



Warszawa, 05-05-2024 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**VII.511.27.2022.KNK**

**Pan**

**adw. Przemysław Rosati**

**Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej**

**ul. Świętojerska 16**

**00-202 Warszawa**

Szanowny Panie Prezesie,

do Rzecznika Praw Obywatelskich trafiają skargi obywateli na niewłaściwe kwalifikowanie przez referaty skarg i wniosków okręgowych rad adwokackich zawiadomień o deliktach dyscyplinarnych (dział VIII ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z. zm., dalej jako: Pr. adw.) jako skarg uregulowanych w dziale VIII ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.). Powyższy problem był już podnoszony przez Rzecznika Praw Obywatelskich w wystąpieniu do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej<sup>1</sup>. Pomimo konstruktywnych uwag i woli współpracy wyrażonej w odpowiedzi na pismo Rzecznika<sup>2</sup>, powyższy problem nadal pozostaje aktualny. Żywię nadzieję, że przedstawione poniżej uwagi będą stanowić asumpt do jego rozwiązania.

Z prowadzonych w ostatnim czasie przez Rzecznika postępowań wyjaśniających wynika, że zjawisko kwalifikowania zawiadomień o delikcie dyscyplinarnym – które w istocie obywatele często nazywają „skargami” – jako skarg w trybie przepisów k.p.a., jest nagminne. Takie postępowanie w stosunku do pisma, z którego wynika możliwość

---

<sup>1</sup> Wystąpienie RPO do Prezesa NRA z dnia 7 kwietnia 2024 r. znak pisma: I.5151.1.2014.AJK

<sup>2</sup> Odpowiedź Prezesa NRA na wystąpienie RPO z 7 października 2014 r. znak pisma: NRA-56/1/14

popęłnienia przez adwokata deliktu dyscyplinarnego, prowadzi do pozbawienia zarówno pokrzywdzonego, jak i obwinionego istotnych gwarancji ochrony ich podstawowych praw i wolności. Wnioskodawcy wskazują w szczególności na pozbawienie ich prawa do wzięcia udziału w postępowaniu (art. 93 ust. 1 Pr. adw.) oraz prawa wniesienia odwołania od postanowienia o odmowie wszczęcia lub umorzeniu postępowania do sądu dyscyplinarnego (art. 88a ust. 4 Pr. adw.). W przypadku rozpatrywania sprawy w trybie skargowym, pokrzywdzony nie ma możliwości weryfikacji stanowiska referatu skarg dotyczącego uznania złożonej skargi na działania adwokata za bezzasadną i pozostawienia jej bez dalszego rozpoznania, zaś przyjmowane przez referat skarg NRA „odwołań” od takich decyzji, nie jest obwarowane stosownymi gwarancjami.

W zdecydowanej większości rozpatrywanych przez RPO przypadków, obywatele kierują zawiadomienia do okręgowej rady adwokackiej. Rzecznikowi znane są sprawy, w których właściwe postępowanie dyscyplinarne zostaje niejako poprzedzone postępowaniem skargowym, gdyż świadomość możliwości zwrócenia się do rzecznika dyscyplinarnego z zawiadomieniem o delikcie pojawia się dopiero w toku lub po zakończeniu rozpoznawania skargi przez referat skarg i wniosków. Taka sytuacja jest szczególnie niekorzystna dla pokrzywdzonego ze względu na krótkie terminy przedawnienia i ustania karalności deliktu dyscyplinarnego (art. 88 ust. 1 i 2 Pr. adw.). Do Rzecznika trafiły wnioski pokrzywdzonych, w których wskazywano, że właśnie powyższy mechanizm doprowadził do ustania karalności deliktu, który był przedmiotem zawiadomienia. Rzecznikowi znane są również sytuacje, w których – także wtedy, gdy pokrzywdzeni zwracali się bezpośrednio do właściwego rzecznika dyscyplinarnego – ich zawiadomienie było rozpatrzone w trybie skargi z działu VIII k.p.a., a nie jako zawiadomienie o delikcie dyscyplinarnym.

Pragnę wskazać, że powyższy problem nie leży tylko w sferze stosowania prawa, a może mieć, choć częściowo, swoje źródło w Regulaminie organizacji i funkcjonowania okręgowych rad adwokackich, stanowiącym załącznik do uchwały nr 54/2022 NRA z 13 marca 2022 r.

