adwokaturze

Palestra 50/9-10(573-574), 267-272

2005

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

★

Na posiedzeniu Prezydium NRA 9 sierpnia 2005 r. Prezes NRA adw. Stanisław Rymar złożył członkom Prezydium obszerne sprawozdanie z konferencji prasowej, która w tym samym dniu odbywała się w siedzibie Naczelnej Rady Adwokackiej. (Relacja z tej konferencji została opublikowana w tym numerze na s. 273–279.)

Zebrani omówili ponadto szereg spraw bieżących związanych z życiem korporacyjnym, a także dotyczącymi Fundacji im. Edwarda Wendego w związku z trzecią edycją nagrody za wybitne osiągnięcia w dziedzinie działalności prawno-publicznej.

★

Na posiedzeniu Prezydium NRA w dniu 23 sierpnia 2005 r. zebrani szczegółowo dyskutowali projekt regulaminu aplikacji adwokackiej i egzaminu adwokackiego. Dokładny zapis dyskusji znajduje się w protokole obrad Prezydium w każdym biurze ORA i dostępny jest dla zainteresowanych adwokatów.

Wiceprezes NRA adw. Joanna Agacka-Indecka zrelacjonowała przebieg spotkania, które odbyło się w tym samym dniu w Ministerstwie Sprawiedliwości i poświęcone było sytuacji zaistniałej w związku z podpisaniem przez Prezydenta RP ustawy o zmianie ustawy Prawo o advokaturze i niektórych innych ustaw oraz o konieczności uchwalenia rozporządzeń wykonawczych, które muszą być gotowe na dzień 1 stycznia 2006 r.

Przedstawiciele advokatury wyrazili wolę brania udziału w opracowywaniu rozporządzeń wykonawczych. Po złożeniu sprawozdania na tematy poruszone w Ministerstwie odbyła się obszerna debata, w której udział wzięli członkowie Prezydium oraz przedstawiciel OBA adw. D. Wojnar i konsultant Prezydium adw. Z. Dyka.

Andrzej Bąkowski

W SEJMIE I W SENACIE

SPRAWOZDANIE Z ZAKOŃCZENIA PRAC PARLAMENTARNYCH NAD ZMIANAMI USTAWY – PRAWO O ADVOKATURZE

W dniu 30 czerwca 2005 r. na 106 posiedzeniu Sejmu posłowie przyjęli zmiany do ustawy Prawo o advokaturze i niektórych innych ustaw – o radcach prawnych i o notariacie.

Stosunkiem głosów 389 posłów opowiadających się za przyjęciem zmian zaproponowanych przez „Prawo i Sprawiedliwość” wobec 180 głosów posłów sprzeciwiających się ich wprowadzeniu oraz 6 wstrzymujących się (przy 71 posłach nie-

obecnych) uchwalono zmiany, które na wiele następnych lat wywrą skutki w zakresie wykonywania i korzystania ze świadczenia pomocy prawnej w Polsce.

Przyjęte regulacje – motywowane koniecznością otwarcia aplikacji adwokackiej i zawodu adwokata dla ludzi młodych, kończących studia i poszukujących pracy, której państwo nie jest w stanie i nie zamierza zapewnić (także w zawodach innych prawniczych) – mogą w efekcie doprowadzić do zlikwidowania samorządu adwokackiego, a niewątpliwie doprowadzą do zminimalizowania znaczenia aplikacji adwokackiej poprzez wprowadzenie łatwych, pozaaplikacyjnych dróg dojścia do zawodu. W świetle tych ostatnich aplikacja stanie się dla młodych ludzi nieopłacalna. Sytuacja, która powstała w sejmowej Podkomisji ds. zmian Prawa o adwokaturze początkowo pod przewodnictwem posłanki SDPL Małgorzaty Winiarczyk-Kosakowskiej, a następnie posła „PiS” Tomasza Markowskiego, pokazała, że każdy zabieg legislacyjny jest możliwy do przeprowadzenia w polskim parlamencie. Mimo sprzeciwów ze strony przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości doszło do włączenia projektu rządowego, który przewidywał egzaminy korporacyjne z udziałem przedstawicieli MS, do projektu „PiS” jako *quasi-przejsciowych* przepisów, według których samorządy prawnicze będą organizować egzamin konkursowy na aplikację adwokacką w roku 2005 (choć i w tym zakresie nie obyło się bez pewnych zmian).

