

NOWA ADWOKATURA

ZAŁOŻENIA DO NOWEGO PRAWA O ADWOKATURZE wersja 2, zmieniona

Adam Bodnar, Łukasz Bojarski, Filip Wejman

Projekt przedstawia prywatne poglądy autorów

Kraków-Warszawa, wrzesień 2007
Wersja elektroniczna dostępna pod adresem:
nowaadwokatura.org

Spis treści

Najważniejsze zasady projektu	3
Część I.....	5
PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA NOWEGO PRAWA O ADWOKATURZE	5
§ 1. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego	5
§ 2. Dostęp do zawodu adwokata	5
§ 3. Ustrój adwokatury	8
§ 4. Postępowanie dyscyplinarne.....	8
§ 5. Świadczenie pomocy prawnej przez nie-adwokatów	9
§ 6. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje	9
Część II.....	12
UWAGI DO PROJEKTU.....	12
§ 1. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego	12
§ 2. Dostęp do zawodu adwokata	15
§ 3. Ustrój adwokatury	23
§ 4. Postępowanie dyscyplinarne.....	25
§ 5. Świadczenie pomocy prawnej przez nie-adwokatów	33
§ 6. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje	40
Część III.	45
SZCZEGÓŁOWE PROPOZYCJE DODATKOWE.....	45
Informacja o autorach	46

Najważniejsze zasady projektu

- Propozycja zakłada zespolenie dwóch zawodów: adwokata i radcy prawnego w **jeden nowy zawód adwokata**. Dotychczasowe dwie korporacje zawodowe tworzą jeden nowy samorząd zawodowy adwokatów.
- Państwo organizuje **kompetencyjny egzamin prawniczy (KEP)** sprawdzający zarówno wiedzę, jak i umiejętności. Osoby, które uzyskają wymagane minimum punktów, mogą przystąpić do korporacji zawodowej adwokatów.
- Projekt eliminuje utrudnienia w dostępie do zawodu adwokata: przystąpienie do egzaminu kompetencyjnego **nie wymaga odbycia formalnej aplikacji**, praktyki ani szkolenia. Uzyskanie pełnych uprawnień do reprezentacji wymaga jednak odbycia **rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata**, organizowanego przez izby adwokackie już po zdaniu kompetencyjnego egzaminu prawniczego.
- Ustrój nowej adwokatury opiera się na znacznie większych i silniejszych niż dotychczas **11 izbach adwokackich** (obecnie 24). Zunifikowana adwokatura jest samorządna i niezależna od państwa.
- **Sądownictwo dyscyplinarne w pierwszej instancji należy do korporacji**, a w drugiej do sądów powszechnych (11 sądów apelacyjnych) orzekających w składach mieszanych (dwóch sędziów zawodowych + jeden adwokat). Sąd II instancji weryfikuje orzeczenia sądu I instancji co do ustaleń faktycznych i prawnych. Przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.
- Projekt wprowadza instytucję **zawodowych rzeczników dyscyplinarnych**. Adwokaci wybrani przez Naczelną Radę Adwokacką na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego nie wykonują zawodu i kierują biurem rzecznika.
- Dodatkowo projekt zakłada możliwość wykorzystania pewnych jego elementów w **reformie innych zawodów prawniczych**: np. sędziowskiego, notarialnego, prokuratorskiego, referendarskiego (zastąpienie egzaminów wstępnych na aplikacje kompetencyjnym egzaminem prawniczym).

Niniejszy dokument służy przedstawieniu najważniejszych założeń reformy (część I) w języku naturalnym a nie w postaci przepisów. Sformułowanie przepisów wymaga podjęcia politycznych decyzji co do założeń.

W Części II poszczególne założenia opatrzone są uwagami. Część III zawiera dodatkowe propozycje dotyczące zawodów prawniczych, które nie są niezbędną częścią reformy.

Pierwsza wersja projektu powstała w okresie od lipca 2006 do stycznia 2007 i została poddana publicznej dyskusji między innymi w Instytucie Spraw Publicznych, w Kole Młodych przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie, w prasie oraz w Internecie (nowaadwokatura.org). Dziękujemy serdecznie za uwagi, które pomogły nam przygotować wersję drugą zmienioną i będziemy wdzięczni za dalsze komentarze, które można umieszczać na stronie nowaadwokatura.org.

Część I

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA NOWEGO PRAWA O ADWOKATURZE

§ 1. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego

1. W miejsce zawodu adwokata i radcy prawnego powstaje **nowy zawód: adwokat**. Osoby, które dotychczas wykonywały zawód adwokata lub radcy prawnego, z mocy prawa stają się adwokatami.
2. Adwokat może reprezentować strony i świadczyć inną pomoc prawną we wszelkich sprawach (karnych, cywilnych, administracyjnych etc.) przed każdym urzędem, sądem i wobec podmiotów prywatnych.
3. **Regulacja przejściowa:**
 - A. **Władze nowego samorządu adwokackiego powstają na zasadzie parytetu** – równej reprezentacji dotychczasowych adwokatów i radców prawnych, tak, aby zapewnić proporcjonalny wpływ na kształt nowego samorządu reprezentantom obu środowisk.
 - B. Przez 5 lat dawni radcowie prawni mogą występować jako obrońcy jedynie w tych sprawach karnych, które rozpoczynają się w sądach rejonowych. Po upływie tego czasu nabywają automatycznie pełne uprawnienia. Radcowie prawni mogą reprezentować osoby pokrzywdzone w postępowaniu karnym bez ograniczeń.
 - C. Przez okres przejściowy radcowie prawni zobowiązani są do informowania o swoim statusie (np. *dawniej radca prawny*) na papierze firmowym, w nazwie kancelarii, na pieczęciach etc. Przed przyjęciem sprawy karnej dawny radca prawny powinien poinformować klienta, że przed wejściem w życie ustawy wykonywał zawód radcy prawnego. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie określi nowy samorząd adwokacki.
 - D. Radca prawny uzyskuje prawo pełnej reprezentacji w sprawach karnych przed upływem 5 lat, jeżeli złoży egzamin uzupełniający – „moduł karny” egzaminu kompetencyjnego organizowanego corocznie przez Ministra Sprawiedliwości.

§ 2. Dostęp do zawodu adwokata

1. Uzyskać **wpis na listę adwokacką** mogą osoby, które:
 - ukończyły **wyższe studia prawnicze**,
 - zdały **kompetencyjny egzamin prawniczy**.

2. Wpis na listę adwokacką po zdaniu egzaminu uprawnia do świadczenia pomocy prawnej z wyłączeniem reprezentacji klientów w tych sytuacjach, gdy odpowiednie przepisy proceduralne zastrzegają reprezentację wyłącznie do kompetencji adwokata.
3. Uzyskanie uprawnienia do reprezentacji w sytuacji opisanej w ustępie 2 wymaga odbycia rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata.

Kompetencyjny egzamin prawniczy (KEP)

4. Minister Sprawiedliwości organizuje we współpracy z adwokatami coroczny państwowy kompetencyjny egzamin prawniczy – część teoretyczną i część praktyczną.
5. **Nie ma wymogu odbycia formalnej aplikacji**, szkolenia ani praktyki **przed przystąpieniem do egzaminu**. Warunkiem przystąpienia do egzaminu jest ukończenie studiów prawniczych. (Na temat praktycznego przygotowania do egzaminu patrz komentarz w części II).
6. Koszt przeprowadzenia egzaminu pokrywają uczestnicy. Minister ma możliwość częściowego sprywatyzowania przeprowadzania egzaminu w zakresie logistyki i organizacji. Jeżeli okaże się, że procedura egzaminacyjna działa sprawnie, można rozważyć sprywatyzowanie również meritum egzaminu jako usługi na rzecz państwa świadczonej przez wyłonionego w przetargu wykonawcę działającego pod nadzorem Ministerstwa.
7. Egzamin jest wyłącznie **pisemny**. Egzamin składa się z **modułów tematycznych**, m.in. modułu cywilnego, karnego, administracyjnego.
8. Problematyka egzaminu.
 - A. **Część teoretyczna** obejmuje:
 - wiedzę o prawie polskim, prawie Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka;
 - zagadnienia z zakresu etyki zawodu, postępowania dyscyplinarnego w adwokaturze, ustroju korporacji;
 - B. **Część praktyczna** polega na przygotowaniu:
 - dokumentów prywatnych (np. umowy, pełnomocnictwa, aktu założycielskiego organizacji, statutu spółki);
 - pisma do sądu lub urzędu (np. pozwu, apelacji, zażalenia, odwołania, wniosku o dokonanie wpisu, skargi kasacyjnej, skargi konstytucyjnej);
 - opinii prawnej.
9. Powołany przez Ministra Sprawiedliwości **Zespół** powinien opracowywać pytania egzaminacyjne, kryteria oceny odpowiedzi oraz czuwać nad kształtem egzaminu. W skład Zespołu oraz komisji oceniających prace wchodzi przedstawiciele korporacji adwokackiej, Ministra, sądów i wyższych uczelni.
10. Oceniający nie znają tożsamości osób, których prace sprawdzają (prace są kodowane).
11. Osoba, która uzyskała minimum koniecznych punktów, może złożyć w korporacji adwokackiej oświadczenie, że przystępuje do wykonywania zawodu. Załącznikami

są: zaświadczenie o wyniku egzaminu i zaświadczenie o niekaralności. Ustawa wyliczy typy przestępstw, których popełnienie uniemożliwia wykonywanie zawodu.

Kurs praktycznej nauki zawodu adwokata

12. Kurs praktycznej nauki zawodu adwokackiego trwa nie dłużej niż 12 miesięcy i jest organizowany przez izbę adwokacką.
13. Kurs mogą odbyć wszyscy zainteresowani, którzy zdali z wynikiem pozytywnym KEP.
14. Kurs może być odpłatny, jednak jego organizacja nie stanowi działalności zarobkowej adwokatury.
15. Kurs składa się z 3 elementów:

A. Zajęcia (co najmniej 180 godzin w ciągu 12 miesięcy)

Ustala się minimum programowe – zajęcia muszą obejmować następujące zagadnienia: symulacja rozprawy karnej i cywilnej, symulacja rozmowy z klientem, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej, taktyka procesowa, zasady i techniki mediacji, etyka zawodowa i standardy wykonywania zawodu, korzystanie z prawniczych baz danych.

Zaliczenie: warunkiem zaliczenia (zaliczenie formalne, nie na ocenę) jest udział w co najmniej 80% minimalnego czasu zajęć (144 godz.) oraz wypełnienie innych formalnych kryteriów: udział w symulacji procesu, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej.

B. Praktyka w sądzie (w sumie co najmniej 40 dni roboczych w ciągu 12 miesięcy)

Praktyki w sądzie organizuje Izba. Praktyki powinny odbywać się w okresach ciągłych (co najmniej 3 dni w tygodniu, przez co najmniej 2 tygodnie).

Zaliczenie: prezes sądu potwierdza ilość dni roboczych, które kursant spędził w sądzie.

C. Substytucja (co najmniej 20 razy)

Pośrednikiem pomiędzy adwokatami udzielającymi substytucji a kursantami-substytutami w umożliwieniu odbycia substytucji jest Izba (Izba ustala listę „patronów” oraz kieruje doń kursantów). Można odbywać substytucję u adwokata wedle własnego wyboru po zaakceptowaniu przez Izbę.

Zaliczenie: adwokat, który udzielił substytucji, poświadcza każdorazowo odbytą substytucję z informacją, w jakiej sprawie miała miejsce.

16. Każda osoba, która spełniła powyższe wymagania (obecność na zajęciach, symulacja i mowa adwokacka, potwierdzenie odbycia praktyk w sądzie, substytucji), zalicza kurs i uzyskuje pełne uprawnienia adwokackie.
17. Do wyeliminowania ewentualnych kandydatów nie spełniających zdaniem Izby wymagań do wykonywania zawodu służy postępowanie dyscyplinarne na ogólnych zasadach.
18. Okręgowa Rada Adwokacka może zwolnić niektóre kategorie osób z obowiązku odbycia praktyki w sądzie (na przykład osoby, które pracowały w sądzie w

charakterze sędziego, referendarza itp.). ORA wydaje także na wniosek zainteresowanego zgodę na zaliczenie niektórych elementów kursu (praktyka w sądzie, substytucja) w innym czasie niż czas trwania kursu.

19. Po upływie odpowiednich okresów, w trakcie których obowiązują przepisy przejściowe, **nie ma możliwości uzyskania prawa wykonywania zawodu adwokata poza powyższą procedurą** (egzamin kompetencyjny i kurs praktycznej nauki zawodu). Każda osoba musi zdać egzamin kompetencyjny.
20. **Przepisy przejściowe** umożliwią skorzystanie przez odpowiedni okres z dotychczas obowiązujących zasad przechodzenia między zawodami i wpisu na listę reprezentantów nauki prawa.

§ 3. Ustrój adwokatury

1. Adwokatura jest podzielona terytorialnie na **11 dużych izb** pokrywających się z zasięgiem apelacji sądowych (obecnie jest 19 izb radców prawnych i 24 izby adwokackie).
2. Adwokatura jest **samorządna i niezależna** od organów państwowych. Utrzymuje się w mocy przepisy dotyczące kompetencji organów adwokatury (jak Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie itd.). Wprowadza się przepisy przejściowe dotyczące wyboru składu nowych organów (po połączeniu dotychczasowych dwóch zawodów prawniczych w jeden) oraz dotyczące połączenia majątku dotychczasowych korporacji.
3. Tak jak dotychczas przynależność do samorządu adwokackiego jest dla wszystkich adwokatów **obowiązkowa** i wiąże się z koniecznością opłacania składek korporacyjnych, obowiązkiem posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz podległością sądownictwu dyscyplinarnemu.
4. **Władze Nowej Adwokatury tworzone są na zasadzie parytetu.**

§ 4. Postępowanie dyscyplinarne

1. Przy izbach adwokackich działają **zawodowi rzecznicy dyscyplinarni**. Rzecznik pełniąc funkcję nie może jednocześnie wykonywać zawodu adwokata (w czasie sprawowania funkcji). Rzecznik otrzymuje wynagrodzenie i jest obsługiwany przez biuro. Środki finansowe na wynagrodzenie i działalność rzeczników (koszty zatrudnienia pracowników oraz organizacji biura) pochodzą z budżetu korporacji (składka). Rzeczników powołuje spośród adwokatów z ponad-dziesięcioletnim stażem zawodowym Naczelna Rada Adwokacka.
2. W sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji orzeka **korporacyjny sąd dyscyplinarny** powołany przy izbie. Odwołanie od jego wyroku przysługuje do **powszechnego sądu apelacyjnego**, który sprawuje pełną kontrolę nad sądownictwem dyscyplinarnym orzekając co do faktów i prawa w drugiej instancji. Sąd apelacyjny będzie orzekał w **składzie mieszanym**: dwóch sędziów zawodowych i jeden adwokat.

Od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje ograniczona tylko do zagadnień prawnych skarga kasacyjna, o której przyjęciu decyduje Sąd Najwyższy.

3. Adwokaci, którzy będą orzekać w sądzie powszechnym w składach mieszanych, są wybierani na trzyletnią kadencję przez zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich spośród osób z co najmniej dziesięcioletnim stażem adwokackim i praktyką orzeczniczą w sądach dyscyplinarnych. Zgromadzenie izby wybiera grupę adwokatów, którzy będą sędziami w składach orzekających w poszczególnych sprawach. Z tej grupy adwokaci będą wybierani do składów w drodze losowania.

