

Andrzej Zwara

Najbliższe decyzje polskiej adwokatury

Palestra 51/9-10(585-586), 121-125

2006

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.

Andrzej Zwara

Najbliższe decyzje polskiej adwokatury

Zagadnienie dostępu do zawodu adwokackiego i szerzej, do zawodów prawniczych, było do niedawna kwestią najczęściej poruszaną w dyskusji nad przyszłością adwokatury. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, jednoznacznie przesądziło tę kwestię, stwierdzając, że pozbawienie Naczelnej Rady Adwokackiej uprawnień do ustalania zasad składania egzaminu adwokackiego, dopuszczenie wpisu na listę adwokatów osób, które uzyskały przed wielu laty dyplom ukończenia wyższych studiów prawniczych i odbyły inną niż adwokacka aplikację w całkowicie odmiennym systemie prawnym, bez jakiegokolwiek weryfikacji znajomości aktualnie obowiązującego prawa, dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji adwokackiej, odebranie samorządowi adwokackiemu pieczy nad przeprowadzaniem egzaminu adwokackiego oraz dopuszczenie świadczenia pomocy prawnej bez wymogu uprzedniego dodatkowego przygotowania zawodowego (oprócz wyższych studiów prawniczych) bez określania zakresu tak świadczonej pomocy są rozwiązaniami sprzecznymi z Konstytucją. Orzeczenie to w swym uzasadnieniu wskazało także kierunki niezbędnych przyszłych prac ustawodawczych w tym zakresie.

Obecnie więc już nie kwestia dostępu do zawodu adwokackiego, lecz inne sprawy dotyczące przyszłości adwokatury wymagają podjęcia dyskusji.

Tą sprawą jest przede wszystkim przyszły kształt zawodu adwokackiego, a drogą do jego osiągnięcia jest wyznaczenie aktualnych zadań samorządu zawodowego adwokatów. Jesteśmy świadomi, że ten przyszły kształt zawodu adwokackiego to jego odrębność od innych zawodów prawniczych, wśród których znajdują się nie tylko zawody zaufania publicznego, ale także zawód prawnika świadczącego pomoc prawną na zasadzie swobody działalności gospodarczej. Ta odrębność polegać będzie musiała na związaniu, w powszechnym odbiorze, tytułu zawodowego

adwokata z gwarancją najwyższej klasy świadczonych usług pomocy prawnej, na stworzeniu mechanizmów rzeczywiście czyniących obsługę prawną wykonywaną przez adwokata czymś jakościowo różnym od usług świadczonych przez osoby niewykonujące tego zawodu zaufania publicznego. Musimy mieć świadomość, że drogą do tego celu jest zwiększenie zadań samorządu adwokackiego i zakresu jego odpowiedzialności. Samorząd ten musi bowiem w jeszcze większym stopniu niż dzisiaj czuwać nad należytym wykonywaniem przez adwokatów ciężących na nich obowiązków zawodowych i przestrzeganiem przez nich zasad etyki adwokackiej. Konieczne jest stałe doskonalenie stworzonego przez adwokatów modelu sądownictwa dyscyplinarnego i czuwanie nad jego niezawodnym funkcjonowaniem w praktyce. Przede wszystkim jednak samorząd adwokacki, oprócz czuwania nad przestrzeganiem przez adwokatów już ukształtowanych, sformułowanych w ustawach i zasadach etyki adwokackiej standardów, winien podjąć zadanie wytyczania kierunków rozwoju adwokatury, a także wziąć aktywny udział w realizacji takich publicznoprawnych zadań adwokatury, jak współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa oraz współdziałanie w ochronie praw i wolności obywatelskich.

