



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IV kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP-140-37(3)/03

Warszawa, 8 września 2003 r.

Pan

Marek Borowski

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Przedkładam **stanowisko Rządu** wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy – Prawo
o adwokaturze oraz o zmianie
niektórych innych ustaw (druk nr 1694).**

Jednocześnie informuję, iż Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z wyrazami szacunku

(-) Leszek Miller

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1694)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw, uwzględniając coraz bardziej liczne głosy krytyczne odnośnie do dotychczasowych zasad dostępu do zawodów prawniczych, zmierza do radykalnej, wręcz rewolucyjnej zmiany tychże zasad.

Rząd z zadowoleniem przyjmuje więc inicjatywę podjęcia dyskusji nad dostępnością do zawodów prawniczych oraz nad szeregiem wątpliwości podnoszonych zarówno przez środowiska prawnicze, jak i media, dotyczących naboru oraz szkolenia przyszłych adwokatów, radców prawnych czy notariuszy.

Projekt, stanowiący niewątpliwie ważny punkt wyjścia dla dalszych prac we wskazanym kierunku, budzi jednak szereg wątpliwości. Zawarte w nim propozycje, wymierzone przeciwko wadom systemu, mogą przyczynić się do powstania nowych problemów, których projektodawcy zdają się nie przewidywać.

Słuszna wydaje się idea bardzo ostrożnego podchodzenia do lawinowego tworzenia nowych samorządów zawodowych, podobnie jak do tego, czy powstanie konkretnej korporacji zawodowej jest niezbędne, szczególnie w świetle faktu, iż tworząc samorząd, państwo przekazuje mu część swojego władztwa publicznego.

Trzeba jednakże stwierdzić, że większość z istniejących korporacji, w tym właśnie adwokatów, radców prawnych i notariuszy, wykazały swoją potrzebę istnienia, spełniając istotną i pozytywną rolę w kształtowaniu wizerunku i profesjonalizmu poszczególnych zawodów zaufania publicznego, stosownie do potrzeb społeczeństwa i funkcji realizowanych przez Państwo.

Dlatego z dużą ostrożnością należałoby rozważać proponowane w projekcie, poważne uszczuplenie kompetencji samorządów, gdyż zbyt radykalne zmiany mogą podważyć samą ideę samorządności zawodowej w tych korporacjach. Z drugiej strony warto podkreślić, że brak jest istotnych dowodów na to, czy przekazanie pewnych kompetencji, należących do samorządu zawodowego, administracji rządowej

spowoduje poprawę systemu naboru i kształcenia przyszłych adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Kontrowersyjne wydaje się założenie, iż Minister Sprawiedliwości będzie lepiej znał potrzeby np. adwokatury oraz zapewni doskonalszy system naboru do tego zawodu zaufania publicznego, niż sami członkowie korporacji zawodowych.

W kwestiach szczegółowych godzi się podnieść, co następuje.

Problematyczna jest propozycja utworzenia komisji egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Sprawiedliwości.

Przygotowanie kandydatów na adwokatów, radców prawnych czy notariuszy nie ogranicza się przecież do naboru na aplikację, lecz oznacza również organizowanie, stojących na wysokim poziomie, zajęć teoretycznych i sprawdzianów wiedzy oraz zapewnienie odpowiednio kwalifikowanych patronów czy wreszcie umożliwienie odbycia zajęć praktycznych w kancelariach adwokackich i radcowskich oraz w sądach, prokuraturach, kancelariach notarialnych, organach administracji rządowej i przedsiębiorstwach.

Możliwości organizacyjne w tym zakresie, zarówno po stronie samorządów zawodowych, jak i wymienionych jednostek współdziałających, są ograniczone i niejednakowe w poszczególnych rejonach kraju.

W aktualnym stanie prawnym Minister Sprawiedliwości ma pewien wpływ na dostępność do zawodów prawniczych, przez kompetencje związane z naborem na aplikację. W szczególności organ ten:

- rozpoznaje odwołania od uchwał organów samorządu adwokackiego odmawiających wpisania na listę aplikantów adwokackich i listę adwokatów,
- może sprzeciwić się - w formie decyzji administracyjnej – wpisom na listę adwokatów, radców prawnych i aplikantów adwokackich,
- deleguje przedstawiciela do udziału w komisjach egzaminacyjnych na aplikację notarialną.

Ponadto należy podkreślić, że samorzady zawodowe w omawianym zakresie działają na podstawie przepisów prawa, a od ich decyzji służą środki odwoławcze, ze skargą do sądu administracyjnego włącznie.

Rozważając, prezentowany m. in. przez Fundację Helsińską, niewątpliwie trafny pogląd o zbyt małej liczbie adwokatów i radców prawnych, w relacji do ilości spraw wpływających do sądów, warto dostrzec, że brak jest precyzyjnych danych, które odzwierciedlałyby rzeczywiste zapotrzebowanie na usługi prawnicze i wskazywały, czy rzeczywiście zdarzają się przypadki nadmiaru klientów u adwokatów i radców prawnych.

W ostatnich latach, wprowadzie bardzo nieznacznie, ale systematycznie rośnie liczba adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy. Obrazują to konkretne liczby:

	Adwokaci	Radcowie prawni	Notariusze
2000 r.	7 146	20 343	1446
2001 r.	7 363	19 753	1476
2002 r.	7 455	20 580	1558

Oczywiście, kwestią otwartą pozostaje, czy jest to wzrost wystarczający w stosunku do istniejących potrzeb ochrony prawnej obywateli.