§ 5. Świadczenie pomocy prawnej przez nie-adwokatów

1. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych w wielu sytuacjach tylko adwokaci mogą reprezentować strony przed sądami lub trybunałami (np. zgodnie z procedurą karną tylko adwokat może być obrońcą; zgodnie z procedurą cywilną w większości sytuacji pełnomocnikiem przed sądem cywilnym może być tylko adwokat; skargę konstytucyjną może sporządzić tylko adwokat etc.). Projekt nic nie zmienia w tym zakresie. Tylko adwokaci po zdaniu egzaminu kompetencyjnego i zaliczeniu kursu praktycznej nauki zawodu mają to uprawnienie.
2. W zakresie innych przejawów pomocy prawnej niż reprezentacja przed sądem (np. doradztwo, projektowanie aktów prawnych, przygotowywanie opinii, reprezentacja przed organami administracji) projekt zawiera dwa warianty:

Wariant A. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą **świadczyć zawodowo pomoc prawną** pod warunkiem posiadania wykształcenia prawniczego i ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Wyjątki to nieodpłatne albo incydentalne świadczenie pomocy prawnej. Świadczenie pomocy prawnej wbrew wymogom ustawy stanowi wykroczenie.

Wariant B. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą niezależnie od wykształcenia i ubezpieczenia zarówno odpłatnie jak i za darmo, zawodowo jak i incydentalnie doradzać, projektować akty prawne, pisać opinie i wykonywać wszelkie inne czynności należące do zakresu pomocy prawnej, które nie są zastrzeżone przez przepisy proceduralne do wyłączności adwokatów.

3. **Tytuł zawodowy „adwokat” podlega ochronie**, podszycie się pod adwokata jest wykroczeniem.

§ 6. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje

1. **Notariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację notarialną. Aplikacja trwa rok i kończy się egzaminem notarialnym, który obejmuje szczegółowe zagadnienia związane z wykonywaniem tego zawodu.

2. **Prokuratura.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie ilość miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 2 lata i kończy się egzaminem prokuratorskim. Aplikacja składa się z praktycznej nauki zawodu w prokuraturach oraz ze szkolenia w 4 oddziałach Szkoły Kadr Wymiaru Sprawiedliwości.
3. **Referendariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie ilość miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 1 rok i kończy się egzaminem.
4. **Zawód sędziowski.**

Ścieżka 1

- A. KEP jest pierwszym szczeblem na drodze do wykonywania zawodu sędziego, znosi się egzamin na aplikację sędziowską.
- B. Ogłasza się corocznie ilość wolnych stanowisk asystentów sędziów. O przyjęciu na stanowisko asystenta sędziego decyduje ilość punktów zdobytych na kompetencyjnym egzaminie prawniczym. Stanowiska asystentów sędziów otrzymują kandydaci, którzy uzyskali najlepszy wynik z egzaminu kompetencyjnego (w skali kraju).
- C. Praca w charakterze asystenta sędziego jest okresem nabywania praktycznych umiejętności pod okiem opiekuna. Asystenci biorą udział w szkoleniach dla asystentów sędziowskich organizowanych przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju. Asystenci zamierzający zdawać egzamin sędziowski biorą udział w dodatkowych zajęciach praktycznych: symulacja procesu, psychologia sali rozpraw, metodyka pracy sędziego itp.
- D. Po upływie czterech lat asystenci mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa decyduje, czy osobę, która zdała egzamin, powołać na stanowisko sędziego (z pominięciem kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów). Oceny kandydata dokonuje się na podstawie opinii co do jego pracy, zaliczenia szkoleń oraz zdania egzaminu sędziowskiego.

Ścieżka 2

- E. Dotyczy ubiegania się o nominację sędziowską adwokatów, prokuratorów i innych uprawnionych na mocy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z pominięciem etapu asystentury i egzaminu sędziowskiego.
- F. Proponujemy utrzymanie dotychczasowych zasad, z zastrzeżeniem zmiany trybu powołania na stanowisko sędziego.
- G. Przy KRS tworzy się **komisję oceniającą kandydatów**, w skład której wchodzi adwokaci, prokuratorzy i notariusze, ewentualnie przedstawiciele innych środowisk (referendarzy, asystentów sędziów, świata nauki itp.). Komisja dokonuje oceny kandydatów biorąc pod uwagę ich dorobek zawodowy oraz opinie ze środowiska pracy kandydata.

- H. KRS dokonuje porównawczej oceny kandydatów spośród zgłoszonych sędziów oraz osób z innych zawodów i podejmuje decyzję o powołaniu na stanowisko sędziego jednej spośród osób, które się zgłosiły.
- I. Jeśli sędzią została osoba powołana spośród kandydatów z innych zawodów, osoba taka uprawnienie do uzyskania „stanu spoczynku” uzyskuje po 8 latach nieprzerwanej pracy w charakterze sędziego.
- J. Osoby powołane na stanowisko sędziego, a nie wykonujące wcześniej pracy sędziego, odbywają dodatkowe 6-miesięczne szkolenie z metodyki pracy sędziego organizowane przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju.

Część II

UWAGI DO PROJEKTU

§ 1. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego

1. W miejsce zawodu adwokata i radcy prawnego powstaje **nowy zawód: adwokat**. Osoby, które dotychczas wykonywały zawód adwokata lub radcy prawnego, z mocy prawa stają się adwokatami.
2. Adwokat może reprezentować strony i świadczyć inną pomoc prawną we wszelkich sprawach (karnych, cywilnych, administracyjnych etc.) przed każdym urzędem, sądem i wobec podmiotów prywatnych.
3. **Regulacja przejściowa:**
 - A. **Władze nowego samorządu adwokackiego powstają na zasadzie parytetu** – równej reprezentacji dotychczasowych adwokatów i radców prawnych, tak, aby zapewnić proporcjonalny wpływ na kształt nowego samorządu reprezentantom obu środowisk.
 - B. Przez 5 lat dawni radcowie prawni mogą występować jako obrońcy jedynie w tych sprawach karnych, które rozpoczynają się w sądach rejonowych. Po upływie tego czasu nabywają automatycznie pełne uprawnienia. Radcowie prawni mogą reprezentować osoby pokrzywdzone w postępowaniu karnym bez ograniczeń.
 - C. Przez okres przejściowy radcowie prawni zobowiązani są do informowania o swoim statusie (np. *dawniej radca prawny*) na papierze firmowym, w nazwie kancelarii, na pieczęciach etc. Przed przyjęciem sprawy karnej dawny radca prawny powinien poinformować klienta, że przed wejściem w życie ustawy wykonywał zawód radcy prawnego. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie określi nowy samorząd adwokacki.
 - D. Radca prawny uzyskuje prawo pełnej reprezentacji w sprawach karnych przed upływem 5 lat, jeżeli złoży egzamin uzupełniający – „moduł karny” egzaminu kompetencyjnego organizowanego corocznie przez Ministra Sprawiedliwości.

Uwagi

1. Projekt zakłada połączenie zawodów zaufania publicznego, których przedmiot stanowi świadczenie usług prawniczych dla klientów. Projekt **nie odbiera** członkom dwóch korporacji **dotychczasowych praw**. Adwokaci pozostają przy swoich uprawnieniach. Radcy prawni zyskują **dodatkowe uprawnienia zawodowe**, ponieważ zostaje zniesiony monopol adwokatów na obronę w sprawach karnych. Każdy adwokat lub radca prawny może świadczyć te same usługi co dotychczas w taki sam sposób jak dawniej, ale w sytuacji większej konkurencji.

2. Połączenie zawodów radcy prawnego i adwokata stanowi **racjonalną konsekwencję zbliżenia**, które już nastąpiło między tymi zawodami. Kolejne nowelizacje powodują, że odmienność uprawnień zawodowych radców prawnych i adwokatów staje się coraz mniejsza. Dzieje się tak dlatego, że nie ma właściwie powodu, który uzasadniałby potrzebę funkcjonowania dwóch tak podobnych, a jednak oddzielnych, zawodów. Pod rządami obecnie obowiązującego prawa radcy prawni mogą już na przykład występować jako obrońcy w sprawach karnych o wykroczenia, prowadzić sprawy rodzinne. Jedynym powodem tego rozróżnienia są, anachroniczne już dziś, wymogi ustroju socjalistycznego. Jednak w pozostałych byłych państwach socjalistycznych unifikacja zawodu adwokatów i radców dokonana się już dawno.
3. Proponujemy, aby w ramach przepisów przejściowych ustalić, że **władze nowej korporacji zawodowej** powstają **na zasadach parytetu** – równej reprezentacji we władzach przedstawicieli obu zawodów. To zapewni równy wpływ na kształt korporacji i jej działania dotychczasowych adwokatów i radców prawnych oraz zabezpieczy przed „wchłonięciem” adwokatury przez liczniejszy zawód radcowski. Sprawa połączenia majątków korporacji powinna zostać rozstrzygnięta przez same korporacje.
4. **Korzyści z połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego:**
 - A. **Zwiększony dostęp klientów** do usług prawnych dzięki poszerzeniu uprawnień zawodowych członków dotychczasowych dwóch korporacji. To zjawisko będzie miało znaczenie szczególnie w małych miejscowościach.
 - B. **Wzmocnienie samorządu** zawodowego. Korporacja adwokacka będzie liczyła kilkakrotnie więcej członków i będzie dysponowała o wiele większym majątkiem. Pozwoli to lepiej bronić niezależności adwokatury.
 - C. **Jednolitość zasad i orzecznictwa** co do standardów wykonywania zawodu, np. reklamy, dopuszczalności niektórych postaci wynagrodzenia (np. wynagrodzenie jako procent od wygranej kwoty, tzw. umowa *de quota litis*), tajemnicy zawodowej, deliktów dyscyplinarnych etc. Ujednolicenie zmniejszy także konfuzję co do różnic między zasadami wykonywania tych zawodów, która bywa udziałem i klientów, i samych prawników.
 - D. **Oszczędności** wynikające ze zniesienia dwóch równoległych struktur zarządzających poszczególnymi korporacjami zawodowymi.
 - E. Skala dużego samorządu pozwala w sprawach zawodowych zmniejszyć znaczenie znajomości i innych nieformalnych więzi istniejących w małych grupach. To sprzyja demokracji wewnątrz samorządu adwokackiego i **bezstronności sądownictwa dyscyplinarnego**.
5. Prawnicy, którzy wchodzi do zawodu pod rządami nowej ustawy, mają pełne uprawnienia. To samo dotyczy dotychczas praktykujących radców prawnych, którzy przystąpią do egzaminu uzupełniającego.
6. Uprawnienia dawnych radców prawnych są ograniczone w sprawach karnych. Dawny radca prawny może występować jako obrońca w sprawach karnych tylko w sprawach, które zaczynają się przed sądem rejonowym. Ograniczenie trwa 5 lat, pozwala zdobyć odpowiednią wiedzę i praktykę w sprawach karnych. Radcy prawni, którzy potrzebują pełnych uprawnień, mogą je zdobyć zdając przed upływem 5 lat uzupełniający egzamin z prawa karnego („moduł karny” corocznego egzaminu kompetencyjnego organizowanego przez Ministra Sprawiedliwości). Po upływie 5 lat otrzymują pełne

uprawnienia bez konieczności składania egzaminu. Ograniczenie nie dotyczy innych ról w procesie karnym, które radcowie prawni pełnią już obecnie.

7. Dawnego radcę prawnego obciążają obowiązki informacyjne. W okresie 5 lat przyjmując sprawę karną jest zobowiązany poinformować klienta o tym, że wykonywał zawód radcy prawnego, który nie obejmował uprawnień do obrony. Ponadto, informacja o tym, że dana osoba jest dawnym radcą prawnym, powinna znaleźć się na pieczęci, nagłówku papieru firmowego etc. Szczegóły polityki informacyjnej określi zbiór zasad etycznych adwokatów. Powyższy obowiązek informacyjny odpada także po zdaniu egzaminu uzupełniającego.

§ 2. Dostęp do zawodu adwokata

1. Uzyskać **wpis na listę adwokacką** mogą osoby, które:
 - ukończyły **wyższe studia prawnicze**,
 - zdały **kompetencyjny egzamin prawniczy**.
2. Wpis na listę adwokacką po zdaniu egzaminu uprawnia do świadczenia pomocy prawnej z wyłączeniem reprezentacji klientów w tych sytuacjach, gdy odpowiednie przepisy proceduralne zastrzegają reprezentację wyłącznie do kompetencji adwokata.
3. Uzyskanie uprawnienia do reprezentacji w sytuacji opisanej w ustępie 2 wymaga odbycia rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata.

Kompetencyjny egzamin prawniczy (KEP)

4. Minister Sprawiedliwości organizuje we współpracy z adwokatami coroczny państwowy kompetencyjny egzamin prawniczy – część teoretyczną i część praktyczną.
5. **Nie ma wymogu odbycia formalnej aplikacji**, szkolenia ani praktyki **przed przystąpieniem do egzaminu**. Warunkiem przystąpienia do egzaminu jest ukończenie studiów prawniczych. (Na temat praktycznego przygotowania do egzaminu patrz komentarz w części II).
6. Koszt przeprowadzenia egzaminu pokrywają uczestnicy. Minister ma możliwość częściowego sprywatyzowania przeprowadzania egzaminu w zakresie logistyki i organizacji. Jeżeli okaże się, że procedura egzaminacyjna działa sprawnie, można rozważyć sprywatyzowanie również meritum egzaminu jako usługi na rzecz państwa świadczonej przez wyłonionego w przetargu wykonawcę działającego pod nadzorem Ministerstwa.
7. Egzamin jest wyłącznie **pisemny**. Egzamin składa się z **modułów tematycznych**, m.in. modułu cywilnego, karnego, administracyjnego.
8. Problematyka egzaminu.
 - A. **Część teoretyczna** obejmuje:
 - wiedzę o prawie polskim, prawie Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka;
 - zagadnienia z zakresu etyki zawodu, postępowania dyscyplinarnego w adwokaturze, ustroju korporacji;
 - B. **Część praktyczna** polega na przygotowaniu:
 - dokumentów prywatnych (np. umowy, pełnomocnictwa, aktu założycielskiego organizacji, statutu spółki);
 - pisma do sądu lub urzędu (np. pozwu, apelacji, zażalenia, odwołania, wniosku o dokonanie wpisu, skargi kasacyjnej, skargi konstytucyjnej);
 - opinii prawnej.
9. Powołany przez Ministra Sprawiedliwości **Zespół** powinien opracowywać pytania egzaminacyjne, kryteria oceny odpowiedzi oraz czuwać nad kształtem egzaminu. W

skład Zespołu oraz komisji oceniających prace wchodzi przedstawiciele korporacji adwokackiej, Ministra, sądów i wyższych uczelni.

10. Oceniający nie znają tożsamości osób, których prace sprawdzają (prace są kodowane).
11. Osoba, która uzyskała minimum koniecznych punktów, może złożyć w korporacji adwokackiej oświadczenie, że przystępuje do wykonywania zawodu. Załącznikami są: zaświadczenie o wyniku egzaminu i zaświadczenie o niekaralności. Ustawa wyliczy typy przestępstw, których popełnienie uniemożliwia wykonywanie zawodu.

Kurs praktycznej nauki zawodu adwokata

12. Kurs praktycznej nauki zawodu adwokackiego trwa nie dłużej niż 12 miesięcy i jest organizowany przez izbę adwokacką.
13. Kurs mogą odbyć wszyscy zainteresowani, którzy zdali z wynikiem pozytywnym KEP.
14. Kurs może być odpłatny, jednak jego organizacja nie stanowi działalności zarobkowej adwokatury.
15. Kurs składa się z 3 elementów:

A. Zajęcia (co najmniej 180 godzin w ciągu 12 miesięcy)

Ustala się minimum programowe – zajęcia muszą obejmować następujące zagadnienia: symulacja rozprawy karnej i cywilnej, symulacja rozmowy z klientem, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej, taktyka procesowa, zasady i techniki mediacji, etyka zawodowa i standardy wykonywania zawodu, korzystanie z prawniczych baz danych.

Zaliczenie: warunkiem zaliczenia (zaliczenie formalne, nie na ocenę) jest udział w co najmniej 80% minimalnego czasu zajęć (144 godz.) oraz wypełnienie innych formalnych kryteriów: udział w symulacji procesu, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej.