Najlepsze tradycje polskiej adwokatury, które tak silny wyraz znajdowały wtedy, gdy adwokaci wspomagali obywateli w walce o prawa człowieka pod rządami totalitarnej władzy i gdy włączali się w tworzenie prawa w wolnej Polsce, stanowią esencję zawodu adwokata. Nie może być ona zapomniana w warunkach wciąż kształtującej się polskiej demokracji, bowiem stanie na straży praw i wolności obywatelskich nie przestaje być potrzebne w demokratycznym państwie. Doktryna praw człowieka rozwija się najsilniej właśnie tam, gdzie w warunkach rozwiniętej demokracji obywatele zyskują coraz wyższą świadomość i kulturę prawną, a wyspecjalizowana wiedza prawnicza staje się niezbędna właśnie w budowaniu nowoczesnego katalogu praw człowieka i nowoczesnego ich rozumienia. Każda bowiem władza publiczna może dobrze służyć obywatelom tylko wtedy, gdy funkcjonują prawidłowo mechanizmy społecznej kontroli i krytyki, gdy konkurujące z sobą nawzajem i z przedsięwzięciami władzy publicznej interesy obywateli i ich grup są czytelnie formułowane i gdy realizowane są w pełni prawne mechanizmy ich ochrony. Również wolność gospodarcza staje się polem kształtowania nowych wolności ekonomicznych, wystarczy tu przywołać chociażby przykład rozwijającej się ochrony praw konsumenta. Te zadania polskiej adwokatury wiążą się także ściśle z zagadnieniem międzynarodowej współpracy i integracji, możliwej przede wszystkim w wyznaczaniu przekraczających granice państw standardów praw człowieka, w wymianie doświadczeń i idei.

Wykonywanie przez adwokatów publicznoprawnego zadania ochrony praw człowieka oraz istota podstawowego zadania adwokata, jakim jest ochrona i reprezentacja interesów jednostki, także wobec organów administracji władzy publicznej, bardzo często w sytuacji konfliktu pomiędzy interesem tej jednostki a władzą publiczną, stawia adwokata w pewnej naturalnej, immanentnej opozycji w stosunku do tej władzy. Jednocześnie, rzecz jasna, adwokat staje się, ze względu

na przypisaną mu rolę procesową, współuczestnikiem organów administracji i władzy publicznej w kształtowaniu uczciwego, sprawiedliwego, rzetelnego przebiegu postępowania (cywilnego, karnego, administracyjnego). Staje on jednak w takim procesie, a także wtedy gdy realizuje innego rodzaju zadania z zakresu ochrony praw i wolności obywatelskich, jako rzecznik interesów jednostki wobec władzy publicznej. Dlatego właśnie realizacja zadań adwokata wymaga istnienia pewnej sfery autonomii, niezależności, niezawisłości adwokata w stosunku do tej władzy. To założenie realizowane jest poprzez organizację zawodu adwokata jako wolnego zawodu, nad którego wykonywaniem pieczę – w celu ochrony interesu społecznego – sprawuje samorząd zawodowy. Z tego samego powodu konieczne jest zachowanie zasady samostanowienia samorządu adwokackiego w tych właśnie kwestiach, które mają decydujące znaczenie dla wypełniania przez adwokatów powierzonych im funkcji. Podkreślił to wyraźnie Trybunał Konstytucyjny w rozważaniach zawartych w uzasadnieniu wyroku z 19 kwietnia 2006 r., w którym wskazał, że wobec wybranego przez polskiego ustawodawcę modelu zawodu adwokackiego niezgodne z Konstytucją byłoby pozbawianie tego samorządu wpływu na takie kwestie, jak np. ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego albo też pozbawianie go pieczy nad przeprowadzaniem egzaminu adwokackiego, czy szerzej rzecz ujmując, nad kształceniem przygotowującym do wykonywania zawodu adwokata.

