Stanowisko Prezydium NRA z dnia 10 czerwca 2003 r. wobec projektu "ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw"...

Palestra 48/7-8(547-548), 267-271

2003

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.

MUZEUM HISTORII POLSKI

✶

W trakcie posiedzenia Prezydium NRA w dniu 10 czerwca 2003 r. zapoznano się z treścią protokołu posiedzeń ORA i sprawozdań z egzaminów adwokackich. W trakcie dyskusji nad projektem ustawy o samorządach Wiceprezes NRA adw. dr hab. A. Kubas podniósł, że adwokatura ponosi konsekwencje złego funkcjonowania innych samorządów zawodowych. Minister J. Hausner przyznał, że rozbudowywanie nadzoru nad adwokaturą nie jest konieczne. Należy w opinii dotyczącej ustawy o samorządach zmierzać do wykazania zbędności tej regulacji w stosunku do adwokatury. Prezydium NRA zaakceptowało opracowany przez adw. dr. hab. A. Kubasa projekt stanowiska wobec zamierzanej ustawy samorządowej.

Rzecznik prasowy NRA adw. A. Metelska zreferowała przebieg konferencji prasowej, która odbyła się w lokalu NRA w dniu 3 czerwca 2003 r. na temat „Polak w Zjednoczonej Europie – adwokaci głosują za Unią".

Adw. A. Siemiński – Sekretarz NRA złożył sprawozdanie z posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości Praw Człowieka, które odbyło się 10 czerwca 2003 r. pod przewodnictwem posłanki Katarzyny Piekarskiej. Posiedzenie poświęcone było aplikacjom prawniczym. Dyskusja toczyła się raczej wokół ogólnych zagadnień a nie konkretnych zmian wynikających z poselskiego projektu PiS ustawy Prawo o adwokaturze.

Andrzej Bąkowski

STANOWISKO PREZYDIUM NRA Z DNIA 10 CZERWCA 2003 R.
WOBEC PROJEKTU „USTAWY O SPRAWOWANIU PRZEZ SAMORZĄDY ZAWODOWE PIECZY NAD NALEŻYTYM WYKONYWANIEM ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO I NADZORZE NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH ORAZ O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW"
(w wersji określonej przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jako „Projekt V roboczy z 16 maja 2003 r.)

1. Jak wynika z uzasadnienia do projektu zasadniczym motywem dyktującym potrzebę wprowadzenia regulacji obejmującej wszystkie samorządy osób wykonujących zawody zaufania publicznego była bardzo znaczna i rosnąca lawinowo liczba grup zawodowych aspirujących do uzyskania statusu samorządu zawodowego o jakim mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, co – zdaniem autorów projektu – może przerodzić się w niekontrolowany, zagrażający dobru publicznemu proces decentralizacji władzy państwowej podyktowany nie tyle racjonalnymi, politycznie oraz gospodarczo uzasadnionymi przesłankami, ile mniej lub bardziej przypadkową „siłą przebicia" poszczególnych grup zawodowych w procesie legislacyjnym.

2. Obawy MGPiPS nie są pozbawione podstaw. Niektóre „pozycje" na liście samorządów zawodowych, które już uzyskały ustawowe podstawy funkcjonowania jako samorządy osób wykonujących zawód zaufania publicznego mogą skłaniać do zastanawiania się nad niejasnością kryteriów pozwalających na ich zakwalifikowanie do tej kategorii. Można sobie bez trudu wyobrazić co najmniej tak samo obszerną listę grup zawodowych „oczekujących" na podobną regulację z równie dobrym albo i lepszym uzasadnieniem niż niektóre z tych, którym to się już powiodło (np. programiści komputerowi, maszyniści kolejowi, kierowcy autobusów, kasjerzy, inżynierowie innych, a nie tylko „budowlanej" specjalności i wielu innych). Swoista „inflacja" legislacyjna w tej materii powinna być niewątpliwie zahamowana. Najlepiej byłoby zaufać rozsądkowi i fachowości gremium ustawodawczego, wspartego prawnym autorytetem i wiedzą Trybunału Konstytucyjnego, ale jesteśmy w stanie zrozumieć, choćby dzięki prostej obserwacji naszego życia politycznego, że w tym wypadku zaufanie jest rzeczą dobrą, lecz stworzenie stosownej legislacyjnej przeszkody dla dalszego słabo kontrolowanego wzrostu liczby grup zawodowych uzyskujących pozycje samorządu zawodowego z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wydaje się być istotnie rozwiązaniem nie tyle lepszym, ile koniecznym. **Stąd też, mimo iż w odniesieniu do samorządu zawodowego adwokatów, najstarszego z istniejących w naszym Kraju i dysponującego regulacjami oraz doświadczeniem sprawdzonym w różnych „wariantach" i w różnych okresach historycznych także w zakresie nadzoru państwowego nad jego działalnością, uważamy projektowaną ustawę za zbędną, a niektóre jej szczegółowe rozwiązania, o których będzie dalej mowa, za wadliwe, czy wręcz niebezpieczne dla interesu publicznego, to przyjmujemy do wiadomości te motywy, którymi kieruje się Ministerstwo, przygotowując omawiany projekt.**