B. Praktyka w sądzie (w sumie co najmniej 40 dni roboczych w ciągu 12 miesięcy)

Praktyki w sądzie organizuje Izba. Praktyki powinny odbywać się w okresach ciągłych (co najmniej 3 dni w tygodniu, przez co najmniej 2 tygodnie).

Zaliczenie: prezes sądu potwierdza ilość dni roboczych, które kursant spędził w sądzie.

C. Substytucja (co najmniej 20 razy)

Pośrednikiem pomiędzy adwokatami udzielającymi substytucji a kursantami-substytutami w umożliwieniu odbycia substytucji jest Izba (Izba ustala listę „patronów” oraz kieruje doń kursantów). Można odbywać substytucję u adwokata wedle własnego wyboru po zaakceptowaniu przez Izbę.

Zaliczenie: adwokat, który udzielił substytucji, poświadczają każdorazowo odbytą substytucję z informacją, w jakiej sprawie miała miejsce.

16. Każda osoba, która spełniła powyższe wymagania (obecność na zajęciach, symulacja i mowa adwokacka, potwierdzenie odbycia praktyk w sądzie, substytucji), zalicza kurs i uzyskuje pełne uprawnienia adwokackie.

17. Do wyeliminowania ewentualnych kandydatów nie spełniających zdaniem Izby wymagań do wykonywania zawodu służy postępowanie dyscyplinarne na ogólnych zasadach.
18. Okręgowa Rada Adwokacka może zwolnić niektóre kategorie osób z obowiązku odbycia praktyki w sądzie (na przykład osoby, które pracowały w sądzie w charakterze sędziego, referendarza itp.). ORA wydaje także na wniosek zainteresowanego zgodę na zaliczenie niektórych elementów kursu (praktyka w sądzie, substytucja) w innym czasie niż czas trwania kursu.
19. Po upływie odpowiednich okresów, w trakcie których obowiązują przepisy przejściowe, **nie ma możliwości uzyskania prawa wykonywania zawodu adwokata poza powyższą procedurą** (egzamin kompetencyjny i kurs praktycznej nauki zawodu). Każda osoba musi zdać egzamin kompetencyjny.
20. **Przepisy przejściowe** umożliwią skorzystanie przez odpowiedni okres z dotychczas obowiązujących zasad przechodzenia między zawodami i wpisu na listę reprezentantów nauki prawa.

Uwagi

1. Projekt wprowadza 3 wymogi merytoryczne dla uzyskania pełnych uprawnień adwokackich - wyższe wykształcenie prawnicze, zdanie kompetencyjnego egzaminu prawniczego i odbycie, **po egzaminie**, rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata. Osoby, które zdały egzamin, zostają członkami korporacji, jednak nie uzyskują pełnych uprawnień. Uprawnienia do reprezentacji sądowej, tam gdzie obecne przepisy zastrzegają je dla adwokatów i radców prawnych, uzyskuje się dopiero po ukończeniu rocznego kursu praktycznej nauki zawodu.
2. Projekt wprowadza **prawniczy egzamin kompetencyjny**, który z punktu widzenia ustawodawcy jest najbardziej wiarygodną formą sprawdzianu, bo to państwo samo go przeprowadza nie delegując tego zadania żadnej innej organizacji. **Egzamin kompetencyjny finansują sami egzaminowani**, nie ma bowiem powodu, żeby inni podatnicy ponosili z tego powodu ciężary finansowe.
3. Celem egzaminu jest ocena **wiedzy teoretycznej** o prawie oraz **umiejętności praktycznych** absolwentów studiów prawniczych. W dobie rozwoju metodologii egzaminowania wiele spośród elementów praktycznej nauki zawodu można sprawdzić poprzez odpowiednio ukształtowany egzamin pisemny. Dodatkowe umiejętności kandydaci do zawodu zdobędą podczas kursu po egzaminie.
4. Egzamin kończy się **podwójną notą**: z części praktycznej i teoretycznej. Oceny te są informacją o prawniku, która może posłużyć instytucjom państwowym lub osobom prywatnym także do różnych innych celów (np. przy naborze do służby państwowej albo do konstruowania rankingów wydziałów prawa).
5. Przystąpienie do korporacji wymaga **przekroczenia określonego progu punktów** z każdej z obydwu części: teoretycznej i praktycznej (może to być na przykład 65%).
6. Egzamin trwa kilka dni i składa się z **modułów tematycznych**, m.in. moduł cywilny, karny, administracyjny. Kandydaci do zawodu adwokata zdają egzamin ze wszystkich modułów. Natomiast zdanie poszczególnych modułów może być traktowane jako zaliczenie egzaminu uzupełniającego tam, gdzie jest on potrzebny np. dawnym radcom prawnym do uzyskania pełnych uprawnień w sprawach karnych.

7. Przygotowaniem egzaminu, opracowaniem kryteriów oceny oraz oceną prac zajmuje się specjalny Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości. Doniosłe jest, aby w skład Zespołu oraz komisji oceniających prace weszli obok przedstawicieli Ministra także przedstawiciele korporacji adwokackiej. Dodatkowo powinni tam znaleźć miejsce przedstawiciele wyższych uczelni oraz sądów.
8. **Egzamin jest pisemny.** Z punktu widzenia celu egzaminu, który służy zmierzeniu przez państwowy organ wiedzy prawniczej kandydatów, ta postać sprawdzianu ma przewagę nad egzaminem ustnym (który dla innych celów – np. rekrutacja do pracy w kancelarii – może być równie dobry lub lepszy). Odpowiedzi udzielone pisemnie łatwiej ze sobą porównać i ocenić, bo można wielokrotnie je odczytać i zestawić z innymi. Uzyskanie porównywalnego standardu przy egzaminach ustnych wymagałoby rejestracji dźwięku i obrazu, co jest możliwe, ale oznaczałoby konieczność dużych nakładów na technologię i organizację.
9. Umiejętności takie, jak stawianie pytań, dyskusja, wygłaszanie przemówień są ważne w pracy prawnika, ale z punktu widzenia państwa do zmierzenia ogólnej kompetencji prawniczej wystarcza egzamin pisemny. W toku normalnie przebiegającej kariery prawnik nieraz będzie poddany ustnym egzaminom, które będą zorientowane już nie na ogólną kompetencję, ale na poszczególne zawody lub zadania. Taki charakter mają np. rozmowy kwalifikacyjne organizowane przez pracodawców (np. kancelarie prawnicze). To samo może dotyczyć (w zależności od koncepcji ustawodawcy i władzy wykonawczej) naboru do służby cywilnej, dyplomacji, wywiadu, CBA itd. Każda z tych prac ma własną specyfikę i wymaga swoistych umiejętności komunikacyjnych, które są odzwierciedlone w procedurze naboru. Ogólny egzamin nie nadaje się do badania tak zróżnicowanych oczekiwań, zatem część ustna spowodowałaby dodatkowy wysiłek i koszt, a nie przyniosłaby korzyści. Najlepiej egzamin ustny wymyśli i przeprowadzi ten, kto ma wizję, do jakiego zawodu lub pracy potrzebuje kandydata.
10. Egzamin pisemny, w odróżnieniu od ustnego, można przeprowadzić w sposób gwarantujący **anonimowość**, co sprzyja obiektywnej ocenie. Egzamin pisemny pozwala też, w razie potrzeby, na **zweryfikowanie wyniku** przez osoby trzecie (komisję odwoławczą lub sąd). Utrwalenie dźwięku i obrazu jest możliwe, ale jak wskazano wyżej, wymaga istotnych, dodatkowych nakładów, które ponoszą osoby egzaminowane.
11. **Projekt eliminuje dodatkowe utrudnienia w dostępie do zawodu.** Dlatego **nie wprowadza** ustawowego **przymusu** odbycia **formalnej aplikacji**, szkolenia lub praktyki przed egzaminem. Dobrze zaprojektowany i rzetelnie przeprowadzony trudny egzamin daje bowiem wystarczającą gwarancję kompetencji. Dodatkowe umiejętności po zdaniu egzaminu kandydaci zdobędą podczas rocznego kursu.
12. **Brak obowiązku odbycia formalnej aplikacji przed egzaminem nie znaczy jednak, że aplikacja zniknie w ogóle.** Relacja uczeń – mistrz zawsze pozostanie ważna w zawodach prawniczych. Zdobycie wiedzy, umiejętności, kontaktów i pozycji zawodowej przez terminowanie u doświadczonego adwokata jest cenne dla początkującego prawnika, jest dla niego wspaniałą szansą. Dlatego zarówno przed, jak i po egzaminie, wielu młodych prawników będzie pracowało dla adwokatów, w kancelariach i spółkach, i uczyło się od nich zawodu. To jest naturalny, bardzo stary, i elastyczny mechanizm, który nie potrzebuje ustawowych uregulowań.
13. **Egzamin wymaga wszechstronnego przygotowania.** Teoretycznie niektóre, wyjątkowo zdolne, osoby będą mogły przygotować się do egzaminu samodzielnie.

Ale inne **będą potrzebowały praktyki i szkolenia**. Brak przymusu szkolenia i praktyki nie powoduje, że egzamin łatwiej zdać. Żeby napisać np. poprawną apelację, trzeba pewnej praktyki i ćwiczeń. Tę potrzebę w naturalny sposób zaspokoją instytucje, które są powołane do nauki, tzn. uczelnie i przedsiębiorcy zajmujący się usługami edukacyjnymi.

14. **Egzamin kompetencyjny będzie mechanizmem podnoszenia jakości kształcenia** na wydziałach prawa. W systemie polskiej edukacji prawniczej pojawi się obiektywne kryterium porównania jakości kształcenia prawników (taką funkcję pełnią już „egzamin gimnazjalne” i „nowa matura” w odniesieniu do szkolnictwa). Egzamin mógłby stać się podstawą **rzetelnych rankingów wydziałów prawa**.
15. Już teraz uczelnie oferują na studiach magisterskich coraz więcej kursów z komponentem praktycznym: poradnie prawne, symulacje rozpraw itp. Niektóre uczelnie prowadzą rozbudowany program praktyk. Natomiast egzamin kompetencyjny otworzy dodatkowo **rynek szkoleń** prowadzonych przez podmioty, które mogą konkurować między sobą co do ceny i jakości usług. Takie zjawisko występuje zarówno w Niemczech jak i w Stanach Zjednoczonych, mimo że te kraje stosują biegunowo odmienne modele kształcenia prawniczego.
16. **Dodatkowe obowiązki przed egzaminem wydłużają tok kształcenia**. W obecnym modelu edukacja prawnicza adwokata trwa około 10 lat. Studia trwają 5 lat, a 3,5 roku aplikacja (o ile zainteresowana osoba zostanie na nią przyjęta). Do tego trzeba doliczyć trzy co najmniej kilkumiesięczne przerwy: między studiami a aplikacją, między aplikacją a egzaminem adwokackim oraz między egzaminem a prawomocnym uzyskaniem prawa wykonywania zawodu. W sytuacji, gdy w Polsce jest tak mało prawników, warto skracać drogę dostępu do zawodu, a nie wydłużać ją.
17. Nowe rozwiązanie umożliwi też **wybór prawa jako „drugiej kariery”** dla osób starszych, które zdecydowały się na studia prawnicze i egzamin kompetencyjny. Pod rządami obecnego prawa rzadko zdarza się, że osoba, która nie jest bezpośrednio po studiach, zdecyduje się na podjęcie edukacji prawniczej. Jeżeli ktoś ma 40 lat, to trudno sobie wyobrazić, że odczeka następne 10, zanim będzie mógł wykonywać zawód. A taka osoba, z pewnym doświadczeniem życiowym, mogłaby być wartościowym prawnikiem po kilkuletnich studiach i egzaminie kompetencyjnym. Nie warto blokować takim ludziom dostępu do rynku pracy. Na przykład w Stanach Zjednoczonych można spotkać wielu studentów prawa w takim wieku.
18. **Projekt redukuje procedurę uzyskania uprawnień zawodowych do niezbędnego minimum**. Jest to procedura merytorycznie uzasadniona, uczciwa, odformalizowana, a nie długotrwała. Nie oznacza to wcale, że jest to procedura zbyt łatwa dla kandydatów do zawodu. Przeciwnie, przy odpowiednim ukształtowaniu egzaminu powinna stawiać **poprzeczkę na wysokim poziomie**.
19. Po zdaniu egzaminu kandydat, który wyrazi taką wolę i spełni określone prawem wymagania, staje się **członkiem korporacji adwokackiej**. Nabywa wszelkie uprawnienia adwokackie z wyjątkiem reprezentacji przed sądem w wypadkach zastrzeżonych przez obecne przepisy dla adwokatów lub radców prawnych. **Do uzyskania tych pełnych uprawnień wymagane jest dodatkowo ukończenie rocznego kursu praktycznej nauki zawodu** organizowanego przez izby adwokackie.
20. Kurs ma zapewnić uzyskanie dodatkowych umiejętności, stąd jego **praktyczny charakter**. Pozwoli także na nawiązanie przez adwokatów więzi z korporacją adwokacką.

21. W kursie może wziąć udział **każdy, kto zdał** z pozytywną notą **prawniczy egzamin kompetencyjny**. Kurs może być odpłatny, jednak nie stanowi działalności zarobkowej adwokatury. Koszt kursu powinien być obliczany tak, by pokryć ewentualne koszty: honorariów dla prowadzących zajęcia, materiałów, wynajmu sal, jeśli jest to niezbędne, oraz obsługi administracyjnej szkolenia – wynagrodzenie osoby zatrudnionej do obsługi kursu.
22. Kurs byłby organizowany przez nowe duże i silne izby adwokacie (11). Takie izby są w stanie zorganizować kurs nawet dla dużej ilości chętnych.
23. Kurs składa się z 3 elementów (zajęcia, praktyka sądowa, substytucja), wszystkie one mają charakter praktycznej nauki zawodu. Zdanie prawniczego egzaminu kompetencyjnego dowodzi znajomości prawa i elementów praktyki jego wykonywania. Kurs powinien tę wiedzę i umiejętności jedynie uzupełniać.
24. **Zajęcia** mają charakter praktyczny, warsztatowy. **Minimum programowe** określa niezbędne elementy, które powinny się znaleźć w programie – symulacje rozpraw sądowych, mowy obrończe itp. W światowym, ale już także i polskim, dorobku nauki prawa można odnaleźć wiele materiałów metodologicznych ułatwiających organizację takich zajęć, na przykład, symulacji rozpraw sądowych, i warto te elementy wprowadzać. Proponowany system spowoduje więc, naszym zdaniem, zmianę modelu nauczania na bardziej praktyczny.
25. **Zaliczenie** zajęć wymaga uczestnictwa w 80% minimalnego czasu zajęć oraz wypełnienie innych formalnych kryteriów – udział w symulacji procesu, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej itp. Zaliczenie powinno mieć jedynie charakter **formalny**. Ze względu na specyfikę organizowanych kursów, nie widzimy możliwości (ani potrzeby) wprowadzania w kursie elementów ocennych, od których zależałoby dalsze wykonywanie zawodu adwokata. W skrajnych przypadkach nieodpowiedzialnego podejścia do kursu zastosowanie mogą mieć (i być drogą do eliminacji nieodpowiednich osób) ogólne przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z czasem ukształtuje się zapewne odpowiednie orzecznictwo.
26. Wystarczającą, naszym zdaniem, liczbę **180 godzin** zajęć wyznaczaliśmy w następujący sposób: 9 miesięcy nauki (po odliczeniu wakacji, świąt i innych okoliczności) daje 36 tygodni; przy założeniu, że zajęcia odbywają się raz na tydzień i trwają 5 godzin (czystych zajęć, bez przerw) daje to liczbę 180 godz. Zakładamy, że zajęcia mogłyby się odbywać raz na tydzień lub raz na dwa tygodnie (dwa dni).
27. Drugim elementem kursu byłby **obowiązek odbycia praktyki w sądach** (ewentualnie także części praktyki w prokuraturze). Praktyki te powinna zorganizować izba w porozumieniu z prezesami odpowiednich sądów. Praktyki mogą odbywać się w sądach najbliższych miejscu zamieszkania adwokata (co może okazać się konieczne w związku z wielkością nowych izb adwokackich).
28. **Zaliczenie praktyk** potwierdza prezes sądu. Możliwe jest także potwierdzenie ilości dni roboczych przez kilku prezesów sądów, jeśli praktyka odbywała się w różnych sądach, jednak łączna liczba dni praktyk powinna wynosić 40 dni roboczych w okresach ciągłych (co najmniej 3 dni w tygodniu, przez co najmniej dwa tygodnie). Podobnie jak wyżej ilość dni wymaganych praktyk określono następująco – średnio jeden dzień w tygodniu przez czas trwania kursu.
29. Z konieczności odbycia praktyki w sądzie mogą zostać zwolnione przez okręgową radę adwokacką osoby, które mają odpowiednie doświadczenie zawodowe wynikające z wcześniejszej pracy w sądzie.

