

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 5 listopada 2008 r.

w przedmiocie projektu ustawy o państwowych egzaminach prawniczych.

Krajowa Rada Sądownictwa, oceniając projekt ustawy w zakresie przewidzianym w art. 2 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o Krajowej Radzie Sądownictwa, opiniuje go negatywnie przede wszystkim z uwagi na brak w nim rozwiązania przewidującego instytucję sędziego grodzkiego jako pierwszego szczebla kariery sędziowskiej a także ze względu na niezgodność części rozwiązań z rozwiązaniami przyjętymi wcześniej w znajdującym się już w toku prac parlamentarnych projekcie ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Proponowane w ustawie rozwiązania doprowadzą do niepotrzebnej, zdaniem Rady, unifikacji systemów szkoleń prowadzonych w ramach poszczególnych aplikacji a wspólny egzamin prawniczy II stopnia zniweluje różnice pomiędzy zawodami prawniczymi. Pozostają one w sprzeczności ze stanowiskiem Krajowej Rady Sądownictwa, postulującym by stanowiska sędziowskie obejmowali najlepsi prawnicy. Nie wydaje się możliwe uznanie zawodu sędziego za ukoronowanie zawodów prawniczych w sytuacji, gdy projektodawca stwarza możliwość ubiegania się o stanowisko sędziowskie przez osobę, która bez odbycia jakiegokolwiek aplikacji prawniczej lecz po zaledwie czteroletnim okresie wykonywania zawodu doradcy prawnego zda egzamin prawniczy II stopnia. Trudno przyjąć, że taka osoba będzie lepiej przygotowana do pełnienia funkcji sędziego aniżeli osoba, która ukończyła pięcioletnią specjalistyczną aplikację sądowo – prokuratorską przewidzianą w ustawie z dnia 1 lipca 2005 r. o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury. Ponadto z uwagi na fakt, że droga prowadząca do zawodu sędziowskiego poprzez wykonywanie zawodu doradcy prawnego będzie krótsza i najprawdopodobniej bardziej atrakcyjna ze względów finansowych niż droga poprzez aplikację sądowo – prokuratorską, stwarzającą dodatkowo niebezpieczeństwo w postaci obowiązku zwrotu pobranego stypendium w razie nie ukończenia tej aplikacji bądź w razie nie wyrażenia zainteresowania ubieganiem się o stanowisko sędziego, najlepsi młodzi prawnicy mogą nie być zainteresowani

odbywaniem aplikacji sędowo – prokuratorskiej pomimo zdania egzaminu prawniczego I stopnia z oceną gwarantującą przyjęcie.

Rada ponownie negatywnie opiniuje zamysł wprowadzenia do systemu prawnego instytucji doradcy prawnego podtrzymując argumentację zawartą w stanowisku z dnia 18 kwietnia 2007 r. dotyczącym projektu ustawy o licencjach prawniczych.

Unormowanie zawarte w art. 5 ust. 3 projektu ustawy przewidujące obowiązek prowadzenia list doradców prawnych przez prezesów sądów apelacyjnych wykracza poza obszar sprawowania władzy sędowniczej. Wprawdzie zgodnie z art. 1 § 3 usp sądy powszechne wykonują również zadania z zakresu ochrony prawnej powierzonej im w drodze ustaw, ale do tego rodzaju zadań nie można zaliczyć prowadzenia list jednej z korporacji prawniczych, za jaką niewątpliwie należy uznać stworzoną w projekcie ustawy korporację doradców prawnych.

W wypadku powierzenia prezesom sądów apelacyjnych prowadzenia list doradców prawnych należy przewidzieć konieczność przydzielenia tym sądom stosownej liczby etatów urzędniczych, na których zostaną zatrudnione osoby z odpowiednio wysokimi kwalifikacjami zawodowymi, będące w stanie podjąć obowiązkowi prowadzenia w sposób profesjonalny postępowań administracyjnych związanych z wydawaniem decyzji w przedmiocie wpisów na listy. W innym razie, zwłaszcza w początkowym okresie po wejściu w życie ustawy po przeprowadzeniu pierwszego egzaminu prawniczego I stopnia, prezesi sądów apelacyjnych będą zmuszeni zająć się osobiście skumulowanym wpływem wniosków o wpis kosztem wykonywania swoich podstawowych obowiązków związanych z kierowaniem sądami.