W § 17 pkt 1 lit b. powyższego Regulaminu znajduje się przepis wskazujący, iż „do zadań działu (referatu) skarg i wniosków należy w szczególności: przekazywanie skarg i wniosków do rzecznika dyscyplinarnego **w razie uzasadnionego podejrzenia, iż zachodzą znamiona czynu ściganego dyscyplinarnie**”. Na gruncie tego przepisu to przedstawiciel referatu skarg i wniosków dokonuje oceny, czy zachodzi „uzasadnione przekonanie”, że został popełniony delikt dyscyplinarny. Z praktyki wynika, że nader często, także w sytuacjach budzących wątpliwości, zawiadomienie nie jest przesyłane

rzecznikowi dyscyplinarnemu. Warto odnotować, że przedstawiciel referatu skarg i wniosków nie musi posiadać specyficznych kompetencji wymaganych od rzecznika dyscyplinarnego izby adwokackiej i jego zastępców. Taka osoba nie ma także do dyspozycji środków działania służących do weryfikacji treści zgłoszenia, które to posiada rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy (zob. § 19 Regulamin działania rzeczników dyscyplinarnych i zastępców rzeczników dyscyplinarnych oraz trybu i sposobu ich wyboru). Biorąc powyższe pod uwagę, rozdzielanie zawiadomień o delikcie dyscyplinarnym i skarg uregulowanych w postępowaniu administracyjnym, na podstawie kryterium powzięcia uzasadnionego przekonania odnośnie do zajścia znamion deliktu dyscyplinarnego przez przedstawiciela referatu skarg i wniosków, należy uznać za rozwiązanie niewłaściwe.

**Rzecznik Praw Obywatelskich podtrzymuje opinię, że konieczne jest wprowadzenie jasnych kryteriów klasyfikacji skarg obywateli kierowanych do organów samorządu adwokackiego.** Jednym z możliwych rozwiązań dotyczących przedmiotowego zagadnienia jest, przedstawiana w doktrynie, propozycja<sup>3</sup>, aby jako skargi klasyfikować tylko te pisma, które dotyczą funkcjonowania organów samorządowych.

Rzecznik zdaje sobie sprawę z tego, że część zawiadomień o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego jest spowodowana niekorzystnym rozstrzygnięciem w sprawie sądowej, za które wnioskodawca, często niezasadnie, obwinia adwokata. Podobnie, część zawiadomień wynika z niezrozumienia roli adwokata w konkretnym rodzaju postępowania sądowego. W powyższych przypadkach odmowa wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, bądź stosunkowo wczesna decyzja o jego umorzeniu, nie powinna budzić kontrowersji. Równocześnie to właśnie w takich sytuacjach zapewnienie klarownej drogi postępowania, z szeregiem gwarancji procesowych, wydaje się być właściwą metodą na wyprowadzenie wnioskodawcy z błędnego przekonania. Załatwianie zawiadomienia jako skargi z działu VIII k.p.a. może natomiast powodować, efekt przeciwny, gdyż buduje przekonanie o ochronie członka samorządu zawodowego i próbie ukrycia lub utrzymania w tajemnicy zawiadomienia o popełnieniu deliktu dyscyplinarnego.

Choć ustawodawca wprowadza pewien zakres swobody w ocenie znaczenia nieetycznego zachowania przez konstrukcję tzw. ostrzeżenia dziekańskiego (art. 48 ust. 3 Pr. adw.), z regulacji działu VIII Pr. adw. wynika, że jego wolą jest by adwokaci i

---

<sup>3</sup>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.

aplikanci adwokaccy odpowiadali dyscyplinarnie za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych, a adwokaci – również za niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia. Obecna praktyka nie realizuje w pełni woli ustawodawcy, który, jak wspomniano, przewidział w postępowaniu dyscyplinarnym szereg gwarancji procesowych dla poszkodowanego i obwinionego.

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

Biorąc pod uwagę powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2023 r. poz. 1058), pragnę przedstawić Panu Prezesowi niniejsze uwagi, prosząc jednocześnie o zajęcie stanowiska w sprawie.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan

Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

e-PUAP

Załączniki:

- 1) Wystąpienie RPO do Prezesa NRA z dnia 7 kwietnia 2024 r. znak pisma: I.5151.1.2014.AJK.
- 2) Odpowiedź Prezesa NRA na wystąpienie RPO z 7 października 2014 r. znak pisma: NRA-56/1/14.