30. Trzecim elementem kursu jest obowiązek odbycia **określonej liczby substytucji** (co najmniej 20 razy). Kandydatom, którzy nie współpracują z żadnym wybranym przez siebie adwokatem, odbycie substytucji ułatwia izba kontaktując te osoby z adwokatami. Chodzi o to, by wyeliminować sytuację, w której osoba nie będzie mogła znaleźć „patrona”.
31. **Podstawę zaliczenia** stanowi poświadczenie odbycia substytucji (każdorazowo) wraz z informacją w jakiej sprawie miała miejsce.
32. Z prostoty zaproponowanych rozwiązań wynika naszym zdaniem, że **nie ma powodu, aby ktokolwiek otrzymywał uprawnienia poza opisanym trybem**. Przedstawiciele innych zawodów prawniczych (sędziowie, prokuratorzy etc.) oraz pracownicy naukowcy mogą, jeśli chcą, uprawiać zawód adwokata i zdać egzamin kompetencyjny i odbyć kurs. Nikomu, pomimo zdobytego doświadczenia zawodowego, naukowego, życiowego, podejście do egzaminu kompetencyjnego nie przyniesie ujmy. Co więcej, osobom doświadczonym będzie łatwiej taki egzamin zdać. Jednak konieczność egzaminu wymusi aktualizację wiedzy i zabezpieczy przyszłych klientów. Można natomiast rozważyć zwolnienie z konieczności zdawania całego egzaminu (na przykład sędzia cywilista mógłby zostać zwolniony z konieczności zdawania „modułu cywilnego”).
33. Obecne prawo, które otwiera drogę do zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza poprzez habilitację jest niespójne zarówno z dzisiejszym systemem, jak i z projektem, więc trzeba je zmienić. Jeżeli wymaga się wiedzy i praktycznych umiejętności uzasadniając to bezpieczeństwem klientów, to nie jest uzasadnione wprowadzanie wyjątku dotyczącego habilitacji. Habilitacja jest stopniem naukowym, więc potwierdza tylko kwalifikacje naukowe. Wymogi habilitacyjne nie mają nic wspólnego z np. sporządzaniem pozwu, apelacji czy innymi praktycznymi umiejętnościami potrzebnymi adwokatowi. Poza tym część uczonych specjalizuje się tylko w zagadnieniach np. socjologii prawa, historii prawa czy prawa rzymskiego. Podobnie, skoro z jednej strony zwraca się uwagę na posiadanie wiedzy praktycznej przez asystentów sędziego, referendarzy sądowych (co zwalnia z wymogu odbycia aplikacji), a jednocześnie do egzaminu radcowskiego czy adwokackiego dopuszcza doktorów nauk prawnych (którzy mogą nie posiadać żadnego praktycznego doświadczenia, a tytuł uzyskać nawet kilkanaście lat temu), to świadczy to o istotnej niekonsekwencji ustawodawcy (por. rozważania TK w wyroku w sprawie K 30/06). Propozycja jednolitego egzaminu kompetencyjnego dla wszystkich kandydatów do zawodu adwokata jest sposobem zapewnienia równego traktowania w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji.
34. Z racji ochrony praw nabytych **przepisy przejściowe** powinny określić czas, w jakim wskazane wyżej osoby mogłyby przystąpić do korporacji adwokackiej. Tytułem przykładu: w czasie dwóch lat od daty wejścia w życie ustawy wprowadzającej założenia projektu Nowa Adwokatura profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych mogą skorzystać z dotychczas przysługującego im prawa i złożyć wniosek o wpis na listę adwokacką. Po upływie tego okresu uprawnienie to wygasa i przedstawiciele świata nauki muszą, tak jak inne osoby, zdać egzamin adwokacki.
35. Pozbawienie przedstawicieli świata nauki możliwości uzyskania wpisu na listę adwokacką bez zdania egzaminu spowoduje dodatkowo, naszym zdaniem, powstanie zwyczaju zdobywania uprawnień adwokackich przez młodych adeptów nauki. Ważne jest bowiem, żeby nauczyciele prawa nie byli tylko teoretykami. Byłoby korzystne, gdyby ci, którzy szkolą przyszłych prawników, sami wcześniej zdali adwokacki

egzamin kompetencyjny. Mamy nadzieję, że proponowana zmiana spowoduje powstanie takiej praktyki, zwłaszcza że brak obowiązku odbycia aplikacji znacznie to ułatwi.

36. Zachować należy istniejące uprawnienia do dokonywania pewnych czynności przez przedstawicieli innych zawodów nie będących adwokatami (np. sporządzenie skargi konstytucyjnej przez profesora prawa czy sędziego itp. jeśli są skarżącymi).
37. Trudno obecnie ocenić, na ile możliwe jest **sprywatyzowanie egzaminu**. Wydaje się, że istnieją pewne możliwości przy zachowaniu dla państwa roli nadzorcy. Dokładne przedstawienie perspektywy w tym zakresie nie jest możliwe, zanim nowy system nie zostanie wprowadzony w życie i nie zacznie działać. W każdym razie wydaje się, że nie ma nic takiego w tym „zadaniu publicznym”, co *a priori* wyłącza możliwość przeprowadzenia go przynajmniej częściowo przez prywatne podmioty, które często działają bardziej efektywnie niż instytucje państwowe.

§ 3. Ustrój adwokatury

1. Adwokatura jest podzielona terytorialnie na **11 dużych izb** pokrywających się z zasięgiem apelacji sądowych (obecnie jest 19 izb radców prawnych i 24 izby adwokackie).
2. Adwokatura jest **samorządna i niezależna** od organów państwowych. Utrzymuje się w mocy przepisy dotyczące kompetencji organów adwokatury (jak Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie itd.). Wprowadza się przepisy przejściowe dotyczące wyboru składu nowych organów (po połączeniu dotychczasowych dwóch zawodów prawniczych w jeden) oraz dotyczące połączenia majątku dotychczasowych korporacji.
3. Tak jak dotychczas przynależność do samorządu adwokackiego jest dla wszystkich adwokatów **obowiązkowa** i wiąże się z koniecznością opłacania składek korporacyjnych, obowiązkiem posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz podległością sądownictwu dyscyplinarnemu.
4. **Władze Nowej Adwokatury tworzone są na zasadzie parytetu.**

Uwagi

1. Wiele argumentów dotyczących ustroju nowej adwokatury zostało już sformułowanych wyżej, np. przy okazji uzasadniania pomysłu połączenia dwóch zawodów w jeden (zob. np. „Korzyści z połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego”).
2. Utrzymywanie dwóch równoległych samorządów powoduje niepotrzebne powielenie tych samych kosztów administracyjnych, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, osobne negocjowanie umów ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej itd.
3. Pomysł polega na połączeniu istniejących regulacji z przepisami nowymi. Przepisy o adwokaturze i jej organach (Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie itd.) zachowałyby swoją aktualność. Natomiast zmniejszyłaby się znacznie liczna izb adwokackich, z 24 do 11. Byłyby to zatem silne izby zrzeszające wielu członków. Obecnie niektóre izby są bardzo nieliczne, co może wpływać niekorzystnie na wiele zjawisk (bliskie koleżeńskie relacje większości członków mogą utrudniać rzetelne sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego).
4. Propozycja stworzenia 11 izb wynika z faktu istnienia takiej samej ilości apelacji sądowych (obszar działania sądu apelacyjnego). Wydaje się, że ma sens, aby samorząd zawodu adwokata, w dużej mierze związanego z pracą sądu, miał podobną strukturę terytorialną. Dodatkowo wiąże się to także z propozycją, aby sądy apelacyjne były dyscyplinarnymi sądami drugiej instancji (zob. dalsze rozważania).
5. Duże i liczne izby będą także izbami bogatymi (izby utrzymują się ze składek członków) i będzie je stać na utrzymanie zawodowych rzeczników dyscyplinarnych i ich biur (zob. dalsze uwagi dotyczące postępowania dyscyplinarnego).
6. Duże izby będą wreszcie *de facto* bardziej niezależne i prowadząc swoją politykę w ramach adwokatury mogą przyczynić się do większej konkurencyjności między

izbami i adwokatami oraz do rozwoju zawodu. Tytułem przykładu można wspomnieć, że polska adwokatura w dwudziestoleciu międzywojennym wydawała kilka periodyków, dziś wydaje tylko jeden. Dużym izbom będzie także łatwiej prowadzić współpracę międzynarodową ze stowarzyszeniami i izbami adwokackimi z innych regionów i państw.

7. Projekt wymaga opracowania przepisów przejściowych dotyczących połączenia dwóch samorządów prawniczych w jeden, zmniejszenia liczby izb, wyboru nowych członków organów nowej adwokatury oraz połączenia majątków obu korporacji zawodowych. Proponujemy przyjęcie na okres przejściowy koncepcji parytetu – równej reprezentacji we władzach nowej korporacji przedstawicieli obu środowisk (zob. uwagi do § 1 wyżej).
8. Projekt zachowuje istniejącą obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego. Każdy, kto chce korzystać z tytułu „adwokat” i uprawiać ten zawód, musi być członkiem korporacji. Członkowie mają określone przywileje (m.in. prawo do korzystania z tytułu „adwokat”, monopol na reprezentację przed sądami w wielu rodzajach spraw, korzystanie z majątku samorządu i różnych samorządowych inicjatyw), ale są także zobowiązani podporządkować się regulacjom samorządowym oraz ponosić określone obciążenia (obowiązkowa składka, obowiązkowe ubezpieczenie o.c., obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej, podległość systemowi odpowiedzialności dyscyplinarnej itp.).

§ 4. Postępowanie dyscyplinarne

1. Przy izbach adwokackich działają **zawodowi rzecznicy dyscyplinarni**. Rzecznik pełniąc funkcję nie może jednocześnie wykonywać zawodu adwokata (w czasie sprawowania funkcji). Rzecznik otrzymuje wynagrodzenie i jest obsługiwany przez biuro. Środki finansowe na wynagrodzenie i działalność rzeczników (koszty zatrudnienia pracowników oraz organizacji biura) pochodzą z budżetu korporacji (składka). Rzeczników powołuje spośród adwokatów z ponad-dziesięcioletnim stażem zawodowym Naczelna Rada Adwokacka.
2. W sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji orzeka **korporacyjny sąd dyscyplinarny** powołany przy izbie. Odwołanie od jego wyroku przysługuje do **powszechnego sądu apelacyjnego**, który sprawuje pełną kontrolę nad sądownictwem dyscyplinarnym orzekając co do faktów i prawa w drugiej instancji. Sąd apelacyjny będzie orzekał w **składzie mieszanym**: dwóch sędziów zawodowych i jeden adwokat. Od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje ograniczona tylko do zagadnień prawnych skarga kasacyjna, o której przyjęciu decyduje Sąd Najwyższy.
3. Adwokaci, którzy będą orzekać w sądzie powszechnym w składach mieszanych, są wybierani na trzyletnią kadencję przez zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich spośród osób z co najmniej dziesięcioletnim stażem adwokackim i praktyką orzecniczą w sądach dyscyplinarnych. Zgromadzenie izby wybiera grupę adwokatów, którzy będą sędziami w składach orzekających w poszczególnych sprawach. Z tej grupy adwokaci będą wybierani do składów w drodze losowania.

Uwagi

1. **Cel postępowań dyscyplinarnych.** Postępowania dyscyplinarne powinny wypełniać obok ważnej dla korporacji **funkcji kontrolnej i kształtowania standardów wykonywania zawodu** także **funkcję prewencyjną** – ochronę przyszłych potencjalnych klientów przed nierzetelnymi prawnikami, jak i funkcję zapewnienia **moralnej satysfakcji** poszkodowanym klientom. W tym celu konieczne jest zreformowanie postępowań dyscyplinarnych: zmiana statusu rzecznika dyscyplinarnego, wzmocnienie praw pokrzywdzonych oraz wprowadzenie rzeczywistej i skutecznej kontroli nad postępowaniami dyscyplinarnymi przez sądy powszechne.
2. **Spór o model sądownictwa dyscyplinarnego, projekt ministerstwa sprawiedliwości.** Od kilku lat trwa w Polsce spór na temat modelu sądownictwa dyscyplinarnego w samorządach prawniczych. Dyskusja na ten temat związana jest z doniesieniami dotyczącymi niewłaściwego funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego, wprowadzeniem zasad rzetelnego procesu oraz postulatem otwarcia zawodów prawniczych. Można stwierdzić, że na obecnym etapie samorząd adwokacki pozostaje w sporze z Ministerstwem Sprawiedliwości co do przyszłego kształtu sądownictwa dyscyplinarnego.
3. **Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości.** 7 marca 2006 został przedstawiony projekt zmian w zakresie organizacji sądownictwa dyscyplinarnego adwokatów i radców prawnych. W swojej pierwszej wersji zakładał on przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego sądom apelacyjnym (w pierwszej instancji) oraz Sądowi

Najwyższemu (w drugiej instancji), a także zniesienie instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego i powołanie Prokuratora Dyscyplinarnego wykonującego swoje zadania przy Ministrze Sprawiedliwości.¹ Projekt został skrytykowany przez środowiska prawnicze w odniesieniu do przewodniej koncepcji przekazania spraw dyscyplinarnych sądownictwu powszechnemu.² Jako argument za pozostawieniem sądownictwa korporacji podnoszono nieprzystosowanie sądów powszechnych do orzekania w sprawach z zakresu etyki zawodowej oraz konieczność zachowania idei samorządności zawodowej.³ Podnoszono również ewentualną niekonstytucyjność projektowanych rozwiązań z uwagi na sprzeczność z zasadą pomocniczości i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.⁴ Krytyka wybranych elementów ustawy skupiała się na odebraniu korporacjom prawa do wszczynania postępowania dyscyplinarnego w związku z powstaniem specjalnej struktury prokuratorskiej ds. dyscyplinarnych.⁵ Z uwagi na ryzyko naruszenia zasady podziału władz (poprzez funkcjonalne uzależnienie Prokuratora Dyscyplinarnego od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego) swoje wątpliwości wyraziła także Krajowa Rada Sądownictwa, postulując dodatkowo uwzględnienie jej głosu w procesie powoływania Prokuratora Dyscyplinarnego.⁶ Ostatecznie, 8 września 2006, do Sejmu wpłynął zrewidowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt Ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze,⁷ który jednak zasadniczo nie różni się od pierwotnie zaproponowanego. Utrzymano przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego sądom powszechnym, wbrew wyrażonemu wcześniej stanowisku Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Stowarzyszenia Adwokatów Europejskich⁸ zaliczających je do istoty niezależności samorządu zawodowego. Przemianowanie Prokuratora Dyscyplinarnego na Rzecznika Dyscyplinarnego⁹ nie rozwiązało problemu funkcjonalnej zależności tego organu od Ministra Sprawiedliwości oraz powiązania go z prokuraturą. Ze względu na rozwiązanie Sejmu V kadencji, projekt nie został uchwalony. Nie można jednak wykluczyć dalszego promowania tej koncepcji przez Ministerstwo Sprawiedliwości, czy przedłożenia tego samego projektu w Sejmie VI kadencji.

