



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-202(4)/09
DSPA-140-203(4)/09

Warszawa, 15 marca 2010 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec:

- komisyjnego projektu ustawy **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw (druk nr 2603) oraz**
- poselskiego projektu ustawy **o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i zmianie niektórych ustaw (druk nr 2604).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Sprawiedliwości do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
wobec komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania
cywilnego i zmianie niektórych ustaw (druk nr 2603) oraz
poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego
i zmianie niektórych ustaw (druk nr 2604)

1. Przedmiotowe projekty ustaw przewidują poszerzenie kręgu osób uprawnionych do występowania przed sądami cywilnymi oraz przed sądami administracyjnymi. Projekty przewidują, że podstawową kategorią pełnomocników będą osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskały tytuł magistra lub ukończyły zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej. Projekty przewidują także obowiązkowe ubezpieczenie takich osób od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności pełnomocnika. Jedynie w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego projekty zakładają wyłączność adwokatów i radców prawnych na reprezentowanie stron.

Jak twierdzą projektodawcy, dostęp do pomocy prawnej w Polsce jest w chwili obecnej utrudniony, bo usługi te są drogie. Sytuacja taka jest wynikiem przede wszystkim braku konkurencyjności na rynku usług prawniczych oraz niewielkiej liczby osób świadczących pomoc prawną (adwokatów i radców prawnych) w stosunku do liczby mieszkańców. Zdaniem projektodawców sytuacja ta wymaga gruntownej zmiany poprzez zapewnienie szybkiego wzrostu liczby osób świadczących usługi prawnicze i posiadających odpowiednie do tego kompetencje, co w efekcie wpłynie na wzrost konkurencyjności na rynku usług prawniczych, a co za tym idzie, na spadek cen za te usługi i zwiększenie dostępności do usług prawniczych.

2. Odnosząc się do aktualnej sytuacji prawnej i faktycznej związanej z dostępem do zawodów prawniczych, należy wskazać, że w przedmiotowej sferze Rząd konsekwentnie podejmuje działania zmierzające do zwiększenia dostępności tych zawodów oraz polepszenia sytuacji na rynku usług prawniczych.

Wskazać trzeba, iż w dniu 25 marca 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy - Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286), będąca przedłożeniem rządowym.

Zasadniczymi celami nowelizacji było:

- 1) dostosowanie ustaw samorządowych do wymogów prawnych określonych przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia: 19 kwietnia 2006 r., 8 listopada 2006 r. oraz 26 marca 2008 r.,
- 2) zmiana przepisów dotyczących zasad przeprowadzania naboru na aplikacje: adwokacką, radcowską i notarialną, w celu usprawnienia procesu naboru i precyzyjnego wskazania zakresu egzaminu na aplikacje, a także zmiana formuły egzaminu zawodowego.

W przywołanych wyrokach Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP niektórych przepisów ustaw samorządowych. Zakwestionowane przepisy dotyczyły głównie zasad przepływu pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi oraz zakresu udziału samorządów zawodowych w ustalaniu zasad egzaminów zawodowych.

Uwzględniając zastrzeżenia wyrażone przez Trybunał, do projektowanej nowelizacji wprowadzono przepisy na nowo kształtujące katalog osób uprawnionych do wpisu na listę adwokatów, radców prawnych lub notariuszy bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu zawodowego oraz katalog osób, które mogą przystąpić do egzaminu zawodowego bez obowiązku odbycia aplikacji. Uwzględniono przy tym wytyczną Trybunału, zgodnie z którą przepływ pomiędzy zawodami prawniczymi nie powinien następować automatycznie, bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego.

W zakresie udziału samorządów zawodowych w ustalaniu zasad egzaminów zawodowych przewidziano powołanie centralnych zespołów do spraw ustalania pytań i zadań na egzamin adwokacki, radcowski i notarialny, które powoływane są przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z organami samorządów zawodowych. Skład zespołu zapewnia wpływ samorządów na ustalenie zakresu egzaminów zawodowych oraz daje rękojmię prawidłowego przygotowania tego egzaminu, a także prowadzi do jednolitości poziomu egzaminu zawodowego na terenie całego kraju.

