



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa,

7. IV. 2014

I.5151.1.2014.AJK

Pan
Andrzej Zwara
Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

Szanowny Panie Przesiedle,

Analiza skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wykazała, że **nieprzejrzystość procedur w zakresie rozpatrywania pism pokrzywdzonych działaniami adwokatów składających do właściwych organów adwokatury zawiadomienia o możliwości popelnienia przewinienia dyscyplinarnego, uznać należy za słabość o kluczowym znaczeniu dla rzetelności procedury dyscyplinarnej wobec adwokatów.**

Skarżący wskazują, że składane przez nich pisma dotyczące skarg na działania adwokata - mimo opisywanych w nich przypadków naruszenia prawa czy zasad etyki adwokackiej i jasno sprecyzowanego żądania wszczęcia postępowania dyscyplinarnego - nader często rozpatrywane są w ramach referatów skarg w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: Kpa), zamiast być traktowane jako zawiadomienie o przewinieniu dyscyplinarnym i zostać skierowane do rzecznika dyscyplinarnego jako organu właściwego w celu podjęcia czynności wyjaśniających lub dochodzenia dyscyplinarnego. W odbiorze skarżących, istniejąca obecnie praktyka polegająca na kwalifikowaniu wyżej wymienionych wniosków, przyjmująca jako podstawę tryb skargowy uregulowany w przepisach Kpa, a nie przepisy Działu VIII ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.; dalej: ustawa o adwokaturze lub u.a.) regulujące postępowanie dyscyplinarne, jest nieprawidłowa. Nadto, u skarżących dominuje przekonanie, że przyjęte rozwiązanie ma na de facto celu „utopienie” sprawy i ochronę członka korporacji, wobec którego złożona została skarga i nie jest działaniem prowadzącym do rzetelnego i obiektywnego jej rozpatrzenia.

Również przedstawiciele palestry podnoszą, że praktyka polegająca na ujawnianiu tylko nieznaczej części przewinień dyscyplinarnych z uwagi na niekierowanie je przez referaty skarg właściwych okręgowych rad adwokackich do rzeczników dyscyplinarnych stanowi jedno z fundamentalnych zagrożeń dla rzetelności postępowań dyscyplinarnych (por. A. Michałowski, *Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych z punktu widzenia adwokata*, [w:] „Postępowania dyscyplinarne w wolnych zawodach prawniczych. Model ustrojowy i praktyka”, red. A. Bodnar, P. Kubaszewski, Warszawa 2013, s. 19-20).

W ocenie Rzecznika, jeśli z charakteru skargi wynika możliwość popełnienia przez adwokata przewinienia dyscyplinarnego, to klasyfikacja, a następnie w dalszym ciągu prowadzenie takiej sprawy przez referaty skarg w trybie skargowym, prowadzi do pozbawienia zarówno pokrzywdzonego, jak i obwinionego jakichkolwiek gwarancji ochrony ich praw i wolności.

W przypadku rozpatrywania sprawy w trybie skargowym, pokrzywdzony nie ma bowiem możliwości weryfikacji stanowiska przedstawiciela referatu skarg, co do uznania złożonej skargi na działania adwokata za bezzasadną i pozostawienia jej bez dalszego rozpoznania. W doktrynie wskazuje się, iż postępowanie skargowo-wnioskowe ma bowiem tylko pewne cechy uproszczonego postępowania administracyjnego. Jego uproszczenie polega na braku udziału stron oraz mniej sformalizowanym toku postępowania przejawiającym się w braku toku instancji i środków zaskarżenia, a także na zastąpieniu rozstrzygnięć zawiadomieniami (por. J. Borkowski, [w:] *Komentarz*, 2012, s. 703; cyt. za: M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U.00.98.1071, LEX/el, 2014; por. też postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2011 r., I OSK 196/11, LEX nr 1070819: "Postępowanie w sprawie skarg powszechnych ma cechy samodzielnego jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego uproszczonego i kończy się czynnością materialno-techniczną, określoną w art. 238 § 1 Kpa, informującą stronę o sposobie załatwienia skargi"). Tym samym stwierdzić należy, iż **w przypadku rozpatrywania skargi na działania adwokata w trybie skargowym, zostaje ona poddana wyłącznie osądowi przedstawiciela referatu skarg, bez możliwości udziału w tym postępowaniu pokrzywdzonego oraz kontroli zapadłej decyzji, co do zasadności wszczęcia lub zaniechania wszczynania postępowania dyscyplinarnego przez inny organ.**

Należy mieć na względzie także fakt, że brak wskazania przez referaty skarg przyczyn zakwalifikowania pism skarżących dotyczących skargi na działania adwokata jako właściwych do procedowania w trybie przepisów procedury administracyjnej, a nie dyscyplinarnej - w przypadku przekroczenia przez adwokata granicy korzystania z wolności słowa (art. 8 ust. 2 ustawy

o adwokaturze) - może zamykać pokrzywdzonemu opisanym działaniem adwokata jedyną drogę dla ochrony jego dóbr osobistych i praw obywatelskich.

