

Andrzej Zwara

Doradcy prawni - bez zaufania publicznego

Palestra 51/7-8(583-584), 105-109

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.

DORADCY PRAWNI – BEZ ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Podmiot o nazwie Stowarzyszenie Doradców Prawnych oraz organizacja *Fair Play* przedstawiły w ostatnich dniach projekt ustawy o tzw. doradcach prawnych. W myśl przepisów przedmiotowego projektu stworzony miałby zostać nowy samorząd zawodowy – doradców prawnych, którego członkowie zajmowałiby się świadczeniem pomocy prawnej.

Do wykonywania zawodu doradcy miałby wystarczyć dyplom magistra prawa. Absolwent prawa będzie mógł uzyskać licencję I stopnia, uprawniającą do sporządzania pism i opinii prawnych. 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. Doradcy z praktyką, którzy zdadzą państwowy egzamin pisemny z procedur obowiązujących przed SN, NSA, TK i TS, uzyskają licencję III stopnia, która będzie uprawniała do występowania przed wszystkimi sądami (z wyłączeniem spraw rodzinnych oraz karnych). Po uzyskaniu licencji III stopnia doradcy będą mogli przystąpić do państwowego egzaminu z prawa rodzinnego i karnego. Jego zdanie skutkować będzie uzyskaniem licencji IV stopnia i możliwość reprezentowania klientów w sprawach rodzinnych i karnych.

Z doniesień prasowych wynika, iż Minister Sprawiedliwości zdążył już poprzeć założenia przedmiotowego projektu.

Jak wskazują autorzy projektu nowe rozwiązania służyć mają otwarciu rynku usług prawniczych, a tym samym zwiększeniu dostępności społeczeństwa do tych usług.

Analizując działania podmiotów starających się przeforsować przedmiotowy projekt, jak również założenia samego projektu, dojść można jednak do zgoła odmiennych wniosków, w zakresie celów rzeczonoego projektu. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż za chwytliwymi hasłami, w myśl których przedmiotowa ustawa konieczna jest z uwagi na dobro ogólnospołeczne oraz dobro „młodych ludzi, którym korporacje blokują możliwość wykonywania zawodu”, ukryty jest interes dobrze zorganizowanej grupy przedsiębiorców, która na fali ogólnej krytyki korporacji prawniczych chciałaby przejąć kontrolę nad „rynkiem usług prawniczych”. Czasy ubogich studentów prawa, którzy dorabiali sobie udzielając porad prawnych rodzinie i znajomym już minęły. Ich miejsce zajęły firmy (w chwili obecnej ich liczbę

szacuje się na dwa tysiące), funkcjonujące na zasadach biznesowych, posiadające sieci oddziałów w całej Polsce, których reklamy można znaleźć przed każdym budynkiem sądu. Firmy te, uznając pomoc prawną za zwykłą usługę, walczą ze sobą o rynek oferując niskie ceny swych usług, często kosztem ich jakości.

Mając na względzie powyższe powstaje pytanie – czy pomoc prawna jest zwykłą usługą, która jak każda usługa świadczona winna być na zasadach wolnorynkowych, czy też charakter tej usługi różni się czymś od innych zwykłych usług.

Odpowiedź na powyższe pytanie przynosi zarówno orzecznictwo sądów, jak i literatura przedmiotu.

Jakość świadczonych obywatelom usług prawniczych nie może być sprawą obojętną, a pewna monopolizacja zawodów prawniczych, dokonana poprzez stworzenie samorządów, stanowi gwarancję należytej jakości obsługi prawnej (por. P. Sarnecki, *Konstytucyjne aspekty pozycji adwokatury i radców prawnych*, „Palestra” 1996, numer specjalny, s. 17). Jakość obsługi prawnej nie może być oceniana jedynie w aspekcie stosunku prawnik – klient. Konieczne jest też dostrzeżenie roli zawodów prawniczych w procesie wymiaru sprawiedliwości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 listopada 2004 r., SK 64/03, OTK-A 2004/10/107). Usługi prawnicze są usługami wyższego rzędu, a poziom ich świadczenia bezpośrednio wpływa na poczucie praworządności w państwie, dlatego ta sfera aktywności wydzielona jest spod ogólnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2/9 – stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego).