4. **Inne zmiany Prawa o adwokaturze.** Niezależnie od powyższego projektu, do Sejmu zgłoszony został inny projekt zmiany Prawa o adwokaturze, zmierzający do reformy niektórych zasad związanych z sądownictwem dyscyplinarnym. 29 marca 2007

¹ A. Łukaszewicz, *Sąd powszechny ma zastąpić korporacyjne*, Rzeczpospolita z 18 marca 2006, K. Sobczak, *Samorządy zawodowe utracą prawo do przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych*, Rzeczpospolita z 16 września 2006.

² Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych z 31 marca 2006, *Państwo i prawo*, Nr 6/2006, s. 100-103, Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z 25 marca 2006, *Państwo i prawo*, Nr 6/2006, s. 103, J. Agacka-Indecka, *Samorząd adwokacki powoli przestaje istnieć*, Rzeczpospolita z 10 kwietnia 2006.

³ W. Wolski, *Jakie zmiany w adwokackim postępowaniu dyscyplinarnym?*, *Palestra*, Nr 5-6/2006, s.162, A. Michałowski, *O kilku wyjściach z sytuacji bez wyjścia*, *Palestra*, Nr 9-10/2006, s. 118.

⁴ P. Winczorek, W. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, *Palestra*, Nr 7-8/2006, s.141-156, P. Winczorek, *Fundamentalne zagrożenie*, *Gazeta Prawna* z 10 lipca 2007, odmiennie: A. Kryże, *Więcej przejrzystości w korporacjach*, [w:] *Gazeta Prawna* z 10 lipca 2007.

⁵ L. Gardocki, *Likwidacja instytucji rzeczników dyscyplinarnych jest błędem*, Rzeczpospolita z 3 kwietnia 2006.

⁶ Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 13 kwietnia 2006.

⁷ Druk sejmowy nr 970 - skierowany 19 września 2006 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁸ Charter of core principles of the European legal profession z 25 listopada 2006 dostępny pod adresem: http://www.cbe.org/doc/En/Charter%20of%20core%20principles%20of%20the%20European%20legal%20profession%20+%20commentary_11%2005%2007_en.pdf.

⁹ Por. art. 10 i n. projektu z 7 września 2006 (druk sejmowy Nr 970, s. 4 i n.) z brzmieniem art. 10 i n. projektu z 7 marca 2006.

uchwalono ustawę o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 80, poz. 540). Ustawa ta wprowadziła zmiany do postępowania dyscyplinarnego, odpowiadając na część postulatów pojawiających się w debacie publicznej. Do najważniejszych zmian, które wprowadzono, należą:

- jawność postępowań dyscyplinarnych;
- publiczne ogłaszanie wyroków, w tym także prawo do podania treści orzeczenia do publicznej wiadomości środowiska adwokackiego poprzez jego opublikowanie w czasopiśmie, którego wydawcą jest organ adwokatury;
- zwiększony nadzór Ministra Sprawiedliwości;
- reguły dotyczące tymczasowego zawieszenia w wykonywaniu zawodu oraz zatarcia skazania dyscyplinarnego.

5. **Instytucjonalny kształt sądownictwa dyscyplinarnego.** W świetle powyższej zmiany legislacyjnej, w zasadzie rozwiązana została kwestia rzetelności postępowania przed sądami dyscyplinarnymi co do jawności tych postępowań czy publicznego ogłaszania wyroków (były to postulaty sformułowane także w poprzedniej wersji projektu „Nowa Adwokatura”). Zmiany, które zostały uchwalone 29 marca 2007 są krokiem we właściwym kierunku. Pozostaje jednak wciąż otwarta kwestia, jaki powinien być ogólny instytucjonalny kształt sądownictwa dyscyplinarnego.
6. **Kontrola przez sądy powszechne.** Autorzy projektu „Nowa Adwokatura” uważają, że całkowite przeniesienie sądownictwa dyscyplinarnego do sądów powszechnych budzi wątpliwości, jeżeli chodzi o niezależność samorządu zawodowego, a dodatkowo może być kontrproduktywne, gdyż doprowadzi do znacznego zwiększenia obciążenia sądów powszechnych oraz przewlekłości postępowań. Zważywszy na szczególną rolę korporacji zawodowej, jaką jest ustalanie oraz egzekwowanie standardów wykonywania zawodu oraz norm etycznych, jak i potrzebę pewnej niezależności, samorząd powinien mieć **własne sądownictwo dyscyplinarne**. To daje możliwość załatwienia sprawy w pierwszej instancji bez angażowania aparatu państwowego, który jednak sprawuje nad postępowaniem dyscyplinarnym kontrolę poprzez możliwość odwołania do sądów powszechnych – sądów apelacyjnych orzekających w składach mieszanych, z udziałem adwokata pełniącego funkcję przedstawiciela środowiska.
7. **Postulat większej niezależności i bezstronności.** Sytuacja, w której rzecznik dyscyplinarny jak i wszyscy członkowie sądów dyscyplinarnych są wybierani przez organy samorządu adwokackiego i muszą być członkami adwokatury, nie zabezpiecza w pełni bezstronności adwokackich sądów dyscyplinarnych, jak również nie zapewnia pokrzywdzonemu rzetelnego rozpatrzenia jego skargi na danego adwokata. W związku z powyższym konieczne jest **stworzenie mechanizmów, które zapewnią większą niezależność oraz bezstronność rzecznika dyscyplinarnego**. Obecnie zagrożeniem dla niezależności rzecznika oraz zdolności do przeciwstawienia się ewentualnym naciskom ze strony własnego środowiska zawodowego jest krótka kadencja członków organów dyscyplinarnych adwokatury, wyznaczanie rzeczników dyscyplinarnych na poziomie lokalnym (okręgowe, często niewielkie, rady adwokackie czy izby radców prawnych), społeczne pełnienie funkcji w czasie tzw. wolnym oraz czasami wręcz formalne związanie zaleceniami okręgowych rad.
8. **Profesjonalizacja rzecznictwa dyscyplinarnego.** Sposobem na rozwiązanie tego problemu jest **profesjonalizacja rzecznictwa dyscyplinarnego** w korporacji

adwokackiej oraz **uniezależnienie** go od wpływu czynników lokalnych. Rzecznicy dyscyplinarni powinni być powoływani na poziomie centralnym – przez najwyższy organ adwokatury – Naczelną Radę Adwokacką. Wykonywanie tej funkcji powinno być odpowiednio wynagradzane (ze składek korporacyjnych). W okresie wykonywania funkcji rzecznika dyscyplinarnego rzecznicy powinni mieć zakaz wykonywania zawodu adwokata. Rzecznicy tworzyliby biuro rzecznika z przekazanego przez korporację budżetu i zatrudniali w nim personel pomocniczy. Nowe, duże, silne i bogate izby adwokackie będzie stać na taką profesjonalizację rzecznictwa dyscyplinarnego.

9. **Wymogi wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.** Zdaniem autorów projektu „Nowa Adwokatura” w zakresie ukształtowania przyszłego sądownictwa dyscyplinarnego wyznacznikiem zmian musi być orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W orzeczeniu w sprawie *Le Compte Van Leuven de Meyere* (wyrok z 23 czerwca 1981) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych mają skutek dla tzw. praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W związku z tym sądownictwo dyscyplinarne musi spełniać następujące wymogi wynikające z art. 6 Konwencji:
- w ramach procedury dyscyplinarnej musi istnieć przynajmniej jedna instancja, która ocenia sprawę z punktu widzenia stanu faktycznego jak i prawa, oraz którą można uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji;
 - nie wystarczy, aby powyższą instancją był sąd działający tylko jako sąd kasacyjny, który nie bada faktów;
 - pojęcie „sąd” w rozumieniu Konwencji ma znaczenie autonomiczne. Organ, aby go można było uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji: (i) musi być ustanowiony ustawą, (ii) musi wykonywać funkcje orzekające, (iii) musi być niezależnym w stosunku do władzy wykonawczej oraz stron postępowania, (iv) sędziowie takiego sądu powinni być powoływani na kadencję gwarantującą ich niezależność, (v) powinny obowiązywać różnego rodzaju gwarancje proceduralne wynikające z art. 6 Konwencji.
10. **Ograniczone zastosowanie standardów.** Nie ma potrzeby, aby cała procedura postępowania przed sądami dyscyplinarnymi była poddana rygorom wynikającym z art. 6 Konwencji (*Le Compte*, 51a). Trybunał podkreślił, że „wymogi elastyczności oraz efektywności, które są w pełni zgodne z postulatem ochrony praw człowieka, mogą uzasadniać wcześniejszą interwencję organów administracyjnych lub profesjonalnych (w tym organów sądowych), które nie spełniają w pełni wymagań wynikających z art. 6 Konwencji.” Zdaniem Trybunału wynikać to może z tradycji prawnej w różnych państwach Rady Europy.
11. **„Sąd” w rozumieniu Konwencji a prawo belgijskie.** Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniając w świetle powyższych kryteriów zgodność postępowania przed lekarskimi sądami dyscyplinarnymi w Belgii doszedł do wniosku, że sąd I instancji (*Provincial Council*) nie spełnia i nie musi spełniać wszystkich wymogów art. 6 Konwencji. Z kolei sąd kasacyjny (*Court of Cassation*) nie budził żadnych wątpliwości co do tego, że jest „sądem” w rozumieniu Konwencji, ale to nie wystarczało do uznania belgijskiej procedury za zgodną z Konwencją, gdyż sąd ten

rozstrzygał tylko co do kwestii prawnych (a nie także faktycznych).¹⁰ Dlatego też Trybunał w Strasburgu skupił się głównie na sądzie II instancji (*Appeals Council*) i zbadał, czy ten sąd można uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji. Nie było wątpliwości, że sąd wykonuje czynności sądowe oraz, że jest „ustanowiony ustawą”. Najbardziej sporną kwestią było, czy sąd można uznać za niezależny, skoro w jego składzie zasiadają lekarze. Sąd ten powoływany jest w połowie z osób należących do samorządu lekarskiego, a w połowie z sędziów sądów apelacyjnych powoływanych przez państwo, przy czym to sędzia „państwowy” jest przewodniczącym rozpraw. Zdaniem Trybunału „zasiadanie w składzie sądzącym sędziów, którzy tworzą połowę składu, wraz z przewodniczącym posiadającym prawo głosu rozstrzygającego, stanowi wystarczającą gwarancję bezstronności” (58). Dlatego też, Trybunał w sprawie *Le Compte van Leuven de Meyere* nie stwierdził naruszenia art. 6 Konwencji ze względu na niewłaściwy skład sądzący, ale tylko ze względu na fakt braku jawności rozpraw przed takim sądem.

12. **Podobny standard w innych zawodach.** Standard określony w sprawie *Le Compte* jest przyjęty nie tylko przy ocenie postępowań dyscyplinarnych wobec lekarzy, ale również w innych dziedzinach, np. w szkolnictwie wyższym.¹¹
13. **Ochrona praw podstawowych jako zasada ogólna prawa wspólnotowego.** Prawo wspólnotowe odwołuje się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC stanowią zasady ogólne prawa wspólnotowego i Unia zobowiązana jest do ich poszanowania. To oznacza, że uwagi na tle sprawy *Le Compte* są także wiążące na tle prawa wspólnotowego (a nie tylko na tle Konwencji i orzecznictwa Trybunału w Strasburgu).
15. **Zastosowanie Dyrektywy 98/5.** Kontroli sądownictwa powszechnego nad sądownictwem dyscyplinarnym w zawodach prawniczych dotyczy art. 9 Dyrektywy 98/5.¹² Zgodnie z tym przepisem od decyzji o odmowie zarejestrowania prawnika zagranicznego lub wyrejestrowaniu go, jak i od decyzji nakładających środki dyscyplinarne powinno przysługiwać odwołanie do sądu lub trybunału zgodnie z

¹⁰ According to the Government, the Appeals Council nevertheless did not have to meet the conditions contained in Article 6 par. 1 (art. 6-1) since an appeal on a point of law against its decision lay to the Court of Cassation and that Court's procedure certainly did satisfy those conditions. The Court does not agree. For civil cases, just as for criminal charges (see the Deweer judgment of 27 February 1980, Series A no. 35, pp. 24-25, par. 48), Article 6 par. 1 (art. 6-1) draws no distinction between questions of fact and questions of law. Both categories of question are equally crucial for the outcome of proceedings relating to "civil rights and obligations". Hence, the "right to a court" (see the above-mentioned Golder judgment, p. 18, par. 36) and the right to a judicial determination of the dispute (see the above-mentioned König judgment, p. 34, par. 98 in fine) cover questions of fact just as much as questions of law. Yet the Court of Cassation does not have jurisdiction to rectify factual errors or to examine whether the sanction is proportionate to the fault (see paragraph 33 above). It follows that Article 6 par. 1 (art. 6-1) was not satisfied unless its requirements were met by the Appeals Council itself.

¹¹ Zob. np. <http://www.jisclegal.ac.uk/humanrights/humanrights.htm>. W tym dokumencie dotyczącym sądownictwa dyscyplinarnego wobec studentów w Anglii stwierdzono, że *judicial review* (czyli kontrola tylko pod kątem legalności) jest w postępowaniu dyscyplinarnym niewystarczająca z punktu widzenia art. 6 Konwencji: „The rights under Article 6 require access to a court or tribunal. The whole process has to be considered in order to decide whether the rights are satisfied. If the original decision is taken by an administrative body whose procedures do not satisfy Article 6, the requirements may still be met if the decision can be reviewed by a body that does satisfy them, either on appeal or by an external court or tribunal. The court or tribunal in that event would need to hear the full case - facts and evidence - and not just legal argument as is the situation with judicial review (...)”

¹² Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dziennik Urzędowy L 077, 14/03/1998 P. 0036 – 0043.

postanowieniami prawa krajowego.¹³ Nie jest zatem wystarczająca istniejąca obecnie w prawie polskim możliwość odwołania się od wyroków sądów dyscyplinarnych w szczególnie poważnych sprawach do Sądu Najwyższego. Skoro prawo wspólnotowe wymaga, aby istniało odwołanie do „sądu lub trybunału”, to musi to być organ w rozumieniu art. 6 Konwencji. Pełne zastosowanie znajduje zatem przedstawiona powyżej argumentacja wynikająca ze sprawy *Le Compte Van Leuven De Meyere*.

16. **Dostęp do sądu dla prawników zagranicznych i krajowych - standard wynikający z Dyrektywy 98/5.** Przedmiotem Dyrektywy 98/5 jest wykonywanie zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych. Autorzy projektu są świadomi, że Dyrektywa 98/5 nie wymaga wprost od polskiego prawodawcy, aby w polskim prawie zagwarantował dostęp do sądu polskiemu prawnikom. Naszym zdaniem jednak byłoby paradoksem, gdyby gwarantować dostęp do sądu **zagranicznym** prawnikom działającym w Polsce, a w tej samej sytuacji pozbawić ochrony **polskich** prawników. Dlatego uważamy, że z dyrektywy tej wynika na płaszczyźnie polityki prawnej standard, który powinien obejmować również polskich prawników działających w Polsce.
17. **Orzecznictwo ETS.** Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) przedstawił wykładnię art. 9 wspomnianej dyrektywy w sprawie *Wilson*.¹⁴ Luksemburski sąd administracyjny zwrócił się do ETS z pytaniem, czy ówczesnie obowiązująca luksemburska procedura postępowania przed prawniczymi sądami korporacyjnymi była zgodna z art. 9 dyrektywy. W Luksemburgu nad prawniczym sądownictwem korporacyjnym kontrolę sprawował sąd państwowy, który orzekał tylko co do zagadnień prawnych, nie było natomiast kontroli w zakresie ustaleń co do faktów. ETS stwierdził, że „właściwość sądu kasacyjnego Wielkiego Księstwa Luksemburga ogranicza się do kwestii prawnych, co oznacza, że sąd ten nie ma pełni kompetencji orzeczniczych” i zdyskwalifikował tę procedurę z punktu widzenia art. 9 dyrektywy (niezależnie od odwołania do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka).¹⁵ Należy zaznaczyć, że w tej sprawie spór dotyczył nie postępowania dyscyplinarnego, ale odwołania od odmowy wpisania angielskiego prawnika na listę luksemburskich adwokatów. Jednak wydaje się, że to rozróżnienie nie ma praktycznego znaczenia, dlatego że odwołanie od odmowy rejestracji i postępowanie dyscyplinarne dyrektywa obejmuje tą samą zasadą (zob. wyżej tekst art. 9 podany w przypisie).
18. **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.** Powyższe zasady wynikające z orzecznictwa ETPCZ oraz ETS znajdują potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału

¹³ Article 9. Statement of reasons and remedies. Decisions not to effect the registration referred to in Article 3 or to cancel such registration and decisions imposing disciplinary measures shall state the reasons on which they are based. A remedy shall be available against such decisions before a court or tribunal in accordance with the provisions of domestic law. (Podajemy angielską wersję przepisu, ponieważ polski tekst dyrektywy odbiega od pozostałych wersji językowych i z nieznanymi powodów pomija zwrot o sądach i trybunałach, który w tej sprawie jest kluczowy.)

