



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

DZP – III – 023–45/16

BM – I – 071– 337/16 /2

NIP: 160803-00695

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 3.08.16

nr. 3682 podpis. [signature]

Warszawa,

03.08. 2016 r.

SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich

Wpłynęło dn. zał.

nr. 4800 podpis. [signature]

Pan

Stanisław Karczewski

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Stanisław Karczewski

W odpowiedzi na przesłane przy piśmie z dnia 23 czerwca 2016 r., Nr BPS/043-20-418-MS/16, oświadczenie senatora Lidii Staroń, złożone na 20. posiedzeniu Senatu w dniu 16 czerwca 2016 r., w którym znajduje się postulat legalizacji zachowania polegającego na uzależnieniu wypłaty wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego od pomyślnego zakończenia sprawy klienta, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Oświadczenie zawiera postulat zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do organów samorządu adwokatury i radców prawnych w trybie odpowiednio art. 15 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, z późn. zm.) i art 48 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233) o podjęcie uchwał zmieniających przepisy samorządowe w zakresie zasad etyki zawodowej.

Obecnie wskazane na wstępie zachowanie jest bowiem uznawane za delikt dyscyplinarny zarówno przez samorząd adwokatów, jak radców prawnych.

Jednakże ustalenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości do zastosowania regulacji cytowanych przepisów ustaw samorządowych i wystąpienia o podjęcie uchwał w sprawie przedstawionej w oświadczeniu powinna poprzedzić pogłębiona analiza prawna na tle konstytucyjnych uprawnień samorządów zawodów zaufania publicznego.

W pierwszej kolejności należy dokonać analizy uprawnień samorządów zawodowych na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazany przepis stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę na należytych wykonywaniu tych

zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Umieszczenie tego przepisu w pierwszym rozdziale Konstytucji RP zatytułowanym „Rzeczpospolita” świadczy o zaliczeniu przez ustrojodawcę normy z niego wynikającej do zasad ustrojowych.

Samorządy zawodowe są publicznymi korporacjami, a więc zrzeszeniami, czy też wspólnotami opartymi na więziach zawodowych. Samorządy zawodowe są podmiotami zdecentralizowanej administracji publicznej, a dokładniej formą administracji zdecentralizowanej rzeczowo (M. Stahl, „Inne podmioty administrujące”, (w.) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), „System Prawa Administracyjnego”, s. 509). W związku z powyższym samorządy zawodowe działają na zasadzie daleko idącej - choć nie absolutnej - samodzielności, a dokładniej mówiąc, cechują się samodzielnością w zakresie organizowania wykonywania danego zawodu.

Z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynikają funkcje samorządów zawodowych, do których prawidłowego wykonywania niezbędne jest wyposażenie ich w stosowne ustawowe kompetencje. Funkcje te obejmują reprezentację osób wykonujących dany zawód oraz sprawowanie pieczy nad jego należyтым wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „piecza” samorządów zawodów zaufania publicznego nad należyтым wykonywaniem tych zawodów ma charakter działalności (funkcji) o cechach władztwa publicznego (wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02). Na pojęcie „pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego składa się m. in. ustalanie zasad etyki zawodowej. Ustawy regulujące status poszczególnych samorządów zawodowych zazwyczaj upoważniają te samorządy do ustanawiania kodeksów, czy też wytycznych w zakresie etyki zawodowej. Kodeksy te (wytyczne) zawierają stosowne - odpowiadające specyfice danego zawodu - normy etyczne. Takie uprawnienia posiada zarówno samorząd zawodowy adwokatury, jak i samorząd zawodowy radców prawnych.

