

O tym, jak adwokat może wylądować na budowie w Anglii, o monopolu samorządów zawodowych i o koncepcji zupełnie nowych uregulowań z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, dr. JANUSZEM KOCHANOWSKIM, rozmawia Dariusz Kos.

Czas rozbić korporacje

- Wystąpił Pan z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego przeciw 20 różnego rodzaju korporacjom zawodowym, m.in. lekarskiej, adwokackiej, radcowskiej, notarialnej. Jest Pan samobójcą?

- Nie. Trzeba tę sprawę jakoś ruszyć. Wymiar sprawiedliwości przedstawia wiele do życzenia, mówiąc łagodnie. Jego reforma jest niezbędna. Państwo, które nie wypełnia swoich funkcji w tym zakresie, jest państwem słabym. Sądy sądzą, jak sądzą, prokuratorzy oskarżają i tak prowadzą śledztwa, jak prowadzą, a organy samorządu adwokackiego i radcowskiego myślą tylko o swoim interesie, pod pretekstem uprawiania zawodu zaufania publicznego i działania w interesie wspólnym. W 2003 roku powołałem do życia Porozumienie Samorządów i Organizacji Prawniczych - wszystkich: sędziów, prokuratorów, adwokatów, komorników, kuratorów, także przedstawicielei wielkiej firm prawniczych i wydziałów prawa wyższych uczelni - po to, by razem zastanowić się nad reformą systemu prawa i wymiaru sprawiedliwości. Otóż wszyscy zgodzili się, że taka reforma jest niezbędna. Lecz sprawa rozbija się oto, że gdy dochodziło do reformy konkretnego zawodu, to samorząd, korporacja owego zawodu, stawiał weto. W ten sposób nie można było nic zrobić, ponieważ prace owego porozumienia oparte były na zasadzie konsensusu. To porozumienie nadal istnieje, lecz z wcześniej wymienionej przyczyny nie może funkcjonować. Zadanie, które przed nami stoi, to jak zreformować tego molocha, jak doprowadzić do tego, że wymiar sprawiedliwości będzie uzdrowiony. Bowiem nie musimy się zgadzać na to, że sprawy trwają latami. Sprawa FOZZ - 14 lat trwania, sprawa Romana Kluski czy sprawa Olewników powinny stanowić memento. Jeśli dochodzi do takiej sytuacji jak obecna, że nie można wykonywać określonych zawodów, których liczba ciągle rośnie, bez zgody samorządów zawodowych, które są bardziej represyjne niż państwo, od którego przejęły te funkcje, represyjne dla dobra swojej grupy interesu, to doszliśmy do ściany. Podczas gdy państwo może kogoś pozbawić prawa wykonywania zawodu maksymalnie na 10 lat, organy samorządu zawodowego, np. adwokackiego czy architektów, mogą pozbawić prawa wykonywania zawodu dożywotnio - i to za tak wielką zbrodnię jak niepłacenie składek! To jest bardzo dowcipny pomysł: żebyś mógł wykonywać zawód, musisz do nas należeć i płacić nam - inaczej zostaniesz pozbawiony możliwości jego uprawiania.

- Korporacje przejęły ten pomysł od państwa, które wtrąca za kratki, a więc pozbawia wolności i praw z nią związanych, za niepłacenie na rzecz państwa, czyli uchylanie się od podatków.

- Tak, przejęły to od państwa, ale wynaturzyły do granic niemożliwości pojmowania. Dostałem jako Rzecznik Praw Obywatelskich skargę jednego z adwokatów, który wylądował na budowie w Londynie w wieku 60 lat, bowiem nie płacił przez jakiś czas składek na korporację adwokacką. Wylali go, pozbawili dożywotnio prawa wykonywania zawodu i pracował jako robotnik. Próbowałem zrozumieć, jak taka sytuacja jest możliwa, a następnie zwróciłem się do prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z pytaniem, czy nie mógłby zapłacić zaległych składek i zostać przywrócony do zawodu. Dostałem odpowiedź odmowną, bowiem "stracił zdolność do wykonywania zawodu". To jest pokazanie, że korporacja uformowała się znakomicie w obronie swojego interesu; w rezultacie dostęp do pomocy prawnej zostaje ograniczony, a ludzie w Polsce stosunkowo rzadko idą do adwokata czy radcy prawnego, bowiem nie mają takiego nawyku i dlatego, że jest za drogo. Ogranicza się dostęp do zawodu, utrudnia się dostęp do pomocy prawnej, podnosi się stawki i obniża się jakość usługi, bo monopol do tego właśnie prowadzi.

- Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest pierwszą osobą i instytucją chcącą monopol korporacji podważyć. Były różne próby i skończyły się wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, który de facto zamknął drogę nawet do ograniczenia władzy korporacji.

- Droga nic została zamknięta. O ile pamiętam. Trybunał Konstytucyjny zakwestionował zmiany w prawie z powodów formalnych. Nie wypowiedział się jednoznacznie co do tego, jaki system ma obowiązywać. Oczywiście będzie bardzo trudno przewyciężyć pewien pogląd. Pogląd, który wszystko wywodzi z art. 17 Konstytucji RP. w którego pierwszym zdaniu jest mowa, iż "można tworzyć samorzady "a więc "można", a nie "trzeba"; nie ma obligatoryjnego obowiązku - "reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania społecznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów". Z owej "pieczy" wypływa wniosek, że skoro samorzady mają sprawować pieczę, to tym samym należy obowiązkowo należeć do samorządu, bo inaczej nie może on sprawować tej "pieczy". To jest ciągnięte za włos, dlatego że Konstytucję należy wyklądać w całokształcie, a wrywać fragmenty z kontekstu. W Konstytucji, w art. 20. jest mowa o tym, że społeczna gospodarka rynkowa jest oparta na wolności gospodarczej, a ograniczenie swobody działalności jest dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny. Dalej jest mowa, iż każdy ma wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się i wreszcie w Powszechnej Deklaracji Praw

Człowieka jest fundamentalna zasada, iż każdy człowiek ma prawo do zrzeszania się, ale w paragrafie 2 jest powiedziane, że nikogo nie można zmuszać do przynależności do jakiegokolwiek ugrupowania.

Otóż jeśli mówimy o sprawowaniu pieczy nad wykonywaniem zawodów, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony - a nie w interesie określonej grupy zawodowej - to musimy brać pod uwagę wszystkie wymienionej wcześniej przepisy. Więc jak ową pieczę należy rozumieć? Piecza, a więc określanie pewnych zasad etycznych, standardów merytorycznych, być może odpowiedzialności dyscyplinarnej, powinna się odnosić do członków samorządów. Pierwszy wniosek, jaki się nasuwa, to ten, iż mogę tworzyć samorząd i sprawować pieczę nad członkami tego samorządu. Lecz ktoś może utworzyć inny samorząd w tym samym zawodzie. Na przykład może istnieć obecny samorząd adwokacki, a my powołamy tutaj nowy samorząd adwokacki, by tchnąć świeże powietrze i podwyższyć standardy. Albo możemy też wyobrazić sobie sytuację, w której ktoś mówi, że bardzo nie lubi należeć do jakiegokolwiek organizacji, i prosi uprzejmie, by od niego się odczepić. Powstaje pytanie, czy pieczę należy rozumieć w stosunku do członków danego samorządu, czy też w stosunku do wszystkich adwokatów, niezależnie od przynależności. Tej drugiej możliwości nie wykluczam. Jak ta piecza powinna wyglądać? Na pewno chodzi o określanie standardów etycznych i zawodowych. Adwokaci mogą ową pieczę sprawować poprzez wydawanie kodeksów etycznych swego zawodu, prowadzenie szkoleń, być może kierowanie wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności nie tylko członków samorządu, ale także kogoś innego. To wszystko jest do ustalenia. Ważne jest, że nie mogą na to mieć monopolu. Jeśli chodzi o odpowiedzialność dyscyplinarną, to uważam, iż powinien zostać utworzony zupełnie inny pion Krajowy Sąd Dyscyplinarny, właściwy dla wszystkich zawodów prawniczych. Mamy przygotowany odpowiedni projekt ustawy. Wyjelibyśmy odpowiedzialność dyscyplinarną z zakresu kompetencji samorządów - po to, aby uczynić odpowiedzialność bardziej skuteczną i bezstronną. Obecnie w wielu przypadkach dochodzi do wynaturzeń, czyli do obrony członków swojej korporacji. We wszystkich niemal zawodach odpowiedzialność nie funkcjonuje należycie. Profesor Lech Morawski w swoim świetnym opracowaniu przedstawiał trzy modele wykonywania zawodu. Po pierwsze - korporacyjny. Ten, który mamy obecnie. Przynależność zależy od samorządu, wykluczenie zależy od samorządu. W tym kontekście przypomnę, iż pewien notariusz wykonał czynność pro publico i został za to wyrzucony dyscyplinarnie przez swoją korporację, która stwierdziła, że czyn, którego dopuścił się ów notariusz, był wymierzony przeciwko korporacji. Obecny model korporacyjny kładzie łapę na wszystkim. Poza korporacją nie można wykonywać zawodu. Można powiedzieć: poza korporacją nie ma zbawienia.

