



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
 Jerzy Ciemniwski Teresa Romer
 Janusz Grzelak Stefan Starczewski
 Michał Nawrocki Mirosław Wyrzykowski

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
 Wiceprezes: Adam Bodnar
 Sekretarz: Maciej Nowicki
 Skarbnik: Elżbieta Czyż
 Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 2 kwietnia 2014 r.

989/2014/MPL/MSz/PKu/ABr

Szanowny Pan Senator
dr Piotr Zientarski
 Przewodniczący Komisji
 Ustawodawczej Senatu RP
 ul. Wiejska 6
 00-902 Warszawa

**Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do senackiego projektu
 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach
 prawnych (druk senacki nr 566)**

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 lutego 2014 r. (sygn. BPS/KU-034/566/6/14) zawierające prośbę o sporządzenie opinii w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych (druk senacki nr 566), Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje stanowisko w tej sprawie.

Na wstępie należy wskazać, że problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej w wolnych zawodach znajduje się w orbicie zainteresowań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Tematyce powyższej poświęcony był prowadzony przez Fundację Program „Standardy rzetelnego procesu w postępowaniach dyscyplinarnych”¹. W ramach Programu zorganizowana została wspólnie z Zakładem Praw Człowieka WPiA UW w dniu 5 marca 2012 r. konferencja pt. „Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych – model ustrojowy i praktyka”. Wnioski płynące z konferencji zostały zebrane w formie publikacji pokonferencyjnej².

¹ Zob. stronę internetową Programu pod adresem: <http://programy.hfhr.pl/postepowaniadyscyplinarne>.

² A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych – model ustrojowy i praktyka. Materiały z konferencji z dnia 5 marca 2012 r.*, Warszawa 2013, publikacja dostępna jest także w formie elektronicznej pod adresem: <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2013/10/Poste%CC%A8powania-dyscyplinarne-w-wolnych-zawodach-prawniczych-model-ustrojowy-i-praktyka.pdf>.

Z przedstawionego uzasadnienia wynika, że opiniowany projekt ustawy ma na celu zwiększenie efektywności i prawidłowości działania organów samorządów adwokatów i radców prawnych w zakresie postępowań dyscyplinarnych. Na samorządach tych, jako samorządach zawodowych, spoczywa wynikający z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Senacki projekt zakłada wprowadzenie szeregu zmian zarówno o charakterze ustrojowym, jak i proceduralnym. Dodatkowo projekt zakłada zmiany o charakterze ujednocającym postępowania dyscyplinarne adwokatów i radców prawnych, m.in. poprzez unifikację: przesłanek odpowiedzialności dyscyplinarnej, katalogu kar dyscyplinarnych, regulacji dotyczących kary łącznej i orzeczenia łącznego, instytucji tymczasowego zawieszenia w czynnościach zawodowych, postanowień, których przedmiotem są koszty postępowania dyscyplinarnego.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka zgłasza jedynie drobne aczkolwiek dość istotne zastrzeżenia do przedstawionego projektu ustawy. Zasadne wydaje się ujednoczenie przepisów obydwu ustaw w zakresie ww. obszarów. Z uwagi na interes pokrzywdzonego, na szczególne uznanie zasługują również propozycje wprowadzenia możliwości zobowiązania obwinionego do przeproszenia pokrzywdzonego oraz podanie przeprosin do publicznej wiadomości, a nie, jak było dotychczas, tylko środowiska adwokackiego.

Pozytywnie należy ocenić odesłanie w sprawach nieuregulowanych w ustawach Prawo o adwokaturze oraz o radcach prawnych w zakresie postępowania dyscyplinarnego do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziałów I-III Kodeksu karnego. Takiego odesłania nie ma w aktualnie obowiązujących przepisach, co stwarza problemy interpretacyjne. Na konieczność wprowadzenia do ustaw samorządowych przepisu odsyłającego do odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału I-III Kodeksu Karnego zwracali uwagę prelegenci podczas ww. konferencji zorganizowanej przez Fundację 5 marca 2012 r., w tym sędzia Sądu Najwyższego Wiesław Koziół³. Sądy dyscyplinarne adwokatów i radców prawnych nie są sądami wymierzającymi sprawiedliwość w rozumieniu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP, a stronom postępowań dyscyplinarnych nie przysługują prawa podmiotowe wyrażone w art. 45 ust. 1 Konstytucji w pełnym zakresie. Sądy te jednak rozstrzygają w istotnym zakresie o prawach i obowiązkach stron postępowań dyscyplinarnych, w szczególności zaś obwinionego. Dlatego, w postępowaniach w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności dyscyplinarnej pożądane jest możliwie pełne respektowanie gwarancji wynikających z prawa do sądu wyrażonego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej oraz prawa do obrony sformułowanego w art. 42 Konstytucji. Niewątpliwie, umożliwienie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziałów I-III Kodeksu karnego, w których uregulowane są zasady odpowiedzialności karnej, formy popełnienia przestępstwa oraz wyłączenie odpowiedzialności karnej, przyczyni się do kształtowania postępowania dyscyplinarnego w sposób bardziej rzetelny i sprawiedliwy.