3. Przeciwdziałaniu „inflacji" samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego" służyć ma sformułowanie ustawowej definicji „zawodu zaufania publicznego", jak i wprowadzenie takich form nadzoru państwowego, które uczynią owe samorządy mniej samorządnymi, a przez to i mniej atrakcyjnymi dla tych grup zawodowych, które chciałyby w przyszłości status ów uzyskać. Można się w tym miejscu zastanowić jaka będzie relacja definicji legalnej z art. 2 do ustawowego i wyczerpującego katalogu samorządów tych zawodów posiadających *de lege lata* status samorządów zawodów zaufania publicznego (art. 3 proj.), a które – co w odniesieniu do przynajmniej kilku z nich można domniemywać nawet bez bliższej analizy – nie spełniają kryteriów określonych w art. 2 ustawy. Przypuszczać można, iż zamiarem autorów ustawy jest spetryfikowanie tego stanu rzeczy który jest, a definicji określonej w art. 2 przypisać jedynie funkcję prewencyjną nie zaś weryfikującą już istniejące unormowania. Z punktu widzenia polityki społecznej i polityki w ogóle jest to rozwiązanie trafne; z punktu widzenia jurydycznego i zasad prawidłowej legislacji – budzi wątpliwości.

4. Formułowanie w przepisie ustawy wyczerpującego katalogu pewnych uprawnień, obowiązków lub stanów rzeczy, od zaistnienia których zależy powstanie okre-

ślonych skutków prawnych jest zabiegiem legislacyjnym, który powinien być stosowany ostrożnie i tylko tam, gdzie to jest rzeczywiście potrzebne. Nie wydaje się nam, aby taka postać unormowania była wskazana w odniesieniu do określenia sposobu wykonywania przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego (art. 8). Wymienione w art. 8 metody sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu są z pewnością najważniejsze, ale nie może to być, w każdym razie w odniesieniu do adwokatury, katalog zamknięty, uzupełniony nadto uprawnieniami określonymi w art. 9. Prawo o adwokaturze wyposaża bowiem samorząd zawodowy także w inne uprawnienia, w szczególności organizacyjne, kształceniowe i normotwórcze w zakresie tzw. prawa wewnętrznego adwokatury (art. 58 pkt 12 p. o a.). Należałoby zatem obecny tekst art. 8 uzupełnić ust. 2 w brzmieniu:

Ustawa normująca działalność samorządu zawodowego, o jakim mowa w niniejszej ustawie, może przewidywać ponadto inne sposoby sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należytym wykonywaniem danego zawodu zaufania publicznego.

5. Zgodnie z art. 53 pkt 3 ust. 2 proj. rozwiązania przyjęte w nowej ustawie zastąpić mają unormowania istniejące obecnie w p. o a. Dotyczyć to ma *„w szczególności”,* ale nie tylko, postępowania dyscyplinarnego. Prawo o adwokaturze, podobnie jak poprzednio obowiązujące w Polsce ustawowe uregulowania działalności samorządu adwokackiego, zawiera rozbudowane przepisy o postępowaniu dyscyplinarnym (art. 80–95 p. o a.) uzupełnione Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 23 lipca 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich (Dz.U. Nr 99, poz. 635). Ich treść w niewielkim stopniu odbiega od uregulowania proponowanego w nowej ustawie. Są jednak odmienności, których wprowadzanie w miejsce istniejących i sprawdzonych rozwiązań ustawowych nie wydaje się celowe, a mianowicie:

a) Generalna zasada jawności postępowania dyscyplinarnego wobec adwokatów i aplikantów nie da się pogodzić *ex definitione* z bezwzględną zasadą przestrzegania tajemnicy zawodowej (art. 6 p. o a.). Przewidziana w art. 16 proj. możliwość „ograniczenia” (a nie wyłączenia) jawności nie wystarcza. Ponadto nie wydaje się aby postępowanie dyscyplinarne w adwokaturze, istniejące przecież – o czym się nagminnie zapomina – *obok* a nie *zamiast* normalnego, powszechnego i oczywiście jawnego w granicach ustalonych w k.p.c. i k.p.k. postępowania prawnego dotyczącego odpowiedzialności cywilnej i karnej adwokata za czyny z zakresu jego działalności zawodowej, postępowanie dotyczące często zdarzeń ze sfery życia prywatnego, wewnętrznych stosunków pomiędzy adwokatem a klientem itd. musiało być jawne nie tylko dla stron (co zapewnia istniejące aktualnie unormowanie), ale i dla osób trzecich, dla „publiki” a zwłaszcza dla mediów. Dla kontroli prawidłowości przebiegu postępowania dyscyplinarnego wystarczają w zupełności te uprawnienia nadzorcze organu sprawującego nadzór nad samorządem adwokackim (Ministra

Sprawiedliwości), jakie już istnieją. A skoro już mowa o kontroli ze strony „opinii publicznej", to można w tym miejscu postawić pytanie, czy sędziowie i prokuratorzy, których powszechna krytyka medialna dotyczy chyba w stopniu jeszcze większym i bardziej dosadnym niż adwokatury, są gotowi na takie „otwarcie"?

b) Zgodnie z art. 91a od orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego wskazanym tym organom państwowym przysługuje prawo wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego. Wedle art. 21 proj. każdej ze stron postępowania dyscyplinarnego przysługiwałoby odwołanie do właściwego miejscowo sądu apelacyjnego – sądu pracy i ubezpieczeń społecznych. Dlaczego akurat specjaliści od zwolnień, urlopów, rent i emerytur (z całym szacunkiem dla ich wiedzy w zakresie tej specjalności) zostali uznani za najbardziej kompetentnych dla orzekania w sprawach dyscyplinarnych adwokatów – trudno zgadnąć. Proponowane rozwiązanie bez wyraźnej potrzeby obniża rangę postępowania nadzorczego sądów państwowych wobec adwokatów. Uregulowanie przyjęte w art. 91a p. o a. sprawdziło się w praktyce i nie sposób twierdzić, by sprawy kasacyjne w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów stanowiły jakiekolwiek znaczące obciążenie dla Sądu Najwyższego. Rozpoznanie ich na tym właśnie, najwyższym szczeblu zapewnia nie tylko wysoki poziom orzecznictwa, ale i bezwzględna jego bezstronność, co w razie powierzenia rzecznictwa lokalnym sądom, nawet apelacyjnym, nie zawsze będzie osiągalne w takim samym stopniu, zwłaszcza w sytuacji, gdy wymuszone, wbrew stanowisku adwokatury, unormowanie prawne umożliwiające praktycznie nieograniczoną „integrację" rodzinną środowisk sędziowskich i adwokackich stwarzać może dla opinii publicznej dostateczny pretekst, by rzetelność i bezstronność takiej formy nadzoru orzeczniczego kwestionować.

Proponujemy zatem, aby w art. 53 pkt 2 ust. 2 proj. wprowadzić zmianę i nadać mu w pierwszej części brzmienie:

W sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (skreśla się słowa: *„w szczególności w zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych") stosuje się* – i dalej bez zmian. Na końcu dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

W zakresie orzekania w sprawach dyscyplinarnych, stosuje się przepisy p. o a.

6. Istniejące trudności przy nieograniczonym i bezpośrednim stosowaniu przepisów k.p.a. w sprawach indywidualnych (np. w zakresie wymogów formalnych decyzji organów kolegialnych) uzasadniają propozycję, aby istniejący tekst art. 26 ust. 1 uzupełnić słowem „...*stosuje* ***się odpowiednio***" (a nie wprost, jak to wynika z projektu).