Efektom prac podkomisji stało się sprawozdanie oparte na przyjętym przez Komisję projekcie rządowym jako wiodącym, natomiast wcześniej opisany projekt „PiS” stał się jedynie wnioskiem mniejszości. Wydawało się już, że zapaliło się światełko nadziei, iż prace zakończą się rozsądnym kompromisem, który ustabilizuje sytuację na polu świadczenia pomocy prawnej. Oczekujących takiego rozwiązania spotkał spory zawód, albowiem ugrupowanie „PiS” wspólnie z „Platformą Obywatelską” (w szczególności w osobie posła PO Jacka Bachalskiego reprezentującego swoje ugrupowanie w pracach sejmowych) używając swojej siły w przekazach medialnych, doprowadziło do przyjęcia głosowanego jako pierwszy wniosku mniejszości. W ten sposób – mimo rekomendowania przez Podkomisję projektu rządowego – efektem głosowania w dniu 30 czerwca stała się ustawa wg wzorca „PiS”.

Deбата sejmowa nad projektem była niezwykle burzliwa. Zdecydowany głos poparcia dla projektu rządowego, który umożliwiłby przeprowadzenie egzaminów na aplikację adwokacką w roku 2005 zabrzmiał w wystąpieniu posła sprawozdawcy **Michała Tobera** (SLD). Następnie rozpoczął się atak przedstawicieli „PiS”, którzy wyposażeni w kartki z wystąpieniami odczytywali kolejne fragmenty argumentacji swojego ugrupowania – o skali nepotyzmu, o ogromnej liczbie dzieci adwokackich – powołując nieprawdziwe statystyki, o doskonałym wykształceniu egzaminowanych aplikantów sędziowskich, którym państwo nie zapewnia pracy i wobec tego winny ją zapewnić samorządy prawnicze. Poseł Zbigniew Ziobro powoływał się na wybrane regulacje innych krajów; pod adresem adwokatury padały z ust niektórych posłów określenia nie tylko burzliwe ale także i takie, które mogły jedynie powodować zażenowanie. Nie pomogło jednak nawet bardzo rozbudowane i pełne racjonalnej

argumentacji wystąpienie Ministra Sprawiedliwości. Przyjęto ustawę w brzmieniu proponowanym przez „Prawo i Sprawiedliwość”, przy czym posłowie tego ugrupowania oraz „Platformy Obywatelskiej” opowiedzieli się za nim: co do „PiS” w całości (w tym adw. **Piotr Krzywicki**), a co do „PO” w większości. Za projektem „PiS” opowiedział się także adw. **Jan Olszewski** (ROP) oraz adw. **Wojciech Szarama** (PiS). W głosowaniu nie brali udziału adwokaci **Cezary Grabarczyk** (PO) i **Ryszard Kalisz** (SLD), natomiast przeciwko nowej ustawie oddali głosy: **Roman Giertych** (LPR), adw. **Bohdan Kopczyński** (niez.), adw. **Marek Kotlinowski** (LPR) i adw. **Stanisław Rydzoń** (SLD).

Po przekazaniu w dniu 4 lipca 2005 r. ustawy do Senatu prace koncentrowały się przede wszystkim w Komisji Ustawodawstwa i tam też zgłoszone zostały poprawki zarówno przez samorządy zawodowe (w tym adwokacki) jak i przedstawiciele rządu. Przewodnicząca Komisji senator K. Liszcz w toku posiedzenia Komisji dopuściła jedynie wypowiedzi pojedynczych przedstawicieli samorządów i innych obecnych organizacji – w tym studenckich.