Przepis art. 5 ust. 5 projektu przewidujący obowiązek dołączania do wniosku o wpis na listę doradców prawnych oświadczenia o niekaralności za przestępstwo umyślne ściganie z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe nie koresponduje z podobnymi unormowaniami w innych ustawach. Znacznie lepsze byłoby nałożenie na osobę ubiegającą się o wpis obowiązku złożenia aktualnego zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności a ponadto oświadczenia o tym, że przeciwko osobie chcącej zostać doradcą prawnym nie toczy się postępowanie karne. Z kolei art. 5 ust. 7 projektu nie przewiduje skreślenia z urzędu, doradcy prawnego już wpisanego na listę w wypadku skazania go za przestępstwo przewidziane w art. 5 ust. 1 oraz w wypadku zaprzestania wykonywania obowiązku polegającego na ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu podstawowych czynności prawniczych.

Sformułowanie zawarte w art. 5 ust. 10 jest nieprecyzyjne. Doradca prawny może nie zawiadomić prezesa sądu apelacyjnego o popełnieniu przestępstwa nawet w wypadku prawomocnego skazania jeśli będzie uważał, że przestępstwa takiego w rzeczywistości nie popełnił. Ponadto nie wiadomo czy termin 14 – dniowy przewidziany na zawiadomienie należy liczyć od daty popełnienia czynu, daty wyroku skazującego czy też od daty uprawomocnienia się tego wyroku.

Opiniowany projekt ustawy pozostaje w sprzeczności z będącym już w toku prac legislacyjnych, w parlamencie, projektem ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury. Jako warunek ubiegania się o przyjęcie na aplikację sądowo – prokuratorską przewiduje uzyskanie pozytywnego wyniku z egzaminu prawniczego I stopnia, podczas gdy projekt tej ostatniej ustawy przewiduje z kolei zupełnie odmienny sposób naboru.

Testowy charakter egzaminu prawniczego I stopnia mający wiele zalet, zwłaszcza w zakresie zapewnienia obiektywizmu ocen i równowagi szans osób, które do niego przystąpią, ma istotną wadę w postaci niemożności sprawdzenia u zdających umiejętności stosowania prawa i znajomości zasad jego wykładni.

Organizacja egzaminów przez komisje działające przy sądach apelacyjnych, zwłaszcza egzaminów I stopnia, będzie się wiązać z koniecznością poniesienia przez te sądy wydatków nieprzewidzianych w ich planach finansowych jeśli zważyć, że w każdym roku przystąpi do nich kilka tysięcy absolwentów wydziałów prawa oraz osób, które ukończyły studia prawnicze w latach wcześniejszych. Na wydatki te będą się składać m. in. koszty zatrudnienia innych niż członkowie komisji egzaminacyjnych osób, nie tylko na czas przeprowadzenia egzaminów ale także na okres je poprzedzający. Nie powinny to być osoby zatrudnione w sądach gdyż nie będą w stanie równocześnie wykonywać swoich obowiązków w miejscu pracy. Nie mogą to być też osoby przypadkowe, co do których komisje nie będą miały pełnego zaufania. Brak w obecnym projekcie budżetu na 2009 rok, skonstruowanego bardzo oszczędnie, środków niezbędnych do przeprowadzenia egzaminów I stopnia może wiązać się z kłopotami finansowymi sądów apelacyjnych, mimo przepisu art. 15 projektu.

Niejasne są zapisy art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 i 4 projektu, bowiem nie wiadomo czy przewodniczący komisji, jego zastępca i sekretarz wchodzi czy też nie w skład zespołów egzaminacyjnych a także czy Minister Sprawiedliwości może powołać dodatkowych członków komisji w liczbie pozwalającej na powołanie dalszych zespołów egzaminacyjnych jeśli do egzaminu zgłosi się duża liczba osób.