7. Największe zastrzeżenia budzą propozycje rozwiązań odnoszące się do nadzoru nad działalnością samorządów zawodowych (Dział III):

a) Nieuzasadnione jest wyposażenie organu nadzoru w uprawnienie do uczestniczenia w posiedzeniach wszystkich (a nie tylko naczelnych) organów samorządu zawodowego (w odniesieniu do adwokatury dotyczyłoby to okręgowych rad adwokackich) oraz do wykonywania czynności nadzorczych bezpośrednio w stosunku do nich. Jeśli zamiar ustawodawcy był inny, mniej radykalny, to z obecnego brzmienia art. 28–32 proj. wcale to nie wynika. Nie wymaga jak sądzimy dłuższego

dowodu stwierdzenie, że oznaczałoby to nawrót do „ręcznego sterowania" w jego najgorszym wydaniu, a bezpośrednia presja wywierana na lokalne organy samorządu adwokackiego podważałaby sama istotę samorządności.

b) Nie możemy zaakceptować – i tę kwestie uważamy za kluczową dla dalszego funkcjonowania samorządu adwokackiego – przewidzianego w art. 34 ust. 2 proj. uprawnienia organu nadzorczego do stwierdzania decyzją administracyjną nieważności całości lub części uchwały „organu samorządu zawodowego" (każdego organu, także lokalnego). Stwierdzenie nieważności ma mieć ten skutek, że uchwała nie podlega wykonaniu (art. 38 proj.). Organ samorządu może w terminie 45 dni złożyć skargę do sądu administracyjnego; skarga, w braku szczególnego uregulowania podlegałaby normalnemu, dwuinstancyjnemu trybowi postępowania przed sądami administracyjnymi. Przez cały ten czas, a zważywszy na znaną od wielu lat praktykę funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w jego jednoinstancyjnej postaci, będzie to okres bardzo długi, uchwała nie jest wykonywana. Ponieważ uchwały dotyczą najczęściej bieżących spraw samorządowych, przeto wstrzymanie ich wykonalności na cały ten okres oznaczać będzie, iż utracą one swój sens i cel, staną się po prostu bezprzedmiotowe. Przewidziany w art. 39 ust. 4 rygoryzm czasowy jest iluzoryczny. Pomijając już fakt, że terminy tego rodzaju mają charakter instrukcyjny, to odnoszą się one do *pierwszej* rozprawy, która wcale nie musi być ostatnią. Przyjęcie w adwokaturze projektowanego rozwiązania może doprowadzić, przy odpowiednio intensywnej i nieżyczliwej działalności nadzorczej, do paraliżu w działalności samorządu, co stworzy doskonałą podstawę dla formułowania twierdzeń o jego nieudolności, a w dalszej konsekwencji – zbędności. Istniejące obecnie unormowania w p. o a. formy prawne realizacji uprawnień nadzorczych (art. 14 ust. 1, art. 47 ust. 2, art. 69 ust. 2, zapewniały i zapewniają dostateczną i skuteczną kontrolę organu nadzoru nad działalnością samorządu bez sięgania do metod właściwych w zakresie nadzoru nad samorządem terytorialnym, ale z pewnością nie w odniesieniu do adwokatury. Nigdy też Minister Sprawiedliwości nie uskarżał się na niedostatek uprawnień nadzorczych, wynikających z powołanych przepisów. Tak radykalna zmiana, jaką proponuje projekt ustawy, prowadzi do całkowitego odwrócenia proporcji i równowagi pomiędzy uprawnieniami samorządu a intensywnością kontroli nad nim. Taka i taka sama forma kontroli nad wszystkimi samorządami zawodowymi nie jest usprawiedliwiona nie tylko tradycją, w odniesieniu do adwokatury – niewątpliwie najdłuższą i niesprawiająca jakichkolwiek problemów przy realizacji nadzorczej funkcji Państwa, ale także potrzebami związanymi z celem ustawy; nie ma być nim bowiem *redukcja do najmniejszego wspólnego mianownika* wszystkich samorządów zawodowych, ale usprawnienie ich funkcjonowania przy uwzględnieniu specyfiki danego zawodu i jego roli społecznej. Dlatego też **sprzeciwiamy się** objęciu adwokatury tą formą sprawowania nadzoru, jaka została unormowana w art. 28–46 projektu. W związku z tym proponujemy uzupełnienie art. 47 proj. o następujące zdanie:

Przepisów niniejszego działu nie stosuje się do nadzoru nad działalnością samorządu adwokackiego.