Trybunał w wyroku tym rozpatrywał wyłącznie kwestie dotyczące dostępu do zawodu adwokackiego, jednakże rozważania powyższe odnieść można także do pozostałych zadań samorządu adwokackiego, to jest w szczególności do nadzoru nad wykonywaniem zawodu przez adwokatów, w tym prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Tym bardziej bowiem, jeśli ustrój zawodu adwokackiego, określony w ustawie, zakłada niezbędny wpływ samorządu adwokackiego w zakresie naboru do tego zawodu, konieczne jest zachowanie powierzenia temu samorządowi kwestii bezpośrednio decydujących o konstrukcji zawodu adwokata jako wolnego zawodu, a więc kwestii sądownictwa dyscyplinarnego i pieczy nad wykonywaniem zawodu adwokata. Gdyby te zadania nie były wykonywane przez samorząd zawodowy adwokatów, zostałaby przekreślona konstrukcja zawodu adwokata jako wolnego zawodu, samą jej esencję stanowi bowiem poddanie adwokatów kontroli, nadzorowi i sądownictwu dyscyplinarnemu o naturze samorządowej, autonomicznej, a także samostanowienie adwokatury w zakresie ustalania standardów należytego postępowania w zakresie wykonywania zawodu, to jest zasad etyki adwokackiej. Bez samostanowienia i samorządności adwokatów w tym zakresie nie sposób sobie nawet wyobrazić wykonywania przez nich w sposób należyty, w interesie klientów, zadania w postaci reprezentacji ich interesów wobec organów władzy i administracji publicznej, jak i w szczególności zadania ochrony praw i wolności obywatelskich.

Natomiast silniejszy związek pomiędzy działalnością organów państwa i adwokaturą byłby pożądany w postaci większej współpracy samorządu adwokackiego i

przedstawicieli adwokatury w tworzeniu prawa. Trzeba bowiem pamiętać, że szalone tempo legislacji w Polsce, które – wbrew przewidywaniom – nie osłabło wcale po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej, pociąga za sobą istotne zagrożenia dla jakości stanowionego prawa, których dowodem może być liczba i zakres interwencji Trybunału Konstytucyjnego. Większa pomoc samorządu adwokatury, jako organizacji wyspecjalizowanej w stosowaniu, przestrzeganiu, interpretacji prawa, w procesie legislacyjnym mogłaby istotnie wpłynąć na poprawę jakości tworzenia prawa.

Dbając o zachowanie tradycji adwokatury, musimy jednocześnie nadążać za tempem zjawisk zachodzących w warunkach liberalnej gospodarki, zapewnić adwokatom możliwość skutecznego konkurowania na wolnym rynku usług prawniczych. Dlatego głównym celem standardów stanowionych przez samorząd adwokacki i sprawowanej przezeń kontroli nad wykonywaniem zawodu winno być zapewnienie najwyższej jakości pomocy prawnej, świadczonej przez adwokatów, a więc ochrona interesu klientów. W interesie adwokatów leży, aby granice swobody tego wyboru były jak najszersze, wtedy bowiem ich możliwości konkurowania z przedstawicielami innych zawodów prawniczych będą największe.

Kolejnym zadaniem samorządu adwokackiego jest także wzmocnienie systemu szkolenia zawodowego. Obecnie bowiem nacisk kładzie się przede wszystkim na szkolenie przygotowujące do wykonywania zawodu (aplikację), natomiast sprawą równie istotną jest doskonalenie zawodowe adwokatów, od których rozwijający się system prawny wymaga stałego bieżącego podnoszenia kwalifikacji. W tym zakresie znaczna już obecnie aktywność samorządu adwokackiego wymaga pewnego usystematyzowania, tworzenia spójnego systemu organizacyjnego. Założenie takie jest zgodne ze Wspólną Deklaracją Europejskich Ministrów Edukacji z 1999 roku, zwaną Deklaracją Bolońską, której Polska jest sygnatariuszem. Realizacja postanowień zawartych w przedmiotowej Deklaracji ma służyć, między innymi, rozwojowi jednolitego systemu szkolenia w zakresie zdobywania uprawnień do wykonywania zawodów prawniczych i w toku wykonywania zawodu.