W zakresie zmiany formuły egzaminu zawodowego wprowadzono regulację, według której egzamin przeprowadzany jest wyłącznie w formie pisemnej i składa się z pięciu części – w przypadku egzaminu adwokackiego i radcowskiego, lub trzech – w przypadku egzaminu notarialnego. Rezygnacja z części ustnej na egzaminach zawodowych miała na celu

wprowadzenie przejrzystych zasad zdawania tych egzaminów, usprawnienie ich przebiegu, jak również umożliwienie dokonywania weryfikacji ich wyników przez komisję odwoławczą.

Wprowadzony został także nowy tryb odwoławczy, poprzez utworzenie komisji egzaminacyjnej II stopnia przy Ministrze Sprawiedliwości, której zadaniem jest rozpatrywanie odwołań od wyników egzaminu adwokackiego, radcowskiego i notarialnego. Powołanie takiego organu zapewnia rzetelne i bezstronne rozpoznawanie odwołań od wyników egzaminów zawodowych. Decyzje w tym przedmiocie podlegają kontroli sądownoadministracyjnej.

Obecnie zatem zarówno nabór na aplikacje, szkolenie zawodowe, jak i egzaminy zawodowe, przeprowadzane są na podstawie znowelizowanych przepisów. Mechanizmy zawarte w tych przepisach znacznie poszerzają paletę możliwych rozwiązań w zakresie dostępu do zawodów prawniczych oraz umożliwiają korzystanie z innych niż aplikacyjna dróg dochodzenia do tych zawodów. Tak ukształtowane środowisko prawne sprawia, iż aktualnie zaobserwować można zwiększone zainteresowanie aplikacjami prawniczymi, co realnie przekłada się na liczbę aplikantów, osób przystępujących do egzaminów zawodowych oraz osób wykonujących zawody prawnicze, a w konsekwencji powoduje faktyczne „otwarcie” zawodów prawniczych.

Dla przykładu wspomnieć trzeba, iż w przypadku aplikacji adwokackiej pomiędzy rokiem 2000 a 2009 wzrost liczby osób które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu na aplikację wyniósł 1275% (w 2009 pozytywny wynik uzyskało 3112 osób, zatem o ok. 2800 osób więcej, niż w roku 2000). W przypadku aplikacji radcowskiej wzrost wyniósł ponad 900% (w 2009 r. pozytywny wynik uzyskało 6574 osób, zatem o ok. 5800 osób więcej, niż w roku 2000), a w odniesieniu do aplikacji notarialnej - ponad 3000% pomiędzy rokiem 2001 a 2009 (w 2009 r. pozytywny wynik uzyskało 1071 osób, zatem o 1030 osób więcej, niż w roku 2001).

Powyższe oznacza, iż w dniu 1 stycznia 2010 roku aplikację rozpocznie łącznie ponad 10750 osób.

Ponadto tendencja powyższa sprawia, iż aktualnie proporcje aplikantów na poszczególnych aplikacjach do osób wykonujących dany zawód wynoszą:

- 1) 63% w przypadku samorządu adwokackiego (5863 aplikantów na 9252 adwokatów);
- 2) 46% w przypadku samorządu radcowskiego (11933 aplikantów na 26050 radców prawnych);

3) 82% w przypadku samorządu notarialnego (1702 aplikantów na 2068 notariuszy).

Taki stan rzeczy w najbliższych latach niewątpliwie przyczyni się do istotnego zwiększenia liczby osób wykonujących zawody prawnicze.

3. Kolejno trzeba zwrócić uwagę na prace legislacyjne dotyczącego rządowego projektu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych.