¹⁴ Wyrok ETS z 19 września 2006 w sprawie C-506/04 – *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg*.

¹⁵ Sentencja wyroku brzmi: „Artykuł 9 dyrektywy 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu procedury odwoławczej, w ramach której od decyzji o odmowie rejestracji, o której mowa w art. 3 tej dyrektywy należy odwołać się w pierwszej instancji do organu złożonego wyłącznie z adwokatów praktykujących z użyciem tytułu zawodowego obowiązującego w przyjmującym państwie członkowskim, a w drugiej instancji do organu złożonego w większości z takich adwokatów, podczas gdy skarga kasacyjna do najwyższego sądu tego państwa pozwala jedynie na kontrolę co do okoliczności prawnych, a nie faktycznych.”

Konstytucyjnego. W wielu orzeczeniach TK przyjmował, że powinna istnieć możliwość kontroli przez sądy powszechne orzeczeń wydawanych przez organy dyscyplinarne. W orzeczeniu o sygn. SK 19/98 Trybunał Konstytucyjny uznał, że “niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególnie tryb postępowania jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu”.

19. **Pełna kontrola w sądzie odwoławczym.** W wyroku SK 17/00 dotyczącym postępowania dyscyplinarnego w stosunku do nauczycieli akademickich, Trybunał Konstytucyjny rozważał, czy kontrola ze strony sądu w stosunku do orzeczeń sądów dyscyplinarnych powinna być pełna, czy też nie. Na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów od orzeczenia sądu dyscyplinarnego przysługiwała rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego jedynie w przypadku wydalenia z zawodu nauczyciela akademickiego (art. 135 ust. 4 ustawy z 12 września 1990 o szkolnictwie wyższym). Poza sytuacją wymierzenia najsurowszych kar dyscyplinarnych przewidzianych w ustawie sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach nauczycieli akademickich była wyłączona. W ocenie Trybunału istnienie takiego stanu prawnego oznaczało naruszenie prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z tego zatem wynika, że TK stoi na stanowisku, iż kontrola ze strony sądów powszechnych powinna być pełna.
20. **Wnioski dla polskiego ustawodawcy.** Powyższe wskazania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można – z odpowiednimi modyfikacjami – odnieść do procedury przed sądami dyscyplinarnymi w samorządach prawniczych. **Równocześnie trzeba zauważyć, że obecnie obowiązujący system jest najpewniej sprzeczny z Konwencją (a także z prawem wspólnotowym oraz prawem polskim).** Sprawa *Le Compte* wskazuje jednak możliwe rozwiązanie problemu: utrzymanie korporacyjnych sądów w I instancji i stworzenie w II instancji sądów mieszanych składających się z zawodowych sędziów oraz z adwokatów. Sąd II instancji orzekający w sprawach dyscyplinarnych miałby następujący skład:
 - dwóch sędziów zawodowych (pośród nich przewodniczący składu),
 - adwokat.
21. **Skład mieszany sądu II instancji.** Sąd II instancji rozstrzygający w sprawach dyscyplinarnych należałby do sądownictwa powszechnego. Udział adwokata w składzie orzekającym stanowiłby gwarancje, że stanowisko adwokatury będzie miało realną wagę przy podejmowaniu decyzji co do odpowiedzialności dyscyplinarnej.
22. **Wybór adwokatów do składów mieszanych.** Adwokaci, którzy orzekaliby w sądzie powszechnym w składach mieszanych, byłiby wybierani na trzyletnią kadencję przez zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich spośród osób z co najmniej dziesięcioletnim stażem adwokackim i praktyką orzeczniczą w sądach dyscyplinarnych korporacji. Zgromadzenie izby wybierałoby grupę adwokatów, którzy byłiby delegatami do składów sądujących w poszczególnych sprawach. Wybory adwokatów do poszczególnych składów odbywałyby się w drodze losowania, co jest rozwiązaniem znanym i stosowanym w praktyce polskich sądów. Sprawowanie funkcji sędziego przez adwokata w składach mieszanych byłoby honorowe, nie wiązałyby się z tym dodatkowe przywileje czy przejście w stan spoczynku.
23. **Podsumowanie.** Konkludując, przedłożona propozycja posiada następujące zalety:

- zgodność ze standardami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka - zapewnienie pełnej kontroli co do faktów i prawa przez sąd spełniający wymogi art. 6 Konwencji;
- kompromis pomiędzy rozwiązaniem proponowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a obecnym modelem postępowań dyscyplinarnych;
- jednolitość orzecznictwa dzięki kasacyjnej roli Sądu Najwyższego;
- nawiązanie do dobrych doświadczeń, znanych polskiemu systemowi prawa. Do niedawna w składzie Naczelnego Sądu Lekarskiego zasiadał sędzia Sądu Najwyższego, co było oceniane pozytywnie przez samorząd lekarski, a wręcz jest postulowany powrót do tego rozwiązania.

§ 5. Świadczenie pomocy prawnej przez nie-adwokatów

1. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych w wielu sytuacjach tylko adwokaci mogą reprezentować strony przed sądami lub trybunałami (np. zgodnie z procedurą karną tylko adwokat może być obrońcą; zgodnie z procedurą cywilną w większości sytuacji pełnomocnikiem przed sądem cywilnym może być tylko adwokat; skargę konstytucyjną może sporządzić tylko adwokat etc.). Projekt nic nie zmienia w tym zakresie. Tylko adwokaci po zdaniu egzaminu kompetencyjnego i zaliczeniu kursu praktycznej nauki zawodu mają to uprawnienie.
2. W zakresie innych przejawów pomocy prawnej niż reprezentacja przed sądem (np. doradztwo, projektowanie aktów prawnych, przygotowywanie opinii, reprezentacja przed organami administracji) projekt zawiera dwa warianty:

Wariant A. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą **świadczyć zawodowo pomoc prawną** pod warunkiem posiadania wykształcenia prawniczego i ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Wyjątki to nieodpłatne albo incydentalne świadczenie pomocy prawnej. Świadczenie pomocy prawnej wbrew wymogom ustawy stanowi wykroczenie.

Wariant B. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą niezależnie od wykształcenia i ubezpieczenia zarówno odpłatnie jak i za darmo, zawodowo jak i incydentalnie doradzać, projektować akty prawne, pisać opinie i wykonywać wszelkie inne czynności należące do zakresu pomocy prawnej, które nie są zastrzeżone przez przepisy proceduralne do wyłączności adwokatów.

3. **Tytuł zawodowy „adwokat” podlega ochronie**, podszycie się pod adwokata jest wykroczeniem.

Uwagi

1. Sytuacja osób nie będących członkami korporacji a chcących zajmować się zawodowo świadczeniem usług prawnych zależy od tego, czy adwokaci jako grupa zawodowa mają monopol na świadczenie pomocy prawnej. Istnieje **spektrum możliwych rozwiązań**, od modelu restrykcyjnego (pełen monopol) do liberalnego, które występują na świecie. Na przykład:
 - **Monopol adwokatów** na zawodowe świadczenie wszelkiej pomocy prawnej. Nie-adwokatom nie wolno świadczyć pomocy prawnej pod groźbą sankcji karnych lub administracyjnych.
 - **Modele pośrednie:** adwokaci mają monopol na niektóre czynności, a inne osoby mogą wykonywać pozostałe usługi. Uprawnienia nie-adwokatów można zróżnicować w zależności od przedmiotu sprawy, wykształcenia, komercyjnego/zawodowego lub charytatywnego celu działalności etc.
 - **Model liberalny**, w którym każdy jest uprawniony do świadczenia pomocy prawnej, a adwokatura jest dobrowolnym zrzeszeniem gwarantującym kompetencję adwokatów i przestrzeganie etyki zawodowej.

2. W większości krajów europejskich i w Stanach Zjednoczonych (z wyjątkiem Arizony) obowiązują modele pośrednie, tak jest także obecnie w Polsce. Model liberalny obowiązuje np. w Szwecji, a w Niemczech i Japonii model zbliżony do restrykcyjnego.
3. Liberalne rozwiązanie funkcjonujące w Szwecji polega na tym, że adwokaci nie mają monopolu w zakresie reprezentacji. Adwokatura w Szwecji stanowi dobrowolne zrzeszenie i oznacza „znak jakości”, a każdy obywatel (również nie-prawnik) może reprezentować przed sądem inną osobę.¹⁶ Efektem obowiązywania takiej regulacji jest to, że w poważnych sprawach klienci zwracają się prawie zawsze do adwokata,¹⁷ a w innych przypadkach, w zależności od potrzeby, zwracają się do adwokata albo innej osoby, która jest kompetentna w danej problematyce.
4. Restrykcyjny model obowiązuje w Niemczech, gdzie ustawa nie dopuszcza nawet np. prowadzenia uniwersyteckich poradni prawnych. Obecnie trwają jednak prace nad rządowym projektem zmian, który przy zachowaniu wysokich rygorów zmierza do nieznaczącej liberalizacji np. co do nieodpłatnego świadczenia usług prawnych.¹⁸
5. Jeśli chodzi o sytuację **w Polsce**, to na podstawie obecnie obowiązującej *Ustawy o radcach prawnych* i *Prawa o adwokaturze* można ustalić, że na pomoc prawną składa się kilka rodzajów usług:
 - udzielanie porad i konsultacji prawnych,
 - sporządzanie opinii prawnych,
 - opracowywanie projektów aktów prawnych,
 - zastępstwo prawne i procesowe, występowanie przed sądami i urzędami.
6. W Polsce obowiązuje także **monopol adwokatów lub radców prawnych na niektóre usługi**. Monopol w zakresie reprezentacji sądowej wynika z przepisów proceduralnych. Te regulacje określają, kto może reprezentować inne osoby w danym typie postępowania. Równolegle, obok przepisów proceduralnych, istnieją normy, które dotyczą wykonywania zawodu: Prawo o adwokaturze, Ustawa o radcach prawnych, a także Konstytucja (np. art. 65). Wydaje się, że te dwa rodzaje regulacji powinny być ujednolicone. Jeżeli, na przykład, procedura administracyjna w art. 33 § 1 k.p.a. zezwala, aby pełnomocnikiem strony była osoba fizyczna (czyli nie musi to być adwokat ani radca prawny), to z Prawa o adwokaturze ani Ustawy o radcach

¹⁶ Zob. *Some Salient Features of the Legal Profession in Sweden*, Scandinavian Studies in Law, Vol. 46, <http://www.advokatsamfundet.se> z 25 lipca 2006: “There is no monopoly of legal services in Sweden. Any person may practice law, offering his services to the public, without the need for an authorisation. Moreover, any person may call himself a lawyer, regardless of any law degree or any other formal education. Litigants are not required to employ qualified legal counsel in court. Anyone may appear before any court, on any level of the court system, representing himself or another person. Notwithstanding the liberal Swedish attitude to the free choice of counsel before the courts there is a professional Bar of lawyers in Sweden. This is the Swedish Bar Association (Sveriges advokatsamfund). The members of the Bar have an exclusive right to offer legal advice under the professional title “advokat”. Some rules are applicable only to the members of the Bar. The title “advokat” is protected by law and is exclusively reserved for the members of the Bar. Notwithstanding the fact that litigants may be represented by anybody, Bar members are retained in the vast majority of court cases. In criminal cases it is very rare that other representatives than members of the Bar are appointed as defence counsel or as counsel to persons injured by tortuous acts in connection with crimes.”

¹⁷ jw.

¹⁸ Zob. *Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts*, <http://www.bmj.bund.de/media/archive/894.pdf> z 20 sierpnia 2006. W maju 2007 trwały jeszcze prace nad projektem.

prawnych nie powinno wynikać, że adwokaci i radcowie prawni mają monopol na działalność zawodową polegającą na reprezentacji przed organami administracji. Można także te dwie regulacje interpretować osobno przyjmując zasadę, że nie-adwokat może reprezentować inną osobę w postępowaniu administracyjnym, ale nie może to być jego działalność **zawodowa**. Wydaje się jednak, że taka wykładnia ignorowałaby wskazówkę ustawodawcy, który w ramach procedury administracyjnej dopuszcza najszerszy krąg osób do reprezentacji. Raczej należy dążyć do wykładni, w której proceduralna kompetencja do reprezentacji jest w naturalny sposób związana z prawem do wykonywania zawodu. Byłoby czymś nienaturalnym zezwolenie na incydentalne, amatorskie świadczenie pewnych usług (np. reprezentację inwestora przed nadzorem budowlanym), a zakazywanie świadczenia tych samych usług w sposób zawodowy – szczególnie, że można domniemywać, iż zawodowe świadczenie usług charakteryzuje się wyższą jakością.

7. **W dziedzinie przepisów proceduralnych** można zauważyć zróżnicowanie, jeżeli chodzi o monopol adwokatów i radców prawnych. W niektórych sytuacjach istnieje ścisły monopol, w innych istnieje pełne otwarcie, funkcjonują też rozwiązania pośrednie. Jest to zrozumiałe i celowe, dlatego że rygory dotyczące reprezentacji wiążą się z **przedmiotem postępowania**. Jeżeli postępowanie dotyczy daleko idącej ingerencji w wolność jednostki (np. proces karny) albo spraw o doniosłych konsekwencjach dla ogółu (np. skarga konstytucyjna), to można się spodziewać, że ustawodawca wprowadzi regulacje, które mają zagwarantować nawet przez pewien przymus wysoki stopień profesjonalizmu reprezentantów stron. Na przykład art. 82 k.p.k. stanowi, że obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury. Natomiast pełnomocnikiem innej strony niż oskarżony może być adwokat lub radca prawny (art. 82 w zw. z art. 88 § 1 k.p.k.). W postępowaniu cywilnym pełnomocnikiem może być radca prawny albo adwokat, jak również osoby bliskie (małżonek, zstępni, rodzeństwo etc.) – art. 87 § 1 k.p.c. W niektórych rodzajach spraw i pod pewnymi dodatkowymi warunkami pełnomocnikiem mogą być w sprawie cywilnej inne osoby: m.in. pracownik, przedstawiciel organizacji zrzeszającej rolników indywidualnych, rzecznik patentowy (zob. art. 87 k.p.c.). Z kolei w dziedzinie postępowania administracyjnego pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 k.p.a.).
8. **W postępowaniu przed najwyższymi instancjami sądowymi** (NSA, TK, SN) w wielu wypadkach obowiązuje zasada monopolu adwokatów i radców prawnych, często obejmująca przymus adwokacki lub radcowski, co powoduje, że strona nie może występować osobiście, a tylko za pośrednictwem radcy lub adwokata.
9. **Ustalenie granic obecnie istniejącego w polskim prawie monopolu adwokatów i radców prawnych** do świadczenia usług prawnych, na podstawie ustaw o adwokaturze i o radcach prawnych, napotyka na trudności. Powodem tych trudności jest dualistyczny charakter regulacji, tzn. że te same zagadnienia podlegają regulacji i interpretacji na podstawie dwóch ustaw (prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych). Literalna wykładnia obydwu ustaw może prowadzić do wniosku, że istnieje monopol adwokatów i radców prawnych na świadczenie pomocy prawnej, i że inne osoby mogą świadczyć pomoc prawną tylko w ramach przewidzianych ustawą wyjątków. Podstawą takiej interpretacji mogą być następujące sformułowania **ustawy o radcach prawnych**:

Art. 3 ust. 1. Zawód radcy prawnego może wykonywać osoba, która spełnia wymagania określone niniejszą ustawą.