Natomiast w przypadku, gdy analogiczna sprawa od początku rozpatrywana jest w trybie postępowania dyscyplinarnego, pokrzywdzonemu przysługuje prawo zarówno do wniesienia odwołania na decyzję rzecznika dyscyplinarnego w przedmiocie odmowy wszczęcia dochodzenia dyscyplinarnego, jak i odmowę wszczęcia postępowania dyscyplinarnego - w przypadku, gdy nie podejmowano wcześniej czynności wyjaśniających, a od razu wszczęto dochodzenie dyscyplinarne. Jak to bowiem wynika z treści art. 93a u.a., w sprawach dyscyplinarnych prowadzonych przeciwko adwokatom, rzecznik dyscyplinarny wnosi do sądu dyscyplinarnego wniosek o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Ustawa o adwokaturze określa postępowanie prowadzone przez rzecznika dyscyplinarnego mianem dochodzenia (art. 90 ust. 2 u.a.). Z uwagi na to, iż w zakresie nieuregulowanym w rozdziale o odpowiedzialności dyscyplinarnej wskazane ustawy przewidują odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania karnego (art. 95n u.a.), w postępowaniu dyscyplinarnym stosuje się odpowiednio przepisy procedury karnej odnoszące się do zaskarżania decyzji o odmowie wszczęcia dochodzenia lub postępowania dyscyplinarnego. Tym samym, osoby pokrzywdzone działaniem adwokata mają zagwarantowany środek prawny umożliwiający im wniesienie zażalenia na negatywną decyzję rzecznika dyscyplinarnego we wskazanym przedmiocie, który rozpatrywany jest przez sąd dyscyplinarny I instancji.

Opisana sytuacja może jednocześnie wywoływać negatywne konsekwencje w stosunku do obwinionego, który – co należy podkreślić – nie korzysta w takim przypadku z prawa do obrony, przewidzianego w postępowaniu dyscyplinarnym na zasadzie odpowiedniego stosowania procedury karnej. Przypomnieć należy, że z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konstytucyjne prawo do obrony określone w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy także postępowań dyscyplinarnych, które są postępowaniami o charakterze represyjnym.

Reasumując, w celu zapewnienia rzetelności i obiektywizmu na etapie inicjowania postępowania dyscyplinarnego wobec adwokatów, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za konieczne wprowadzenie jasnych kryteriów klasyfikacji skarg obywateli kierowanych do organów samorządu adwokackiego. Jednym z możliwych rozwiązań dotyczących przedmiotowego zagadnienia jest przedstawiana w doktrynie propozycja, aby jako skargi klasyfikować tylko te wystąpienia, które dotyczą funkcjonowania organów samorządowych, a wszystkie inne traktować jak zawiadomienia o naruszeniach dyscyplinarnych (por. A. Michałowski, *op. cit.*, s. 19-20). Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia m.in. fakt, że zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały Nr 9/2008 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 15 marca 2008 r. – Regulamin działania rzeczników dyscyplinarnych, do wyłącznej kompetencji rzecznika

dyscyplinarnego, a nie jakiegokolwiek innego organu czy osoby, należy decyzja o podjęciu czynności wyjaśniających w przypadku uzyskania informacji o tym, że mogło dojść do popełnienia przewinienia dyscyplinarnego. Za taką informację uznać należy właśnie pismo obywatela wskazujące na wątpliwość, czy zachowanie adwokata zgodne było z zasadami etyki.

Realizacja tego postulatu leży także w interesie samego samorządu adwokackiego – jeśli bowiem adwokatura chce być postrzegana w oczach opinii społecznej jako grono osób kojarzonych z profesjonalizmem, rzetelnością oraz wysokim poziomem merytorycznym i etycznym świadczonych usług dla społeczeństwa – to do osiągnięcia tego celu konieczna jest transparentność procedur inicjowania procedury postępowania dyscyplinarnego.

Przedstawiona propozycja wydaje się szczególnie aktualna w świetle treści Uchwały Programowej XI Krajowego Zjazdu Adwokatury z dnia 23 listopada 2013 r. "Tradycja i nowoczesność", którą Naczelna Rada Adwokacka została zobowiązana do podjęcia działań zmierzających do promowania w świadomości społecznej właściwego wizerunku adwokatów. W uchwale tej zaakcentowano m.in. znaczenie przejrzystości ukształtowanego modelu postępowania dyscyplinarnego dla zapewnienia etycznych standardów, jakim odpowiadać powinni świadomi swej przynależności zawodowej oraz prezentujący wysoki poziom profesjonalizmu adwokaci. Za niezbędne uznano dokonanie zmian w zakresie stosowania wewnętrznego postępowania dyscyplinarnego, które na gruncie obowiązujących regulacji zagwarantują zwiększenie efektywności przestrzegania zasad etyki i deontologii zawodowej przez adwokatów. W omawianym kontekście za mające szczególne znaczenie uznać należy nałożone na Naczelną Radę Adwokacką zobowiązanie do stworzenia instytucjonalnych i organizacyjnych warunków usprawnienia postępowania dyscyplinarnego, zarówno w jego stadium przygotowawczym, jak i jurysdykcyjnym, w tym opracowanie zasad komunikowania się z pokrzywdzonymi składającymi do właściwych organów adwokatury zawiadomienia o możliwości popełnienia przez adwokata przewinienia dyscyplinarnego.

Za przyjęciem przejrzystych kryteriów klasyfikacji skarg na działania adwokatów przemawia również treść art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, statuującego kompetencje organów samorządu zawodowego osób wykonujących zawody zaufania publicznego do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez zrzeszonych w nim członków. Wskazany przepis ustawy zasadniczej wyznacza bowiem sposób realizacji i kierunek sprawowania owej pieczy „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 Nr 14, poz.147 ze zm.), przedstawiam Panu Prezesowi powyższą ocenę sprawy i wnioski, prosząc jednocześnie

o rozważenie potrzeby wprowadzenia przejrzystych kryteriów kwalifikowania skarg obywateli dotyczących skarg na działania adwokata. Będę zobowiązana za powiadomienie mnie o zajętych w tej sprawie stanowiskach.

Z poważaniem

Renata Jędrzejewska