Drugi model to model nadzoru państwowego. Ten model ma, zdaniem prof. Lecha Morawskiego, swoje zalety, a mianowicie rozszerza dostęp do zawodu. Państwo bowiem nie jest zainteresowane limitowaniem liczby prawników. Jednak wadą jest to, że rozwiązanie takie osłabia samorządność, bowiem państwo przejmuje wiele zadań: dopuszczanie do zawodu, określanie standardów, egzaminy.

I wreszcie istnieje model alternatywny do dwóch wcześniejszych. Możemy sobie wyobrazić wiele samorządów w obrębie jednego zawodu oraz działalność niezależną. Będą różnego rodzaju stopnie. Niższy stopień specjalizacji, wyższy stopień, adwokat ze znakiem "Q", adwokat należący do jakiegoś stowarzyszenia. I wtedy, gdy będzie Pan chciał wybrać prawnika, to pomyśli Pan: "przecież nie pójdę do tego mec. Kochanowskiego, który ma małą kancelaryjkę, tylko do adwokata ze Stowarzyszenia Adwokatów Polskich, bo chociaż biorą drogo, dają najlepszą obsługę, a poza tym mają wieloletnią praktykę". To klient w tym modelu ma prawo wyboru. Znamy teraz przypadki, kiedy adwokaci biorą honoraria, po czym nie wykonują swoich obowiązków. Dlaczego tak postępują? Bowiem jest mała konkurencyjność i mają monopol. Obecny system jest wynaturzony. Kończy Pan wydział prawa i staje Pan nagi i bezbronny wobec korporacji, o przyjęcie do której musi się Pan ubiegać. To oni Pana szkolą, często gorzej niż na uczelni, to oni oceniają Pana, to oni wąskim strumykiem dopuszczają Pana do zawodu.

- Patologie opisane przez Pana Rzecznika jednak nie ograniczają się tylko do korporacji prawniczych. Dotykają także innej reglamentowanej w ten sposób działalności.

- Zgadza się. Takich korporacji w moim wniosku jest 20 i te korporacje mają tendencję do pączkowania, czyli następne grupy zawodowe stoją w kolejce, by ustanowić przymus korporacyjny...

- No właśnie. Ostatnio są nawet plany powołania korporacji dziennikarskiej, przy okazji zmian prawa prasowego.

- Obawiam się tego. Trzeba byłoby mieć zapewne dyplom dziennikarski. Ktoś by dobrze pisał, ale nie miał owego dyplomu - i już by się nie nadawał. Ktoś, kto by źle pisał, a miał dyplom, nadawałby się. No to jest absurd. Powstałyby tylko struktury. Takie samorządy ze swoimi składkami świetnie działają na rzecz organów korporacji. Prezesa, wiceprezesa, skarbnicy, rady, biuletyny, konferencje, rocznice itp. Potem jest obrona niezależności swego zawodu, czyli nie wolno go tknąć. Zresztą taka tendencja jest obserwowana w wielu innych krajach.