Art. 3 pkt 3 i 5 ustawy - Prawo o adwokaturze stanowi, że do zadań samorządu zawodowego adwokatury należy w szczególności sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata oraz ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie. Ustawa o radcach prawnych określa natomiast w art. 41 pkt 5 zadanie samorządu polegające na nadzorze nad należyтым wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich, natomiast w art. 57 pkt 7 przyznaje Krajowemu Zjazdowi Radców Prawnych kompetencję uchwalania zasad etyki radców prawnych. Tak więc w myśl wskazanych przepisów kompetencja do ustalania zasad deontologii zawodowej należy do samorządów zawodowych, które posiadają w tym zakresie


swobodę wyznaczoną treścią przepisów prawa (ewentualna sprzeczność tych zasad z prawem powoduje konieczność zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego o uchylenie uchwał ich dotyczących na podstawie art. 14 ustawy - Prawo o adwokaturze albo art. 47 ust. 2 ustawy o radcach prawnych).

Rozważając dopuszczalność zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do organów samorządu adwokatury i radców prawnych o podjęcie uchwał zmieniających przepisy samorządowe w zakresie zasad etyki zawodowej należy zwrócić uwagę na art. 15 ustawy - Prawo o adwokaturze, który stanowi, że Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Krajowego Zjazdu Adwokatury lub do Naczelnej Rady Adwokackiej o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do ich właściwości, przy czym uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej powinna być podjęta w terminie jednego miesiąca. Art. 48 ustawy o radcach prawnych stanowi natomiast, że Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych lub Krajowej Rady Radców Prawnych o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości samorządu. Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych powinna być podjęta w terminie dwóch miesięcy, a uchwała Krajowego Zjazdu Radców Prawnych na najbliższym zjeździe.

Jak się wydaje, instytucja ta może mieć przede wszystkim zastosowanie w przypadku bezczynności organów samorządu zawodowego, natomiast wydaje się, że nie powinna być postrzegana jako środek ingerencji w merytoryczną treść uchwał (podstawy do takiego ustalenia daje przede wszystkim wykładnia literalna tych przepisów). Z cytowanych przepisów wynika, że kompetencje Ministra Sprawiedliwości do wystąpienia o podjęcie uchwał dotyczą wszelkich spraw, które ustawy samorządowe przekazują do kompetencji wskazanych organów. Biorąc przy tym pod uwagę przedstawione wcześniej rozważania dotyczące funkcji samorządu zawodowego w demokratycznym państwie prawnym oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wydaje się, iż postulat zawarty w załączonym wystąpieniu pani senator Lidii Staroń jest zbyt daleko idący. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nadzór nad samorządem zawodowym powinien być sprawowany tylko w niezbędnym zakresie, co ma swoje uzasadnienie w niezależności przypisywanej przedstawicielom tzw. wolnych zawodów oraz samorządom zawodowym, które ich reprezentują (wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08). Dokładnie takie samo stanowisko zajmują w tej kwestii przedstawiciele doktryny stwierdzając, że nadzór nad samorządem zawodowym może co prawda obejmować różnego rodzaju istotne uprawnienia nadzorcze, niemniej jednak uprawnienia te nie mogą przekraczać ram uzasadnionych w demokratycznym państwie prawnym dla nadzoru organów administracji rządowej nad

ciałami samorządowymi. W szczególności nadzór nad samorządem zawodowym nie może obejmować możliwości wydawania jakichkolwiek dyrektyw, wytycznych i poleceń dotyczących właściwego sprawowania przez samorząd zawodowy konstytucyjnej „pieczy” nad należyтым wykonaniem zawodów zaufania publicznego (por. P. Sarnecki, „Radca prawny jako zawód zaufania publicznego”, „Radca prawny” 2002, nr 4-5, s. 28-29).

Powyższe przemawia za przyjęciem, że sfera kształtowania zasad deontologii zawodowej adwokatów i radców prawnych jest zastrzeżona przez Konstytucję RP i ustawy do kompetencji właściwych samorządów i o ile treść regulacji w tym zakresie nie daje podstaw do ich zaskarżenia przez Ministra Sprawiedliwości jako sprzecznych z prawem, organ ten nie powinien wpływać na ich treść za pośrednictwem instytucji, o której mowa w art. 15 ustawy - Prawo o adwokaturze i art. 48 ustawy o radcach prawnych.


z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Marcin Marchoł
PODSEKRETARZ STANU