Zbyt szeroki dopływ nowych osób do omawianych zawodów zaufania publicznego może doprowadzić do obniżenia poziomu umiejętności zawodowych nowo przygotowywanych przedstawicieli tych zawodów, co z kolei mogłoby odbić się na jakości usług prawniczych.

Projekt ustawy proponuje powołanie Komisji Egzaminacyjnej, składającej się m. in. z dwóch dyrektorów departamentu z Ministerstwa Sprawiedliwości, trzech sędziów Sądu Najwyższego oraz trzech sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Zważywszy na prognozowaną ilość kandydatów na aplikacje oraz jej absolwentów, którzy mieliby zostać poddani egzaminom, udział wymienionych osób w Komisji uniemożliwiłaby im wykonywanie podstawowych obowiązków zawodowych. W efekcie doszłoby do poważnego uszczuplenia i tak niezbyt licznej obsady tychże instytucji.

Wątpliwości budzi propozycja dostępu do zawodów adwokata, radcy prawnego i notariusza doktorów nauk prawnych, którzy zajmują stanowiska adiunktów na uniwersyteckich wydziałach prawa. Abstrahując od możliwego braku

umiejętności praktycznych zdobywanych w toku aplikacji, nietrudno przewidzieć perturbacje, jakie wystąpiłyby w kadrach szkolnictwa wyższego.

Może niepokoić proponowany przez projektodawców kierunek tworzenia nowych mechanizmów dostępu do zawodów prawniczych, który w istocie dawałby asumpt do omijania przepisów prawa. Z jednej bowiem strony proponuje się, by adwokatami mogli zostać doktorzy prawa, mimo że zasadą miałyby być aplikacja adwokacka, z drugiej zaś – gwarantuje się to samo osobom, które ukończyły aplikację sądową.

Ostatnia propozycja mogłaby też doprowadzić do paraliżu sądownictwa, gdyby okazało się, iż aplikanci sądowi wolą wykonywać lepiej płatne zawody adwokata, radcy prawnego czy notariusza. Redukcja liczby kandydatów na sędziów rodziłaby potrzebę zwiększenia naboru i szkolenia nowej kadry, co skutkowałoby poważnymi konsekwencjami finansowymi dla i tak niedofinansowanego wymiaru sprawiedliwości. Wysoce prawdopodobne wydaje się przy tym zjawisko wyboru przez osoby, które pragną zostać adwokatami, bezpłatnej aplikacji sądowej zamiast odpłatnej aplikacji adwokackiej.

Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla projektowanych zmian w art. 69 ustawy – Prawo o adwokaturze, polegających na wyłączeniu spod kontroli Ministra Sprawiedliwości uchwał okręgowych rad adwokackich w przedmiocie wpisu na listę aplikantów adwokackich.

Nie jest jasny cel zmienianego przepisu art. 71 ustawy – Prawo o adwokaturze, uprawniającego do przenoszenia przez adwokata swojej siedziby do okręgu innej izby, bez uzyskania zgody zainteresowanych izb. Mogłoby to prowadzić do komplikacji w prowadzeniu postępowań z udziałem danego adwokata (kwestia doręczeń), wykonywaniu funkcji nadzorczych przez Ministra Sprawiedliwości oraz przydzielaniu spraw prowadzonych z urzędu.

Warto byłoby się również zastanowić nad zasadnością zmian przenoszących na Ministra Sprawiedliwości uprawnienia do wydawania decyzji w przedmiocie skreślenia aplikanta z listy aplikantów adwokackich oraz z listy aplikantów radcowskich, z powodu stwierdzonej nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu.

Zastrzeżenia budzi propozycja skreślenia w całości treści przepisu art. 24 ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Rzecz w tym, że nie istnieje inny przepis określający, iż do kompetencji okręgowej rady izby radców prawnych należy prowadzenie list radców prawnych. Proponowany przepis art. 25¹ ust 2 projektu wydaje się odnosić jedynie do osób zwolnionych z wymogu odbycia aplikacji radcowskiej, o której mowa w art. 25.

Godna akceptacji jest natomiast, proponowana w projekcie ustawy – Prawo o notariacie, nowelizacja przepisu art. 10 (przez dodanie § 2), która pozwoliłaby Ministrowi Sprawiedliwości wydawać decyzje o powołaniu na stanowisko notariusza, jeżeli właściwa izba notarialna nie wyrazi opinii o kandydacie w ciągu 30 dni od dnia otrzymania wniosku. Dotychczasowa praktyka niejednokrotnie utrudniała albo wręcz uniemożliwiała Ministrowi Sprawiedliwości powoływanie na stanowisko notariusza, ponieważ rady zwlekały z wydaniem opinii o kandydacie.

Niemniej, mimo przedstawionych zastrzeżeń co do generalistów, jak i rozwiązań szczegółowych, należy docenić wagę poruszanych problemów oraz podjętą próbę ich rozwiązania. Dlatego Rada Ministrów proponuje prowadzenie nad projektem dalszych prac legislacyjnych, licząc na udoskonalenie jego rozwiązań na posiedzeniach komisji, z możliwie szerokim udziałem przedstawicieli wszystkich zainteresowanych zawodów prawniczych, środowiska naukowego oraz organizacji absolwentów studiów prawniczych.