Z powyższego jednoznacznie wynika, iż specyfika usług pomocy prawnej polega na tym, iż od ich jakości uzależnione jest poczucie sprawiedliwości w społeczeństwie. Na osobach świadczących tę pomoc spoczywa odpowiedzialność równa tej, która ciąży na sędziach, czy prokuratorach.

W związku z tym nasuwa się kolejne pytanie, czy przedmiotową pomoc świadczyć może każdy absolwent wydziału prawa który wyrazi taką chęć i zarejestruje swoją działalność gospodarczą we właściwym urzędzie miasta, czy też ustawodawca winien wskazać sztywne kryteria, jakie spełniać powinna osoba, która pomoc taką chce świadczyć.

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 wystę-

powania przed wszystkimi sądami (oprócz Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Stanu) – z wyłączeniem spraw rodzinnych oraz karnych. Pojęcie „tworzenia lub stosowania prawa” jako niezdefiniowane i nieostre było już krytykowane przy nowelizacji ustawy – Prawo o adwokaturze. Jak wskazywano ze stosowaniem prawa ma do czynienia w zasadzie każdy człowiek w codziennym życiu – na przykład – jadąc samochodem stosujemy się do znaków drogowych, a tym samym stosujemy prawo. Oznacza to, iż 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.

Dla odmiany przedstawić należy warunki spełnienia których wymaga się od adwokatów świadczących pomoc prawną.

Zawód adwokata tak jak radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego. Czynności wykonywane przez adwokata w ramach jego działalności zawodowej wymagają odpowiedniego poziomu moralnego oraz szczególnego przygotowania merytorycznego, a ponadto adwokaci podlegają nadzorowi ze strony ustanowionych w ustawie organów. *In concreto* należy przede wszystkim wskazać, że na listę adwokatów może zostać wpisany jedynie ten kto jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu adwokata (tak art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze). O nieskazitelnosci charakteru świadczą takie przymioty osobiste jak: uczciwość w życiu prywatnym i zawodowym, uczynność, pracowitość, poczucie odpowiedzialności za własne słowa i czyny, stanowczość, odwaga cywilna, samokrytycyzm, umiejętność zgodnego współżycia z otoczeniem. Na rękojmię w rozumieniu przywołanego przepisu składają się natomiast dwa elementy: cechy charakteru i dotychczasowe zachowanie osoby pragnącej zostać adwokatem. Wyrażenie ustawowe „dotychczasowe zachowanie” oznacza zachowanie – postępowanie osoby ubiegającej się o wpis na listę adwokacką – do czasu wpisania na tę listę i to takie zachowanie czy postępowanie, odpowiadające ocenom moralnym, gwarantuje właściwe wykonywanie zawodu adwokata (por. wyrok NSA z 5 kwietnia 2001 r., II SA 725/00). Co do merytorycznego przygotowania to kandydat zanim uzyska możliwość wpisu na listę adwokacką musi zdać egzamin na aplikację, odbyć 3,5-letnią aplikację podczas której przygotowujący jest do wykonywania zawodu w teorii i praktyce oraz zdać egzamin adwokacki.

Nie sposób nie dostrzec różnicy w zakresie wymagań stawianych adwokatom oraz doradcom prawnym. Ta dysproporcja w świetle faktu, iż osoby te będą uprawnione do podejmowania tych samych działań, 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.

Założenia przedmiotowego projektu kłócą się nie tylko ze zdrowym rozsądkiem,

ale również z tendencjami w prawie europejskim w zakresie szkolenia i przygotowania prawników do wykonywania ich zawodów.

Polska jest jednym z sygnatariuszy Wspólnej Deklaracji Europejskich Ministrów Edukacji z 1999 r. zwanej Deklaracją Bolońską. Realizacja postanowień zawartych w przedmiotowej Deklaracji ma służyć, między innymi, rozwojowi jednolitego systemu szkolenia w zakresie zdobywania uprawnień do wykonywania szczególnych zawodów, w tym zawodów prawniczych. Państwa europejskie dążą do stworzenia jednolitego systemu w zakresie szkolenia prawników. System ten kładłby nacisk na szkolenia przygotowujące do wykonywania zawodu i uwzględniające specyfikę każdego z powyższych zawodów. Taki system pozwalałby na należyte przygotowanie do wykonywania zawodu prawniczego, niezależnie od tego, w jakim kraju byłby wykonywany.