Padły argumenty ze strony prezesów korporacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej wskazujące na niebezpieczeństwa niesione tą ustawą dla osób korzystających z pomocy prawnej otwartej poprzez te zmiany jeszcze szerzej niż dotychczas, niczym nie ograniczając i nie regulując sfery ochrony osób z tej pomocy korzystających. Zwolennicy ustawy „PiS” powoływali często argumenty całkowicie populistyczne – te ostatnie wyrażane niestety także przez przedstawicieli środowisk studenckich, wykazujących nie tylko brak wiedzy w zakresie praktyki wykonywania zawodów prawniczych, ale także wskazujące na to, że w istocie nie chodzi o zwiększenie liczby aplikantów adwokackich, lecz dopuszczenie szerokiej grupy ludzi do wykonywania usług prawniczych także na podstawie ustaw korporacyjnych (obok ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Z jednej strony argumentacja zmierzała więc do otworzenia aplikacji, z drugiej – do stworzenia ogromnej, niczym nieograniczonej konkurencji dla tych osób, które na tę aplikację uzyskają dostęp.

Głosowanie w Senacie, które odbyło się 21 lipca 2005 r., oczekiwane było z prawdziwym napięciem, albowiem rekomendowano do przyjęcia przez Senat wersję ustawy wypracowaną przez Komisję ds. Ustawodawstwa w wyniku zgłoszonych poprawek (przede wszystkim rządowych – objętych przez senatora adw. **Roberta Smoktunowicza**). Przyjęta wersja, stanowiąca poprawki Senatowi, uwzględniała zmiany zgłoszone do Komisji także przez samorząd adwokacki.

Nadzieję na rozsądek budziło to, że projekt ustawy „PiS” uznano jako niosący zbyt wiele niebezpieczeństw i trudny do przewidzenia w skutkach. Z przyjemnością można było przysłuchiwać się wyważonemu wystąpieniu senator **S. Janowskiej**, która z punktu widzenia reprezentanta środowiska naukowego wskazywała na niebezpieczeństwo przyjęcia ustawy PiS-owskiej. Niewątpliwie sprzyjając otwartości samorządów wobec młodych ludzi, przedstawiała wady tak skrajnego ujęcia reformy advokatury i obawy, które towarzyszą, gdy rozważa się skutki jej przeprowadzenia.

Silnym akcentem tych obrad było wystąpienie senatora adw. **Krzysztofa Piesiewicza**, który przedstawił swoje poglądy w dwojakiej płaszczyźnie. Z jednej strony wskazał na nieuprawnione i krzywdzące piętnowanie dzieci adwokackich bez odniesienia się do wielu takich osób, które wyteżoną pracą i nauką osiągają wysoką pozycję zawodową czy tytuły naukowe, kontynuując zawód swoich rodziców.

Senator przedstawił także inną stronę dokonywanej oceny przekazanej senatowi ustawy. Wskazał, że uchwalenie zmiany art. 4 dopuszczającej do świadczenia pomocy prawnej osoby, które ukończyły studia prawnicze, ma symboliczne znaczenie i, mimo że był zawsze zwolennikiem szerokiego dostępu ludzi do pomocy prawnej, uchwalenie zmiany art. 4 oznacza nadanie przez parlament szczególnego statusu osobom świadczącym taką pomoc bez profesjonalnego przygotowania; oznacza nadanie tym osobom pewnej rangi, poświadczenie ich rękojmii. Taka będzie konsekwencja zawarcia tego uregulowania w ustawie o adwokaturze i dlatego nie można na to się zgodzić.

Przedstawił swoje poglądy na istotę samorządu adwokackiego i jego rolę w współczesnym państwie prawnym – rolę, która nie sprowadza się jedynie do organizowania życia korporacji, lecz posiadania gwarancji przyznawania kwalifikacji zawodowych po to, aby chronić adwokata przed strachem czy zależnością od jakiegokolwiek władzy, ministra, premiera czy służb specjalnych, aby zagwarantować mu niezależność w wykonywaniu zawodu.

Jaki był efekt tych oczekiwań można się przekonać studiując Dziennik Ustaw Nr 163 z tego roku, który przyniósł nam zmiany w takim wymiarze jak tego oczekiwał „PiS”.