Projekt ustawy nie pozwala ponadto na jednoznaczne rozstrzygnięcie czy elektroniczny system rejestracji i naboru na aplikacje jest jedynym sposobem zgłoszenia chęci przystąpienia do egzaminu I stopnia i wyboru rodzaju aplikacji.

Art. 30 projektu w praktyce uniemożliwi przystąpienie do egzaminu prawniczego osobom, które w okresie 4 lat pracowały przez pewien czas np. na stanowisku referendarzy sądowych a przez pozostały czas – na stanowiskach wymienionych w pkt 6 – 8 tego przepisu. Celowe byłoby też uzupełnienie art. 30 o postanowienie pozwalające na łączenie pracy na stanowiskach wymienionych w pkt 5 – 8 jako warunku umożliwiającego przystąpienie do egzaminu II stopnia.

Istotną wadą projektu jest to, że nie przewiduje on części ustnej egzaminu II stopnia, w której egzaminowany miałby możliwość własnej wypowiedzi o charakterze otwartym. Trudno sobie wyobrazić przyszłych adwokatów czy radców prawnych, którzy w wyniku braku jakiegokolwiek kontroli w zakresie posługiwania się językiem prawniczym w mowie okażą się niezdolni do efektywnego wykonywania swoich obowiązków podczas procesów sądowych bezpośrednio na salach rozpraw.

Zastrzeżenia budzi treść art. 38 ust. 4 projektu pozostawiającego tylko Ministrowi Sprawiedliwości decyzję w przedmiocie składu komisji II stopnia. Może się zdarzyć, że poza przewodniczącym w składzie komisji nie znajdzie się żaden sędzia chociaż zdanie egzaminu II stopnia uprawnia osobę egzaminowaną do ubiegania się o urząd sędziego.

Z art. 29 ust 2 wynika, że zdanie części specjalistycznej egzaminu II stopnia w pełnym zakresie uprawnia m.in. do przystąpienia do konkursu na wolne stanowisko sędziego. Ustawa z 27 lipca 2001 roku - Prawo o ustroju sądów powszechnych, w obecnym brzmieniu, w szczególności zaś jej art. 57 § 1, nie zawiera określenia „konkurs na stanowisko sędziego” w związku z czym trudno zrozumieć dlaczego projektodawca zdecydował się na użycie takiego właśnie określenia.

Zmiana art. 61 § 1 pkt 6 i § 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, przewidziana w art. 59 pkt 1 i 2 projektu wydaje się pozostawać w sprzeczności ze znajdującym się w Sejmie projektem ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury również proponującym zmianę treści tego przepisu.

Usunięcie art. 10a ust. 14 ustawy o Krajowym Centrum Szkolenia Kadr Sądów Powszechnych i Prokuratury (przewidziane w art. 60 pkt 1 projektu) spowoduje brak kryteriów wyboru aplikantów sądowo – prokuratorskich spośród osób, które zdadzą egzamin prawniczy I stopnia.

Jedynym bezspornie pozytywnym i oczekiwanym przez środowisko sędziowskie rozwiązaniem zawartym w projekcie jest nowa treść art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, wyłączająca z katalogu osób, które mogą być pełnomocnikiem, osoby sprawujące zarząd majątkiem lub interesami strony oraz osoby pozostające ze stroną w stałym stosunku zlecenia. W obecnym stanie prawnym sądy nie są w stanie skutecznie wyeliminować ze świadczenia usług prawnych osób, bardzo często nawet bez wykształcenia prawniczego, które na podstawie tego przepisu oraz przepisów ustawy z 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej podejmują się reprezentowania stron w sprawach cywilnych i gospodarczych nie posiadając podstawowej wiedzy prawniczej pozwalającej chociażby na działanie nieprzynoszące szkody mocodawcom. Praktyka sądów w kwestii dopuszczania takich pełnomocników do udziału w konkretnych postępowaniach jest niejednolita a odmowy obarczone ryzykiem podniesienia przez strony w środkach odwoławczych zarzutów pozbawienia ich możliwości działania.