Art. 6. 1. Zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

2. Przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze pomocy prawnej, o której mowa w art. 7, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony.¹⁹

Art. 7. Pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe.

Równoległe postanowienie zawiera **Prawo o adwokaturze**:

Art. 4 ust. 1. Zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

1a. Przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia pomocy prawnej, o której mowa w ust. 1 przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony.²⁰

10. Mimo powyższych sformułowań Trybunał Konstytucyjny zaprzeczył, jakoby w sposób oczywisty istniała w polskim prawie wyłączność radców prawnych i adwokatów na świadczenie pomocy prawnej.²¹ **Trybunał zakwestionował monopol radców prawnych i adwokatów** z uwagi na „ogólny, nieostry, otwarty i nieprecyzyjny charakter definicji pomocy prawnej”. Trybunał uznał art. 59 kodeksu wykroczeń²² rozumiany w ten sposób, że umożliwia stosowanie sankcji karnych wobec osób z wyższym wykształceniem prawniczym świadczących usługi pomocy prawnej, niespełniających wymagań przewidzianych dla wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata, za niezgodny z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą. Należy zwrócić uwagę, że ówczesny stan prawny nie był identyczny, ale podobny do obecnego: w chwili orzekania przez Trybunał w sprawie K 22/02 (26 listopada 2003) artykułu 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze jeszcze nie było w ustawie (a obecnie utracił moc) – a art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych dotyczył tylko udzielania opinii prawnych przez naukowców i urzędników (a obecnie również utracił moc). Wynika stąd, że na skutek wyroków K 6/06 i K 30/06 wyrok K 22/02 zyskuje na aktualności – przy czym oczywiście równocześnie trzeba uwzględnić dorobek doktryny Trybunału, który pojawił się w międzyczasie (również w uzasadnieniach do wyroków K 6/06 i K 30/06, które są omówione niżej).
11. W wyroku SK 22/02 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się nie tylko na temat sankcji karnych, ale odniósł się do ogólnego pytania, czy radcowie prawni i adwokaci

¹⁹ Art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych utracił moc 17 listopada 2006 w związku z ogłoszeniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/06.

²⁰ Artykuł 4 ust. 1a *Prawa o adwokaturze* utracił moc 31 grudnia 2006 z powodu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K 6/06. Zob. uwagę w poprzednim przypisie na temat aktualności wyroku SK 22/02 dotyczącego Kodeksu wykroczeń.

²¹ Uzasadnienie wyroku SK 22/02 z 26 listopada 2003, OTK-A 2003/9/97.

²² Przepis miał następujące brzmienie: „Kto wykonuje czynności zawodowe, nie mając wymaganych do tego uprawnień lub przekraczając swe zawodowe uprawnienia albo wbrew zakazowi organu państwa, podlega karze grzywny”.

mają wyłączność na świadczenie pomocy prawnej. Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej. **Rozróżnił pojęcie wykonywania zawodu adwokata lub radcy od „wykonywania czynności pomocy prawnej”**. Trybunał stwierdził, że świadczenie pomocy prawnej przez osobę, która podaje się za radcę prawnego lub adwokata, a nim nie jest, stanowi bez wątpienia działanie bezprawne i naruszenie sfery zastrzeżonej dla radców i adwokatów. Natomiast inaczej należy potraktować zdaniem Trybunału świadczenie usług w zakresie pomocy prawnej przez osobę, która nie jest adwokatem ani radcą prawnym, a korzysta ze swobody działalności gospodarczej i nie podaje się ani za radcę prawnego, ani za adwokata. Według Trybunału Konstytucyjnego nie ma podstawy twierdzenie, że istnieje w zakresie świadczenia pomocy prawnej monopol radców prawnych i adwokatów. Trybunał powołał się przede wszystkim na dwa argumenty:

A. Definicja pomocy prawnej (art. 7 ustawy o radcach prawnych) jest otwarta i posługuje się tylko przykładowym wyliczeniem, więc nie może być podstawą do konstruowania ustawowego monopolu. Zdaniem Trybunału „trudno zatem z tak skonstruowanej definicji – ogólnej, nieostrej, tworzącej otwarty katalog czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej – wyprowadzić normę stanowiącą o wyłączności adwokatów i radców prawnych w świadczeniu pomocy prawnej”.

B. Istnieją inne regulowane zawody prawnicze, których kompetencje również obejmują świadczenie pomocy prawnej (np. notariusze, doradcy podatkowi).

12. Konsekwencją rozważań Trybunału (w szczególności argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku SK 22/02) jest, że w obecnym stanie prawnym nie-adwokaci i nie-radcy mogą świadczyć pomoc prawną – również w ramach działalności gospodarczej – ale nie wolno im podawać się za adwokatów ani radców prawnych. W interpretacji Trybunału z wyroku SK 22/02 świadczenie pomocy prawnej nie stanowi wykonywania zawodu adwokata ani radcy prawnego, o ile usługodawca nie podszywa się pod adwokata ani radcę. W późniejszych orzeczeniach dotyczących zawodów prawniczych TK nie kwestionuje rozważań przy okazji sprawy SK 22/02, chociaż można mieć wątpliwości czy nadal tak samo ocenia sytuację prawną.

W cytowanym wyżej orzeczeniu (SK 22/02), a także trzy lata później Trybunał stwierdził: „**ustawodawca powinien zająć wyraźne stanowisko** co do kwestii podstawowej, czy i w jakim zakresie zarobkowe świadczenie pomocy prawnej może być wykonywane przez osoby nienależące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne”.²³

13. Równocześnie Trybunał w sprawach K 6/06 oraz K 30/06 zwracał szczególną uwagę na problem dopuszczenia do świadczenia usług prawnych osób, które nie są poddane jakiegokolwiek kontroli. TK zauważył, że „w pełni aktualna jest obserwacja, że nie można odnaleźć istotnych i racjonalnych argumentów przemawiających za jednoczesnym ustawowym poddaniem tej samej kategorii czynności zawodowych rygorystycznym wymaganiom zawodu zaufania publicznego i wyłączeniem tych wymagań w odniesieniu do osób nieobligowanych do wykazania się specjalistycznymi kwalifikacjami (poza przesłanką wyższego wykształcenia prawniczego) i **wyłączonych spod nadzoru nad świadczeniem pomocy prawnej.**” (K 30/06)
14. Argumentem za swobodą świadczenia usług prawnych jest fakt, że działalność wielu przedsiębiorstw prawniczych (dotyczy to kancelarii adwokackich, radcowskich, jak i

²³ Uzasadnienie wyroku K 6/06 z 19 kwietnia 2006.

notarialnych) opiera się już obecnie na pracy osób, które nie są adwokatami, radcami prawnymi, ani notariuszami – ani nawet prawnikami z punktu widzenia lokalnego prawa (bo mają dyplomy obcych uczelni). Nadzór sprawowany przez właściciela przedsiębiorstwa, który ma formalne kwalifikacje do świadczenia pomocy prawnej, bywa mniej lub bardziej rygorystyczny, ale jest oczywiste, że kontrola nie może obejmować wszystkich czynności podwładnych aplikantów, asesorów, absolwentów lub studentów prawa. W każdym takim przedsiębiorstwie zatem istnieje zakres czynności, które wykonują osoby nieposiadające uprawnień, a które można zakwalifikować jako pomoc prawną, np. pisanie projektów mniej ważnych pism, doradztwo *ad hoc* w ramach pilotowania większego projektu, etc.

15. Z kolei duże, międzynarodowe firmy doradcze, prawnicze i księgowo stosują międzynarodowy *outsourcing*, który polega na powierzaniu części zadań specjalistom z innych krajów. Ponadto, wewnątrz takich przedsiębiorstw funkcjonuje współpraca między oddziałami w różnych krajach. Na przykład jest to konieczne, gdy w umowie znajduje się postanowienie o wyborze obcego prawa. Wtedy trzeba skorzystać z pomocy zagranicznego specjalisty. Z punktu widzenia lokalnego prawa te osoby nie mają uprawnień do świadczenia pomocy prawnej (w wielu wypadkach nie są prawnikami bez nostryfikacji dyplomu). Sprzedaż usługi pod szyldem lokalnej firmy nie zmienia faktu, że realnie pomoc prawna pochodzi od osoby, która nie ma uprawnień w danym kraju.
16. Niektóre usługi, które dawniej wykonywali tylko prawnicy, dziś mogą świadczyć maszyny. Istnieje bogactwo oprogramowania do tworzenia przy ograniczonym udziale człowieka prostych pism procesowych, umów etc.
17. Wobec bogactwa możliwych rozwiązań i zróżnicowania modeli na świecie, a także niuansów doktryny konstytucyjnej projekt przedstawia rozwiązanie wariantowe.
18. Projekt wychodzi z założenia, że przepisy proceduralne pozostają bez zmian.
19. W wariantcie A swoboda zawodowego (stałego i zarobkowego) świadczenia pomocy prawnej dotyczy tylko osób z wyższym wykształceniem prawniczym, które dodatkowo chronią swoich klientów poprzez obowiązkowe ubezpieczenie się od odpowiedzialności cywilnej. Natomiast monopol adwokacki, a nawet przymus adwokacki (tzn. niemożność występowania przez stronę osobiście, bez adwokata), wynika z istniejących przepisów proceduralnych, w zależności od specyfiki postępowania. Nie tylko adwokaci mogą doradzać, pisać umowy, projekty pism procesowych, opinie etc. Sens tej regulacji jest taki, że **klient może wybrać** albo adwokata (czyli prawnika regulowanego przez rygory ustawy, który przeszedł odpowiednie testy kwalifikacyjne, szkolenia i podlega nadzorowi etycznemu ze strony korporacji), albo innego prawnika, z którego usług woli skorzystać, np. z powodu ceny, osobistej znajomości lub renomy. W wariantcie A istnieje szeroki dostęp do zawodu przy niewygórowanych i jednoznacznych wymogach formalnych (wykształcenie prawnicze + ubezpieczenie). Dla **wzmocnienia ochrony klientów** projekt wprowadza **dodatkową gwarancję – obowiązkowe ubezpieczenie** od odpowiedzialności cywilnej. Kontrola nad osobami świadczącymi pomoc prawną, a nie będącymi adwokatami, może być realizowana poprzez uznanie tego rodzaju działalności gospodarczej za działalność regulowaną w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004. Osoba zamierzająca prowadzić tego rodzaju działalność składałaby oświadczenie o spełnianiu wymogów prawnych (w szczególności: wykupienie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, posiadanie wykształcenia prawniczego, niekaralność), na podstawie którego następowalby wpis do rejestru działalności

regulowanej. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej nie jest niczym nowym w polskim prawie. Oprócz radców prawnych czy adwokatów, dla przykładu od 15 stycznia 2005 każdy z brokerów oraz agentów ubezpieczeniowych działających na rzecz więcej niż jednego ubezpieczyciela ma ustawowy obowiązek wykupienia polisy odpowiedzialności cywilnej zawodowej z limitem 1 mln EUR na jedno zdarzenie i 1,5 mln EUR na wszystkie zdarzenia.

20. W wariantcie B istnieje pełna swoboda niezależnie od wykształcenia lub zarobkowego charakteru działalności – oczywiście poza sytuacjami, gdy przepisy proceduralne stawiają ograniczenia (np. obrona w procesie karnym). Podyktowana ona jest spostrzeżeniem, że rozróżnienie na działalność zawodową i nie-zawodową może być niedopuszczalnie nieostre, jeżeli ma stanowić podstawę typu karnego lub wykroczeniowego – a tylko przy takich sankcjach regulacja miałaby „zęby”. Problemem jest również, że wiele innych zawodów (doradcy podatkowi, księgowi, konsultanci, pracownicy społeczni, mediatorzy, osoby prowadzące szkolenia i treningi) wymaga *de facto* świadczenia pomocy prawnej przez osoby, które nie mają wykształcenia prawniczego. Zatem przepisy wykroczeniowe wymagałyby w Wariantcie A niezwykle subtelnych rozważań na temat tego, co jest działalnością główną, a co poboczną i incydentalną lub co jest skonkretyzowaną albo abstrakcyjną informacją o prawie. Poza tym, nie jest oczywiste, jak pogodzić postulat zwolnienia z rygorów działalności *pro bono* (nieodpłatnej) z założeniem, że w regulacji chodzi o ochronę klienta. Klienci darmowej pomocy prawnej - najczęściej osoby ubogie - tak samo jak inni klienci wymagają ochrony (albo nawet w większym stopniu).
21. **Niniejszy Projekt zakłada, że istnieje swoboda świadczenia pomocy prawnej, ale nie podszywania się pod adwokata. Utrzymuje zatem dotychczas obowiązującą zasadę ochrony tytułu zawodowego „adwokat”.**
22. W kontekście prezentowanego przez TK modelu świadczenia usług prawnych przez osoby, które nie są adwokatami ani radcami prawnymi (niezależnie od tego, czy przyjmuje się kryterium wykształcenia prawniczego), trzeba zwrócić uwagę, że niniejszy projekt nie zawiera radykalnych ani rewolucyjnych zmian. W obecnym stanie prawnym pomoc prawną w pełnym zakresie, z wyjątkiem niektórych rodzajów reprezentacji przed sądem, mogą świadczyć osoby lub różnego rodzaju „biura pisania podań”, których nie obowiązują żadne kodeksy etyczne, obowiązek ubezpieczenia, zakaz reklamy, ochrona tajemnicy zawodowej etc. – przynajmniej jest to dozwolone w tym sensie, że te osoby nie ponoszą odpowiedzialności karnej ani wykroczeniowej za sam fakt prowadzenia takiej działalności. Taka działalność jest regulowana tylko przez ogólne zasady z zakresu prawa cywilnego (odpowiedzialność odszkodowawcza), karnego (odpowiedzialność np. za oszustwo), nieuczciwej konkurencji (np. reklama wprowadzająca w błąd) i nie widać z tego powodu jakiś istotnych problemów ani szkód społecznych. (Ta ostatnia ocena jest jednak wyrażona tylko na podstawie doniesień mediów i osobistej znajomości rynku, a nie w oparciu o socjologiczne badania naukowe, których wedle naszej wiedzy na razie nie ma w Polsce w tej dziedzinie).

§ 6. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje

1. **Notariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację notarialną. Aplikacja trwa rok i kończy się egzaminem notarialnym, który obejmuje szczegółowe zagadnienia związane z wykonywaniem tego zawodu.
2. **Prokuratura.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie ilość miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 2 lata i kończy się egzaminem prokuratorskim. Aplikacja składa się z praktycznej nauki zawodu w prokuraturach oraz ze szkolenia w 4 oddziałach Szkoły Kadr Wymiaru Sprawiedliwości.
3. **Referendariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie ilość miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 1 rok i kończy się egzaminem.
4. **Zawód sędziowski.**

Ścieżka 1

- A. KEP jest pierwszym szczeblem na drodze do wykonywania zawodu sędziego, znosi się egzamin na aplikację sędziowską.
- B. Ogłasza się corocznie ilość wolnych stanowisk asystentów sędziów. O przyjęciu na stanowisko asystenta sędziego decyduje ilość punktów zdobytych na kompetencyjnym egzaminie prawniczym. Stanowiska asystentów sędziów otrzymują kandydaci, którzy uzyskali najlepszy wynik z egzaminu kompetencyjnego (w skali kraju).
- C. Praca w charakterze asystenta sędziego jest okresem nabywania praktycznych umiejętności pod okiem opiekuna. Asystenci biorą udział w szkoleniach dla asystentów sędziowskich organizowanych przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju. Asystenci zamierzający zdawać egzamin sędziowski biorą udział w dodatkowych zajęciach praktycznych: symulacja procesu, psychologia sali rozpraw, metodyka pracy sędziego itp.
- D. Po upływie czterech lat asystenci mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa decyduje, czy osobę, która zdała egzamin, powołać na stanowisko sędziego (z pominięciem kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów). Oceny kandydata dokonuje się na podstawie opinii co do jego pracy, zaliczenia szkoleń oraz zdania egzaminu sędziowskiego.