Kiedy obejmowałem urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, w swoim wystąpieniu podkreśliłem, że będę się starał rozwiązywać nie tylko konkretne przypadki, ale także będę szukał rozwiązań systemowych, które sprawią, że te konkretne przypadki staną się niemożliwe do zaistnienia. Otóż kiedy badałem sprawę, o której mówiłem wcześniej - owego krakowskiego adwokata, który wylądował na budowie to stwierdziłem, że problem tkwi w samej zasadzie przymusowej przynależności do samorządu, że ta zasada jest sprzeczna z podstawową formą wolności. Przymus przekreśla wolność, będącą podstawową zasadą zapisaną w naszej Konstytucji, którą interpretuje się sprzecznie z tą podstawową zasadą. Czas z tym skończyć.

- I spotkała Pana dość spora fala krytyki. Przedstawiciele korporacji zarzucają, iż podważa Pan fundamenty prawa Rzeczypospolitej. Jednym ze sztandarowych argumentów jest ten, iż chce Pan oddać owe 20 zawodów z Pana wniosku do Trybunału, poddając je bezpośredniej kurateli aparatu państwa, a więc de facto je upaństwowić - co będzie się wiązało z ich upolitycznieniem i korupcją.

- Mamy dwa modele: korporacyjny i państwowy. Opowiadam się przeciwko obu - zarówno korporacyjnemu, który mamy obecnie, jak i państwowemu, który może rodzić pewne obawy. Według mnie, najlepszy jest trzeci, o którym wspominałem wcześniej. Jestem zwolennikiem różnych form dojścia do zawodu, nie tylko poprzez korporacje. Chcę spróbować doprowadzić do stworzenia systemu konkurencyjnego. To nie obala znaczenia i misji samorządu zawodowego. Ów samorząd -jeśli chce, by wykonawcy danego zawodu należeli do niego - powinien pokazać, że warto do niego należeć. Powinien się starać to uczynić swoimi wysokimi standardami, prestiżem, formami doskonalenia warsztatu. Obecnie poza prawem wykonywania zawodu nie widzę żadnych innych powodów do przynależności korporacyjnej.

- Samorzady zawodowe działają też jako kartele ustalając ceny za usługi. Ostatnimi laty parlamenty i rządy próbowały to omijać, uchwalając sztywne, maksymalne stawki na dane usługi, np. notariuszy. Rozumiem, iż przy braku przymusowego korporacjonizmu należy znieść owe regulacje państwowe dotyczące cen.

- Oczywiście. Młody prawnik, nawet zdolny, będzie musiał oczywiście brać mniej od bardziej doświadczonego. Pan zaś będzie miał wybór, czy zaryzykować i dać szansę mniej doświadczonemu, ale za znacznie mniejsze pieniądze, czy też nie ryzykować, ale za to więcej zapłacić. Poświadczenie podpisu w Kanadzie czy w USA można otrzymać w każdej aptece i jest to prawnie obowiązujące. Kiedyś załatwiałem w Anglii jakąś sprawę bankową i otrzymałem formularz, w którym stało, iż ma to poświadczyć notariusz lub jakikolwiek prawnik. Przypomniałem sobie, że przecież jestem prawnikiem, więc poświadczyłem i wysłałem. Nikt tego nie kwestionował.

Natomiast wszystkie ataki, które się na mnie podniosły po złożeniu wniosku, potwierdzają istotność tego problemu i słuszność skierowania tej sprawy do Trybunału. Korporacjonizm należy ukrócić w interesie rynku, klientów i aplikantów do zawodów. Trzeba samorzady zawodowe zmusić do zwiększonego wysiłku.

- Uważa Pan, iż jest szansa w Trybunale na pomyślny wyrok?

- Nad tym wnioskiem pracowaliśmy w Biurze RPO blisko rok. Jest on nie tylko słuszny, ale dobrze napisany. Poza tym w ślad za wnioskiem zwróciłem się do Pana Premiera Donalda Tuska, by nie czekając na orzeczenie Trybunału, które będzie zapewne za rok czy półtora roku, rozważył zainicjowanie takich zmian ustawowych, które doprowadziłyby do otwarcia korporacji zawodowych zgodnie z zasadą wolności wykonywania zawodu zapisaną w obowiązującej Konstytucji.

- Dziękuję z rozmowę

Rozmawiał Dariusz Kos