Jeden głos przeważył w Senacie nad przyjęciem nierekomendowanych przez Komisję poprawek, lecz kolejny raz ustawy o nowych regulacjach oddających egzaminy na aplikację i adwokacki w ręce państwa z minimalnym udziałem przedstawicieli samorządów prawniczych – udziałem, który raczej ma zalegalizować ich przebieg niż rodzic jakikolwiek wpływ na to, kto w istocie nadaje się do wykonywania zawodu adwokata.

Ale nie ta kwestia może budzić największe kontrowersje i obawy.

Wprowadzenie swobodnego dostępu do zawodu adwokata osób, które zdały egzamin sędziowski czy prokuratorski i często nigdy nie wykonywały zawodu prawniczego wydawało się nieprawdopodobne. Reprezentowanie klientów przez osoby, które zdały egzaminy nawet kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu (ustawa nie zawarła w tym względzie ograniczeń) nasuwa istotne pytanie o ochronę państwa prawa nad „konsumentem” tzw. usług prawniczych, który nie mając świadomości takiego faktu powierzy swoje sprawy osobie, nigdy niemającej do czynienia z obecnie obowiązującą regulacją prawną.

Po głosowaniach parlamentarnych prawnicze samorządy zawodowe zwróciły się w uchwałach do Prezydenta RP o niepodpisywanie ustawy lub złożenie wniosku o zbadania jej zgodności z Konstytucją. W uchwałach korporacji wskazywano na elementy niekonstytucyjne dotyczące nie tylko samych zapisów ustawy, lecz także naruszenia wymogów legislacyjnych (braku przedstawienia skutków budżetowych, złączenia dwóch projektów w jeden). Wskazywano między innymi na konieczność

zapewnienia ochrony „nabywcom” usług polegających na świadczeniu pomocy prawnej, a także na ochronie praw nabytych przez dotychczasowych aplikantów adwokackich, których obciążono nagle kosztami odbywania aplikacji zwiększonymi co najmniej kilkukrotnie. Należy przy tym podnieść, że korporacje były gotowe prowadzić nabory nawet w sytuacji, gdyby przepisy szczegółowe nie zostały uchwalone, aby nie doszło do sytuacji, w której w kolejnym roku nie odbywają się nabory na aplikacje.

Decyzja Prezydenta RP przesądziła o wejściu w życie 10 września 2005 r. zmian do ustawy Prawo o advokaturze w brzmieniu całkowicie zgodnym z wnioskami „PiS”.

W niemal tym samym czasie i miejscu ważyły się losy innego projektu, także zgłoszonego przez PiS, którego sprawozdawcą był poseł Zbigniew Ziobro, a który miał się stać następnym narzędziem ograniczającym dotychczasowe gwarancje procesowe adwokatów.

W druku sejmowym o numerze 3865 zawarto projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego i ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych. Stał się on przedmiotem rozpoznania Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, która działała w Sejmie IV kadencji pod przewodnictwem posła Cezarego Grabarczyka. Projekt ten przewidywał ponownie (podobnie jak w Sejmie III kadencji) wprowadzenie kar porządkowych wobec adwokatów – obrońców i pełnomocników – w postaci kary grzywny do 50 tysięcy złotych (art. 285 k.p.k.), aresztowania do dni 30 (art. 287 k.p.k.), odebrania głosu lub odsunięcia od udziału w sprawie (art. 375 k.p.k.). W ślad za tym zmianie miałby ulec art. 51 ustawy o ustroju sądów powszechnych, gdzie wyłączenie zastosowania jakichkolwiek kar porządkowych dotyczyłoby jedynie sędziów, ławników, prokuratora oraz osób, do których stosuje się przepisy o prokuraturze. Oczywiście przewidziano także możliwość obciążenia kosztami spowodowanymi zachowaniem wyżej wymienionych osób. Uzasadnieniem oczekiwanych zmian miało być usprawnienie procesu sądowego. Do projektu dołączono analizę Biura Studiów i Ekspertyz stanowiącą, że regulacja ta nie jest objęta zakresem przedmiotowym prawa Unii Europejskiej oraz opinię tegoż biura o zgodności z Konstytucją RP. Opinia ta powoływała się na możliwość ograniczenia prawa do obrony z uwagi na inne zasady konstytucyjne np. rozpatrywanie sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 45 Konstytucji). Projektodawcy uzyskali również opinię Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 marca 2005 r., która zaaprobowwała projekt nałożenia kar na obrońców i pełnomocników, wyrażając jedynie zastrzeżenie o nadmiernej represyjności środka w postaci aresztowania wobec rozszerzonej grupy podmiotów. Przypomnieć należy, że Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej przedstawił stanowisko, w którym wyraził kategoryczny sprzeciw wobec powyższych rozwiązań ze szczegółowym uzasadnieniem tego stanowiska.