Z aprobatą należy przyjąć także, że opiniowany projekt zmienia lub wprowadza kilka instytucji typowych dla prawa karnego materialnego oraz prawa karnego procesowego. Przykładowo, w projektowanych art. 84 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 65¹ ust. 3 ustawy o radcach prawnych wprowadza się instytucję ciągu przewinień dyscyplinarnych,

³ Por. W. Koziół, *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych w praktyce orzeczniczej SN*; P. Jóźwiak, *Odpowiedzialność dyscyplinarna w adwokaturze – de lege lata i de lege ferenda* [w:] A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych – model ustrojowy i praktyka. Materiały z konferencji z dnia 5 marca 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 45 i 77.

podlegających karze łącznej, analogicznie do ciągu przestępstw z art. 91 § 1 k.k. W projektowanych art. 85 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 66 ust. 1 ustawy o radcach prawnych wprowadza się instytucje, które w pewnym zakresie przypominają warunkowe umorzenie postępowania z art. 66 k.k., ale przede wszystkim instytucje z art. 39 oraz 41 Kodeksu wykroczeń, stanowiących o oportunistycznym ściganiu przyjętym w Kodeksie wykroczeń. Wymienione, ale także inne przewidziane w projekcie zmiany wzorujące się na instytucjach prawa karnego materialnego i procesowego zasługują na pozytywną ocenę, jako że wprowadzają więcej gwarancyjnych dla stron postępowania dyscyplinarnego elementów charakterystycznych dla szeroko rozumianej procedury karnej. Ponadto instytucje te przyczynią się także niewątpliwie do usprawnienia postępowań dyscyplinarnych, co jest stawiane jako cel opiniowanego projektu

Należy docenić proponowane przez opiniowany projekt nadanie rzecznikom dyscyplinarnym, Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Adwokatury oraz Głównemu Rzecznikowi Dyscyplinarnemu statusu organów. W tym zakresie **należy jednak przedstawić postulat profesjonalizacji funkcji rzeczników dyscyplinarnych**. Na taką potrzebę zwracali uwagę prelegenci podczas wyżej już przywoływanej konferencji HFPC z 5 marca 2012 r. A. Bodnar wskazywał, że profesjonalizacja funkcji rzeczników dyscyplinarnych w postępowaniach dyscyplinarnych adwokatów i radców prawnych była jednym z centralnych założeń projektu „Nowej Adwokatury” mającego na celu połączenie zawodów adwokata i radcy prawnego⁴. A. Bodnar wyraził postulat, że rzecznicy dyscyplinarni powinni wykonywać swoją funkcję zawodowo i na czas kadencji zawieszając praktykę adwokacką⁵. P. Skuczyński przedstawiał pogląd o potrzebie przekazania na funkcjonowanie rzeczników dyscyplinarnych takich zasobów, w tym przede wszystkim finansowych, które umożliwią im zawieszenie własnej praktyki prawniczej na czas kadencji rzecznika oraz stworzenie własnego aparatu pomocniczego⁶. Przedstawione wyżej postulaty zasługują na uwzględnienie w kontekście celu opiniowanego projektu w zakresie zwiększenia skuteczności i sprawności postępowań dyscyplinarnych w zawodach adwokata i radcy prawnego. Helsińska Fundacja Praw Człowieka stoi na stanowisku, że opiniowany projekt jest dobrą okazją, aby wprowadzić je w życie.

Warto sformułować także postulat, aby do postępowań dyscyplinarnych adwokatów i radców prawnych można było stosować przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (ustawa o skardze na przewlekłość postępowania)⁷. **Objęcie postępowań dyscyplinarnych przepisami ustawy o skardze na przewlekłość, zapewniłoby instrument prawny przeciwdziałający przewlekłości tych postępowań i, co za tym idzie, przedawnieniem deliktów dyscyplinarnych**. Realizowałoby to cel projektu, jakim jest zwiększenie skuteczności i sprawności postępowań. Odpowiednie zmiany można by wprowadzić w art. 3 ww. ustawy o skardze na przewlekłość postępowania.

⁴ A. Bodnar, *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych w kontekście orzecznictwa ETPC* [w:] A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych – model ustrojowy i praktyka. Materiały z konferencji z dnia 5 marca 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 24.

⁵ Tamże.

⁶ P. Skuczyński, *Aktualne problemy odpowiedzialności dyscyplinarnej zawodów prawniczych* [w:] A. Bodnar, P. Kubaszewski (red.), *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych – model ustrojowy i praktyka. Materiały z konferencji z dnia 5 marca 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 60.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 ze zmianami.

Zastrzeżenie natury legislacyjnej, które warto podnieść w stosunku do opiniowanego projektu ustawy dotyczy proponowanej treści art. 86a ust. 2 zd. 1 ustawy - Prawo o adwokaturze oraz art. 67¹ ust. 2 zd. 1 ustawy o radcach prawnych brzmiących jednakowo: „Rozstrzygnięcia organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne opierają się na prawdziwych ustaleniach faktycznych.”. **Proponowane przez projektodawcę brzmienie ww. przepisów formułujących zasadę prawdy materialnej jest w ocenie Fundacji niezbyt fortunate.** W związku z tym, że powołane ustawy zawierają odesłanie do odpowiedniego stosowania Kodeksu postępowania karnego w zakresie spraw nieuregulowanych tymi aktami, słuszne wydaje się w tym sformułowanie zasady prawdy materialnej w oparciu o przepisy kodeksowe i tym samym wzorowanie się na art. 2 § 2 k.p.k., stanowiącego, że „Podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne”. Projektowane przepisy mogłyby uzyskać brzmienie „Podstawę rozstrzygnięć organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne powinny stanowić prawdziwe ustalenia faktyczne”.

Projekt opinii powstał we współpracy Aleksandry Brudnoch, Piotra Kubaszewskiego i Michała Szwasta w ramach prac Programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” HFPC

W imieniu Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,

Z wyrazami szacunku,



Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU
Adam Bodnar
Adam Bodnar