Projekt ustawy wprowadza dwa państwowe egzaminy prawnicze: I i II stopnia oraz elektroniczny system rejestracji do egzaminów.

Celem regulacji jest ujednoczenie kryteriów naboru na wszystkie aplikacje prawnicze poprzez wprowadzenie jednego państwowego egzaminu I stopnia oraz stworzenie absolwentom wyższych studiów prawniczych dwóch równoległych ścieżek dostępu do zawodów prawniczych:

- 1) poprzez aplikacje prawnicze: po zdaniu egzaminu I stopnia, odbyciu aplikacji i zdaniu egzaminu II stopnia (odpowiadającego obecnym egzaminom zawodowym), z wyłączeniem egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego i komorniczego;
- 2) z pominięciem aplikacji, poprzez świadczenie pomocy prawnej: po zdaniu egzaminu I stopnia i co najmniej 5-letnim wykonywaniu czynności prawniczych, a następnie zdaniu państwowego egzaminu prawniczego II stopnia bez konieczności odbycia aplikacji.

Zastosowanie powyższych rozwiązań powinno również spowodować (w krótkiej perspektywie czasowej) ułatwienie dostępu społeczeństwa do pomocy prawnej.

Aktualnie projekt znajduje się na końcowym etapie prac rządowych.

4. Należy ponadto zauważyć, iż projekty poselski i komisyjny, choć przesuwają na szkoły wyższe ciężar odpowiedzialności za przygotowanie prawników do funkcjonowania w warunkach rynku usług prawniczych, jednocześnie nie zawierają uregulowań odnoszących się do systemu szkolnictwa wyższego. Stąd też z tego punktu widzenia należałoby je ocenić jako dalece niewystarczające i wymagające uzupełnienia.

5. Rozważenia w trakcie prac nad projektami wymagają również kwestie:

- 1) poszerzenia kręgu podmiotów mogących być pełnomocnikami na inne osoby pozostające w bliskich związkach rodzinnych ze stroną postępowania (pasierb, ojczym, macocha i wstępni strony – nie tylko rodzice);
- 2) właściwego określenia tzw. przymusu adwokacko-radcowskiego, polegającego na wymogu reprezentowania strony przez pełnomocników o najwyższych kwalifikacjach,

tj. adwokatów lub radców prawnych; ze względu na potrzebę zapewnienia profesjonalizacji działań stron i uczestników postępowania w sprawach bardziej złożonych lub o większej wartości przedmiotu sporu; rozważenia wymaga objęcie tym wymogiem postępowań przed sądem okręgowym jako sądem pierwszej instancji, przed sądem apelacyjnym oraz przed Sądem Najwyższym.

6. Podsumowując, Rada Ministrów nie neguje istoty i kierunku rozwiązań zawartych w projektach komisyjnym oraz poselskim, a równocześnie zauważa, że mogą one być poddane dalszym pracom legislacyjnym, wspólnie z rządowym projektem ustawy o państwowych egzaminach prawniczych, a także – ewentualnie – z poselskim projektem ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych. Przemawiałaby za tym także okoliczność, iż w projekcie ustawy o państwowych egzaminach prawniczych również przewidziano zmianę art. 87 K.p.c. i modyfikację katalogu osób mogących być pełnomocnikami.

Dodatkowo należy podkreślić, że wszystkim wymienionym wyżej projektom przyświeca zasadniczy cel, jakim jest polepszenie dostępu do usług prawniczych i uatrakcyjnienie drogi zawodowej absolwentów studiów prawniczych. Trzeba przy tym zauważyć, że w trakcie prac parlamentarnych powinno się dążyć do wypracowania w omawianym obszarze rozwiązań cechujących się funkcjonalnością i systemową spójnością, tak by z jednej strony nie zniweczyć dotychczasowych osiągnięć, a z drugiej – by uchwalone regulacje były kolejnym krokiem na drodze ku większej otwartości zawodów prawniczych.