W Europie za właściwą uważa się drogę do uzyskania prawa do wykonywania zawodu prawniczego, w tym zawodu adwokata, poprzez system szkoleń. Co więcej, szkolenia te nie mają ograniczać się wyłącznie do szkoleń przygotowujących do wykonywania zawodu adwokata, ale również odbywać się mają po uzyskaniu tytułu adwokata (bądź innego zawodu), a udział w nich warunkować ma prawo do wykonywania tego zawodu. Takie założenia promuje się już, między innymi we Francji, czy Wielkiej Brytanii.

Przyjęte przez przedmiotowy projekt rozwiązanie, w myśl którego tzw. doradcy prawni mogą, bez żadnych dodatkowych szkoleń, uwzględniających specyfikę zawodu adwokata (reprezentacja klientów w sądzie, sporządzanie opinii prawnych pod nadzorem patrona, itp.), czy nawet egzaminów, wykonywać czynności właściwe dla adwokatów jest niewątpliwie sprzeczne z wyżej wskazanymi tendencjami. Skutkiem przyjętej przez Polskę Deklaracji Bolońskiej powinno być wypracowanie jednolitego systemu szkoleń, a nie umożliwianie znacznemu kręgowi osób pomijania tych szkoleń.

Reasumując, powtórzyć należy za Trybunałem Konstytucyjnym, który wskazał, iż są przypadki, w których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej winna ustępować potrzebie niezachwiania uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane. Od zawodów kwalifikowanych jako zawody zaufania publicznego społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004/2/9). Skoro zakres uprawnień doradców prawnych ma być analogiczny z zakresem uprawnień adwokatów konieczne jest stosowanie względem tych zawodów równie rygorystycznych wymagań.

Podkreślić należy, iż korporacja adwokacka, co do zasady, nie jest przeciwna świadczeniu usług o charakterze prawniczym przez osoby spoza korporacji adwokatów lub radców prawnych. Katalog takich usług powinien jednak być ściśle określony i swym zakresem nie powinien obejmować czynności zastrzeżonych dla zawodów zaufania publicznego. Wskazywano już, iż pomoc pozakorporacyjna

mogłaby dotyczyć „drobnych, bieżących spraw życia codziennego”. Zdając sobie sprawę z niedoskonałości i konieczności doprecyzowania przedmiotowej definicji, wyrażam jednak pogląd, iż ustawodawca powinien właśnie w tym kierunku podjąć działania regulacyjne. Pogląd ten znajduje również uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W uzasadnieniu głośnego wyroku z 19 kwietnia 2006 r., kwestionującego konstytucyjność niektórych przepisów prawa o adwokaturze, Trybunał wskazał, iż „zakres pomocy prawnej świadczonej przez osoby wymienione w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej (czyli osób, które ustawa prawo o adwokaturze dopuszczała do świadczenia pomocy prawnej poza korporacją) nie mógłby być tożsamy z zakresem pomocy świadczonej przez adwokatów. Dotyczyć powinien głównie usług prawniczych o mniej złożonym charakterze”.

Mając na względzie powyższe stwierdzić należy, iż przedmiotowy projekt ustawy o doradcach prawnych służyć będzie nie interesowi publicznemu, ale wyłącznie grupie osób, które świadczenie pomocy prawnej traktują jako źródło dochodu. Wskazać również należy na inne negatywne konsekwencje ewentualnego wprowadzenia ustawy. Skoro istnieć będzie możliwość wykonywania zawodu równouprawnionego z zawodem adwokata, przy zaoszczędzeniu czasu, wysiłku i kosztów związanych z aplikacją stwierdzić należy, iż droga ta będzie częściej wykorzystywana przez absolwentów prawa. Powyższe doprowadzi do sytuacji, w której w Polsce pomoc prawną świadczyć będą przede wszystkim osoby o nikłym przygotowaniu zawodowym, a tym samym ogólna jakość tych usług spadnie.

Za zadziwiające uznać należy, iż władza publiczna, której zadaniem winna być dbałość o ochronę interesów obywateli popiera działania, prowadzące do obniżenia jakości usług, wchodzących w zakres pomocy prawnej. Dlatego przedmiotowy projekt ocenić należy wysoce krytycznie.