Ścieżka 2

- E. Dotyczy ubiegania się o nominację sędziowską adwokatów, prokuratorów i innych uprawnionych na mocy ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, z pominięciem etapu asystentury i egzaminu sędziowskiego.

- F. Proponujemy utrzymanie dotychczasowych zasad, z zastrzeżeniem zmiany trybu powołania na stanowisko sędziego.
- G. Przy KRS tworzy się **komisję oceniającą kandydatów**, w skład której wchodzi adwokaci, prokuratorzy i notariusze, ewentualnie przedstawiciele innych środowisk (referendarzy, asystentów sędziów, świata nauki itp.). Komisja dokonuje oceny kandydatów biorąc pod uwagę ich dorobek zawodowy oraz opinie ze środowiska pracy kandydata.
- H. KRS dokonuje porównawczej oceny kandydatów spośród zgłoszonych sędziów oraz osób z innych zawodów i podejmuje decyzję o powołaniu na stanowisko sędziego jednej spośród osób, które się zgłosiły.
- I. Jeśli sędzią została osoba powołana spośród kandydatów z innych zawodów, osoba taka uprawnienie do uzyskania „stanu spoczynku” uzyskuje po 8 latach nieprzerwanej pracy w charakterze sędziego.
- J. Osoby powołane na stanowisko sędziego, a nie wykonujące wcześniej pracy sędziego, odbywają dodatkowe 6-miesięczne szkolenie z metodyki pracy sędziego organizowane przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju.

Uwagi

1. Projekt Nowa Adwokatura – założenia do nowego prawa o adwokaturze (dostępny na stronie nowaadwokatura.org) spotkał się z żywym odzewem i komentarzami wielu osób. Wśród wielu uwag sformułowano kilka bardzo doniosłych. Należy do nich **propozycja uwzględnienia w projekcie reformy zawodów prawniczych także innych zawodów**, w tym zawodu prokuratora i sędziego.
2. Projekt uwzględniający te dwa zawody miałby jeszcze bardziej **całościowy i systemowy charakter**, a zaplanowane przez nas w projekcie Nowa Adwokatura niektóre elementy, mogą być wykorzystane także w reformie innych zawodów prawniczych.
3. W związku z tym sformułowaliśmy dodatkowe powyższe założenia. Można je traktować jako dopełnienie wcześniejszego projektu, można także poprzestać na założeniach dotychczasowych, decydując się na nierozszerzanie projektowanych zmian na kolejne zawody, i poprzestanie na regulacji zawodów polegających na świadczeniu usług prawnych.
4. Jedna – istotna okoliczność – wymaga wyjaśnienia. Autorzy projektu Nowa Adwokatura obserwują od lat rynek usług prawnych i uczestniczą w dyskusji nad kształtem zawodów prawniczych polegających na świadczeniu usług prawnych. Nasze doświadczenie jeśli chodzi o zawody prokuratora i sędziego jest znacznie mniejsze. W opracowaniu niniejszych dodatkowych założeń wykorzystaliśmy nasze propozycje z projektu Nowa Adwokatura, dotychczasowy dorobek debaty publicznej nad reformą tych zawodów oraz uwagi wielu osób, które służyły nam radą.
5. Propozycje mają charakter **przykładowych rozwiązań i zaproszenia do dyskusji** – od debaty publicznej, stanowiska zainteresowanych środowisk, decyzji politycznych wreszcie, zależeć będzie czy uzyskają akceptację. Nasze założenia pozostają także na

pewnym poziomie ogólności i wymagają uszczegółowienia we współpracy z ekspertami, m.in. w dziedzinie ustroju prokuratury i sądownictwa.

6. Jesteśmy zdania, że proponowany przez nas prawniczy egzamin kompetencyjny może także pełnić funkcję **wstępnego testu** dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Rozwiązanie to ma wiele zalet.
7. Z punktu widzenia państwa korzyści są oczywiste, **państwo** bowiem (choć przy udziale adwokatury) **organizowałoby jeden egzamin zamiast ośmiu** innych egzaminów: egzaminów wstępnych na aplikacje adwokacką, radcowską, prokuratorską, sędziowską, referendarską, notarialną, egzaminu adwokackiego i radcowskiego.
8. **Skróceniu** mogłyby ulec także aplikacje, ponieważ osoby, które zdadzą kompetencyjny egzamin prawniczy, będą reprezentować wyższy poziom niż absolwenci studiów.
9. Kandydaci do różnych zawodów byłiby znacznie lepiej przygotowani. Z kolei instytucje dokonujące naboru na aplikację miały ułatwione zadanie.
10. Rozwiązanie to jest także **dobrze dla kandydatów**. Fakt zdania u początku kariery tego samego egzaminu spowoduje, że na każdym etapie życia każdy prawnik będzie mógł powrócić do korporacji adwokackiej, od której zaczynał karierę.
11. Rozwiązanie jest **uczciwe i transparentne** – w przypadku konkurencji o przyjęciu na aplikację lub stanowisko decyduje wyższa liczba punktów uzyskanych na egzaminie kompetencyjnym.
12. Ważne jest, by wszyscy kandydaci do różnych zawodów posiadali pewien **wspólny zakres wiedzy i umiejętności**. Przyszłym prokuratorom czy sędziom taka wiedza i umiejętności bardzo się w ich pracy przydadzą.
13. Wynik uzyskany na egzaminie kompetencyjnym może także stanowić kryterium oceny przy naborze na inne niż wskazane powyżej stanowiska lub funkcje publiczne, np. do powierzenia funkcji syndyka, służby cywilnej etc. Projekt nie zawiera żadnych propozycji w tym zakresie. Decyzja należy w tej sprawie do ustawodawcy w zależności od specyfiki danego zawodu lub funkcji.
14. **Dostęp do zawodu sędziego**. Autorzy projektu poświęcili więcej miejsca naborowi do zawodu sędziowskiego. Proponowane dwie ścieżki dochodzenia do nominacji sędziowskiej bazują w dużej mierze na istniejących rozwiązaniach wprowadzając jednocześnie elementy korzystne zarówno dla organów państwa, jak i dla kandydatów do zawodu. Z punktu widzenia państwa ważną zaletą proponowanego rozwiązania jest zmniejszenie liczby egzaminów organizowanych przez państwo o kolejny egzamin (egzamin na aplikację sędziowską). Proponowana procedura, i jej kolejne etapy, gwarantuje także wysoką jakość kadr sądowych. Rozwiązuje także problem niekonstytucyjności przepisów o asesorach rezygnując z tej funkcji.
15. **Ścieżka 1 do zawodu sędziego**. Aby zacząć szkolenie sędziowskie na stanowisku asystenta sędziego trzeba zdać kompetencyjny egzamin prawniczy. Gwarantuje to dobre teoretyczne i praktyczne przygotowanie kandydatów. W przypadku wielu zgłoszeń na stanowiska asystentów sędziów nabór odbywa się na podstawie wyniku z kompetencyjnego egzaminu prawniczego, określanego punktowo, co daje możliwość wyboru najlepszych kandydatów w skali kraju. Asystent sędziego w trakcie pracy bierze udział w szkoleniach dla asystentów prowadzonych przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości. Rozwiązanie to nawiązuje do rządowego projektu

odbywania aplikacji sędziowskiej w 4 ośrodkach Szkoły KWS. Po czterech latach asystent może (ale nie musi, może pozostawać na swoim stanowisku) przystąpić do egzaminu sędziowskiego.

Z punktu widzenia kandydatów do zawodu wymienić można następujące zalety proponowanego rozwiązania.

- Nabór na asystenturę sędziowską jest obiektywny i dokonuje się w oparciu o wynik kompetencyjnego egzaminu prawniczego.
- Istnieje możliwość swobodnego powrotu do zawodu adwokata (decyduje o tym fakt zdania adwokackiego egzaminu kompetencyjnego).
- Fakt odbywania szkolenia w ramach pracy w charakterze asystenta sędziego zapewnia kandydatowi utrzymanie oraz praktyczną naukę zawodu.

16. **Ścieżka 2 do zawodu sędziego w dużej mierze powtarza istniejące rozwiązania.** Modyfikacja ma na celu poszerzenie dostępu do zawodu sędziowskiego kandydatów z innych zawodów przy zagwarantowaniu obiektywnej procedury weryfikacji kompetencji.
17. Decyzję o powołaniu na stanowisko sędziego podejmowałaby nadal Krajowa Rada Sądownictwa, jednak widzimy sens w stworzeniu ciała „pomocniczego” dla KRS – komisji oceniającej kandydatów – które dokonywałoby wstępnej, pełnej, oceny kandydatów. W komisji tej powinni zasiadać przedstawiciele innych zawodów prawniczych, co ułatwiłoby ocenę dorobku kandydatów na stanowiska sędziowskie wywodzących się z innych środowisk prawniczych. Materiały przygotowane przez taką komisję ułatwiłyby KRS porównanie kandydatów i ich dorobku, i podjęcie ostatecznej decyzji. Zwiększyłyby także, jak się nam wydaje, szanse wartościowych kandydatów pochodzących z innych niż sędziowskie środowisk prawniczych.
18. Proponujemy rezygnację z udziału w tym procesie kolegiów sądów oraz zgromadzeń ogólnych sędziów. Oczywiście opinie o pracy (opinie wizytatorów), dorobku poszczególnych kandydatów, byłyby KRS przekazywane, jednak to KRS – na poziomie krajowym – przysługiwałaby ocena kwalifikacji kandydatów.
19. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że propozycja ograniczenia nabywania prawa do „stanu spoczynku” dopiero po 8 latach pracy w charakterze sędziego jest kontrowersyjna i wymaga poważnego rozważenia gdyż oznaczałaby dzielenie sędziów na dwie kategorie. Jest to odpowiedź na sygnalizowane przez sędziów, z którymi konsultowaliśmy projekt, wątpliwości. Prawo do „stanu spoczynku” jest uprawnieniem szczególnym, bardzo korzystnym, i stwarza ryzyko ubiegania się o stanowisko sędziowskie pod koniec kariery prawniczej tylko po to, by to prawo uzyskać. Oczywiście przyjęcie takiego (bądź podobnego) ograniczenia wymagałoby podjęcia decyzji dotyczącej sytuacji osób, które sprawowały funkcję sędziego przez mniej niż 8 lat, i sposobu odprowadzenia na rzecz tych osób składki emerytalnej.
20. Osoby, które zostają powołane na stanowisko sędziego spośród reprezentantów innych zawodów prawniczych powinny, naszym zdaniem, ukończyć dodatkowe 6-miesięczne szkolenie z metodyki pracy sędziego (organizowane przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości). Takie szkolenie powinno zawierać także elementy praktycznej nauki zawodu, jak symulacja rozprawy, psychologia sali rozpraw itp. Szkolenie takie

ułatwiłoby kandydatom z innych zawodów prawidłowe wykonywanie obowiązków sędziego.

Część III

SZCZEGÓŁOWE PROPOZYCJE DODATKOWE

Proponujemy także rozważenie następujących wniosków:

1. **Badania.** Nałożenie na Instytut Wymiaru Sprawiedliwości (który jest badawczą jednostką Ministerstwa Sprawiedliwości) obowiązku prowadzenia badań nad rynkiem usług prawnych. Obecnie brak zupełnie podstawowych danych, a dane dostępne (pochodzące na przykład od samych korporacji prawniczych) bywają błędne. Inną możliwością jest rozważenie zlecenia odpowiednich badań zewnętrznym instytucjom (uniwersytety, instytuty badawcze, konkursy dla socjologów prawa itp.). Tylko znajomość *status quo* oraz prowadzenie ewaluacji, kompleksowej oceny wdrażania nowych rozwiązań pozwoli na spójną i sensowną politykę państwa.
2. **Prawo ubogich.** Wydaje się, że osobnej reformy wymaga świadczenie sądowej pomocy prawnej dla osób ubogich (tzw. pomoc prawna z urzędu). Pośród praktyków i klientów często można się spotkać z poglądem o głębokim kryzysie, w jakim znajduje się ten system. Obecnie trwają prace nad systemem „pomocy przedsądowej”, które jednak nie mają wpływu na regulację zawodu adwokata. Natomiast świadczenie pomocy procesowej może wymagać stworzenia szczególnych regulacji, np. wyłączenie byłych radców z pełnienia funkcji obrońcy z urzędu (chyba że złożyli egzamin uzupełniający) lub wprowadzenie możliwości złożenia deklaracji, że nie prowadzi się spraw karnych. Przyjęcie szczegółowych rozwiązań w tym zakresie wymaga szczegółowej oceny działania systemu pomocy procesowej.
3. **Czynnik społeczny w sądach dyscyplinarnych.** Warto rozważyć możliwość wprowadzenia do sądownictwa dyscyplinarnego czynnika społecznego. Jedną spośród trzech osób orzekających jako sąd dyscyplinarny w pierwszej instancji byłaby spoza adwokatury. Osoby takie mogłyby być delegowane przez organizacje ochrony konsumentów czy uczelnie wyższe. Spotykanym w praktyce światowej rozwiązaniem jest także delegowanie sędziów przez inne zawody zaufania społecznego (np. lekarz czy księgowy orzekający w sądzie dyscyplinarnym prawników).
4. **Polityka informacyjna korporacji prawniczej.** Warto także działać na rzecz budowy przez nową adwokatwę polityki informacyjnej. Pewne zobowiązania w tej mierze mogłoby określać prawo. Dotyczy to zwłaszcza problematyki ochrony klientów, czyli np. obowiązku informowania przez korporację o zasadach etyki zawodowej, procedurze dyscyplinarnej czy obowiązku adwokata informowania klienta o ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej (na papierze firmowym, na stronie internetowej kancelarii etc.)

Informacja o autorach

Adam Bodnar – doktor nauk prawnych, LL.M. w prawie konstytucyjnym porównawczym (Central European University, Budapeszt), adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, koordynator Programu Spraw Precedensowych w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.
tel. kom. (0) 601-278-003; e-mail: A.Bodnar at prawaczlowieka.pl

Łukasz Bojarski – prawnik, koordynator programu Dostęp do Wymiaru Sprawiedliwości w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przewodniczący Rady Fundacji w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Od 10 lat zajmuje się problematyką zawodów prawniczych i etyki prawniczej, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości. Autor badań i publikacji na ten temat. Brał udział w pracach nad ustawami dotyczącymi zawodów prawniczych oraz pomocy prawnej.
tel. kom. (0) 503-042-123; e-mail: L.Bojarski at prawaczlowieka.pl

Filip Wejman LL.M. (Harvard) – adwokat (nie wykonuje zawodu); kierownik Szkoły Prawa Amerykańskiego na Uniwersytecie Jagiellońskim; współpracownik Acquis Group; pracownik naukowy Uniwersytetu w Bielefeld (Niemcy); członek Rady Programowej Programu Spraw Precedensowych w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; członek redakcji Transformacji Prawa Prywatnego.
e-mail: Filip at Wejman.pl

Projekt przedstawia prywatne poglądy autorów.

Wersja elektroniczna projektu dostępna pod adresem:
nowaadwokatura.org