W powołanym na wstępie orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny orzekł, że świadczenie pomocy prawnej jest działalnością o szczególnym charakterze, że działalność ta wymaga bardzo wysokich kwalifikacji i przestrzegania wysokich standardów, że zgodnie z zasadami polskiego prawa należy ona co do zasady do zawodów zaufania publicznego, że nie może być ona traktowana tak jak zwykła działalność usługowa. Trybunał przesądził, że dopuszczenie do świadczenia pomocy prawnej osób niemających innego przygotowania niż wyższe studia prawnicze może być zgodnie z Konstytucją dokonane tylko w ograniczonym, wyraźnie wyznaczonym zakresie, obejmującym usługi o mniej złożonym charakterze. Trybunał stwierdził, że regulacja pozostająca w zgodzie z Konstytucją wymaga sprecyzowania zakresu usług świadczonych przez takie osoby przy bardzo wyraźnym i precyzyjnym oddzieleniu od pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Regulacja taka winna, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego,

określać sposób rozpoczęcia i zakończenia tego typu działalności, zdefiniować jej formy organizacyjne, uregulować formy nadzoru zawodowego oraz zakres i tryb egzekwowania odpowiedzialności za świadczone usługi (przy ewentualnej powinności majątkowego ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej).

Tak postawione zadanie wypełnić miała, zdaniem projektodawców – Stowarzyszenia Doradców Prawnych oraz organizacji Fair Play, ustawa o doradcach prawnych. Jednakże regulację tę należy ocenić krytycznie o czym pisałem w poprzednim numerze „Palestry” („Doradcy prawni – bez zaufania społecznego”, s. 105). W myśl założeń przedmiotowego projektu do wykonywania zawodu doradcy miałby wystarczyć dyplom magistra prawa. Absolwent prawa będzie mógł uzyskać licencję I stopnia, uprawniającą do sporządzania pism i opinii prawnych. Projekt nie wskazuje żadnych ograniczeń co do zakresu spraw, w których przedmiotowe pisma i opinie będą mogły być sporządzane. Oznacza to, iż duża część czynności składających się na pojęcie udzielania pomocy prawnej przekazana ma zostać do wolnego wykonywania przez każdą osobę posiadającą wyższe wykształcenie prawnicze. Następuje zatem poważna redukcja obszaru poddanego regulacjom odnoszącym się do zawodu zaufania publicznego. Zgodnie z projektem osoby z dwuletnim doświadczeniem w tworzeniu lub stosowaniu prawa uzyskają licencję II stopnia, która będzie dopuszczała do występowania przed wszystkimi sądami (oprócz Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu) – z wyłączeniem spraw rodzinnych oraz karnych. Zatem uzyskanie II stopnia doradcy prawnego również nie będzie uzależnione od jasnych kryteriów, a tym samym osoby nawet o nikłej znajomości prawa materialnego i procesowego będą uprawnione do reprezentowania klientów w znacznej większości spraw sądowych. Skoro więc osoby te będą uprawnione do podejmowania tych samych działań co adwokaci, dysproporcja stawianych im wymagań jest niezrozumiała.

Wymogi stawiane adwokatom wykształciła wieloletnia tradycja i praktyka tego zawodu, z uwagi na wagę wykonywanego zawodu są one konieczne. Brak jest uzasadnienia dla pominięcia tych wymagań względem doradców prawnych. Dlatego też należy stwierdzić, iż opracowany projekt ustawy o doradcach prawnych nie wypełnia opisanych wyżej założeń stawianych nowej regulacji, mającej precyzyjnie określić zakres mniej złożonych usług prawniczych, jakie będą mogły świadczyć osoby niemające innego przygotowania zawodowego prócz wyższych studiów prawniczych. Nie spełnia tym samym wymogu wyraźnego i precyzyjnego oddzielenia tego zakresu od zakresu pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Regulacja ta nie jest też wystarczająca w zakresie dotyczącym organizacji tego typu działalności i nadzoru zawodowego, albowiem w zakresie tym nie służy zapewnieniu szerszego dostępu klientów do pomocy prawnej przy zachowaniu niezbędnych gwarancji jej jakości, w interesie klientów i wymiaru sprawiedliwości, lecz sprzyja obniżeniu jakości usług prawniczych, tworzy mechanizm omijania niezbędnego przygotowania zawodowego i unikania zweryfikowania kwalifikacji moralnych do świadczenia pomocy prawnej.