Ostatnie posiedzenie Komisji poświęcone temu projektowi odbyło się równoległe z częścią obrad Sejmu nad projektem „PiS” o zmianie Prawa o advokaturze, w dniu 30 czerwca 2005 roku.

W toku posiedzenia stanowczy protest co do tak zakreślonej regulacji wyrażał nie tylko przedstawiciel Prezydium NRA, ale także przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości, proponujący jedynie pozostawienie możliwości obciążania kosztami uczestników postępowania w razie ich oczywiście nieusprawiedliwionego niestawiennictwa. Podnoszono argumenty o naruszeniu zasady równości stron, sprzeczności z art. 7 i 8 ustawy Prawo o adwokaturze, z prawem do obrony w art. 42 Konstytucji RP i aktami prawa międzynarodowego. Przewodniczący Komisji wskazywał także na niebezpieczeństwo narażania obrońców i pełnomocników na kary w sytuacji, gdy ich niestawiennictwo lub opóźnione stawiennictwo będzie wynikało z kolizji z czynnościami innych postępowań prowadzonych przez inne organy procesowe i to często z trudnym do przewidzenia wymiarem czasowym lub zwłoką.

W końcowej fazie obrad Komisji padła także propozycja, aby podnieść karę grzywny, ale nie kwotowo, lecz poprzez wskazanie ustawowe pozwalające na wymierzenie jej w określonym procencie dochodu danej osoby wykazanego za poprzedni rok podatkowy w dokumentach skarbowych. Jeśli zaś osoba podlegająca karze grzywny nie wykazałaby dochodu w poprzednim roku, należałoby uznać, że jest on nieujawniony w rozumieniu przepisów skarbowych i można byłoby wówczas wymierzyć karę grzywny nawet do 100 000 zł.

Na nic zdawały się argumenty przedstawiciela Ministra czy korporacji adwokackiej. Do przegłosowania jednak nie doszło. Poseł Bohdan Kopczyński zgłosił wniosek o zweryfikowanie *quorum*, którego nie było i obrady zakończono.

W obecnej chwili oczekujemy na uformowanie nowego układu parlamentarnego, rządowego i prezydenckiego, wysłuchując zapowiedzi o 24-godzinym sądzie, czy też konieczności zaostrzenia kar w naszym i tak już surowym systemie prawnym, obserwując trudne losy tworzenia koalicji politycznych, na których czele niewątpliwie staną przedstawiciele „Prawa i Sprawiedliwości”. W roku 2006, w nowym układzie politycznym, odbywać się też będą egzaminy na aplikację adwokacką i egzaminy adwokackie według nowej formuły – formuły państwowej, gdzie udział adwokatury jest symboliczny. Czy rodzi to obawy – trudno zaprzeczyć.

Trudności w realizowaniu zamierzeń politycznych zawsze prowokują do sięgnięcia do tematów zastępczych, odwracających uwagę od rzeczy naprawdę ważnych. Adwokatura zniszczona medialnie stać się może w tym zakresie doskonałym narzędziem prowokując dalsze pomysły reformatorów, a egzaminy na aplikację i do zawodu winny przecież spełnić oczekiwania pomysłodawców co do szerokiego dostępu do adwokatury, którzy będą ustawę przez siebie zgłoszoną realizować. Nie jest przecież istotą, ile punktów będzie zdobywanych na ogólną ich liczbę w toku egzaminu, lecz jaki będzie pułap trudności tychże pytań w roku 2006.

Joanna Agacka-Indecka