

Kazimierz Biskupski

Przyczynek do rozważań nad miejscem i rolą samorządu adwokackiego w systemie ustrojowym PRL

Palestra 11/3(111), 12-23

1967

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Przyczynek do rozważań nad miejscem i rolą samorządu adwokackiego w systemie ustrojowym PRL

1. WYBÓR PUNKTU WYJŚCIA DO ROZWAŻAŃ

Organy orzekania i obrony są starym ogniwem różnorodnych kultur współżycia społecznego i od dawna stanowią ich nieodzowny składnik. Z tego względu rozważania o adwokaturze i jej samorządzie wiążąc wypada z zagadnieniami kultury prawnopolitycznej społeczeństw, zwłaszcza — oczywiście — współczesnych społeczeństw europejskiego kręgu kulturowego.

Obecna postać tej kultury wykształciła się przede wszystkim w ciągu ostatnich dwóch stuleci i stała się — w całokształcie wskazanych niżej składników — podstawą, jak to określał niegdyś A. Esmein, nowoczesnej wolności. U jej podstaw leżą instytucje i zasady wypracowane przez prawo angielskie, jak system rządów reprezentacyjnych, system parlamentarny, ochrona praw jednostki (*Magna Charta, Habeas Corpus Act*) oraz samorządność wyrażona w instytucji *selfgovernment*. U jej podstaw leżą także zasady wypracowane przez filozofię XVIII wieku i proklamowane przez Rewolucję Francuską, jak zasada zwierzchnictwa narodowego, praw człowieka i obywatela oraz samorządności, która znalazła swój pierwszy wyraz w ustawie z 14 grudnia 1789 r.

Ten ostatni składnik akcentować należy zawsze, ilekroć się mówi o jakiegokolwiek postaci samorządu, a więc także gdy się mówi o samorządzie adwokatury, istniejącym w Europie Zachodniej już w średniowieczu. Akcentowanie samorządności jest szczególnie uzasadnione w Polsce, która w toku dziejów nie tylko wypracowała zasady reprezentacji stanowej, parlamentaryzmu i *neminem captivabimus*, ale także idee i instytucje samorządności, które znalazły wyraz w samorządzie terytorialnym szlachty, mieszczaństwa, a przejściowo i chłopstwa.

Instytucje samorządu terytorialnego i zawodowego znalazły wyraz w ustawodawstwie konstytucyjnym i w ustawodawstwie zwykłym pierwszych lat międzywojennego dwudziestolecia. Ówczesny ustawodawca nakreślił szerokie ramy nie tylko samorządowi terytorialnemu (później poważnie ograniczone), ale również samorządowi zawodowemu, w tym także adwokackiemu, tworząc izby adwokackie w okręgach sądów apelacyjnych oraz Naczelną Radę Adwokacką jako przedstawiciela całej adwokatury. Faszyzacja ustroju państwowego przyniosła ze sobą odwrócenie się sfer rządzących od demokratycznych tradycji narodu, od demokratycznej konstytucji z 1921 r., a także bardzo dotkliwie ograniczyła samorząd polskiej palestry.

Ustawodawca może oczywiście zniszczyć demokratyczne instytucje, ale nie jest w stanie przekreślić demokratycznych tradycji, jeżeli są one intelektualną i emocjonalną własnością mas.

Trwałość tych tradycji i zrozumienie ich znaczenia przez siły polskiej lewicy, a zwłaszcza przez PPR, spowodowała, że Naród Polski wchodził w okres budowy socjalizmu, nawiązując — jeśli użyć wyrażenia Manifestu Lipcowego PKWN — do „podstawowych założeń” konstytucji z 1921 r. i swej demokratycznej tradycji ustrojowej. Ułatwiło to znakomicie budowę zrębów socjalizmu w Polsce.

Prawno-polityczna ideologia socjalizmu nawiązywała do demokratycznego nurtu europejskiej tradycji ustrojowej. Akcentował to Lenin podkreślając, że naukowy socjalizm nie kształtował się na uboczu europejskiej myśli politycznej, lecz stanowi jej nieodłączną kontynuację.¹ Boć przecież ideały władzy ludu sięgają co najmniej czasów J. J. Rousseau (jeśli nawet nie Marsyliusza z Padwy); ich konsekwencją jest koncepcja jedności władzy skupionej w rękę najwyższego organu przedstawicielskiego Antoniego Condorceta. Poglądy tego ostatniego legły u podstaw konstytucji jakobińskiej z 1793 r. Do jej rozwiązań nawiązała Komuna Paryska w 1871 r., stając się z kolei prawzorem systemu rad, kształtowanego w ogniu rewolucji 1905 i 1917 r. Nie mniej doniosłym elementem socjalistycznych koncepcji ustrojowych są ideały samorządności ujawniające się w ideologii samorządu producentów i w doktrynie obumierania państwa, w pełni władzy terenowych organów przedstawicielskich, będących jednocześnie organami państwowymi i społecznymi oraz — ostatnio — komunistycznego samorządu przyszłości.

Jest rzeczą niewątpliwą, że pojęcie socjalistycznego samorządu, w tym także socjalistycznego samorządu zawodowego, nie doczekało się w nauce prawa administracyjnego dokładniejszego opracowania. Zresztą nauka może co najwyżej wypracować „wzorzec idealny” samorządu zawodowego, opierający się na podstawowych ideałach kultury politycznej społeczeństwa, lub też uogólniać doświadczenia praktyki. Pierwsze zajęcie może się łatwo stać „zabawą retorów” (Gustaw Le Bon), drugie jest niezwykle trudne przy ubóstwie praktyki. Nie można zapominać przecież, że w Polsce istnieje obecnie tylko zawodowy samorząd adwokatury i rzemiosła. Luka w dorobku naukowym naszych administratywistów istnieje niewątpliwie (ostatnia praca na ten temat ukazała się w 1938 r., wyszła spod pióra Jerzego Starościaka), ale trudno byłoby ją usunąć przy okazji rozważań na temat adwokatury.

W Polsce ideały socjalistycznej samorządności znalazły wyraz w kolejnych ustawach o radach narodowych, z których ostatnia (1958 r.) w sposób szczególnie doniosły przyczyniła się do upowszechnienia w praktyce samodzielności terenowych organów przedstawicielskich.

Wskazane okoliczności ułatwiają znakomicie właściwe i zgodne z duchem socjalistycznej demokracji określenie miejsca i roli samorządu adwokackiego w Polsce Ludowej, a więc w kraju, w którym różne postacie samorządu ludzi pracy a jednocześnie współuczestników rządzenia zajmowały — z racji samego charakteru państwa ludowego — coraz to poważniejsze miejsce.

Po wskazaniu na tradycje ogólnoustrojowe, zwrócić należy szczególną uwagę na nasze tradycje wymiaru sprawiedliwości. Składa się na nie kilka idei podstawowych. Przede wszystkim więc — to zapoczątkowana przez prawo angielskie (powstające w praktyce sądownictwa an-

¹ Lenin: *Dzieła*, wyd. IV, t. 19, s. 1-4.

gielskiego) idea praw i wolności obywatelskich, amerykańskie i francuskie deklaracje praw z końca XVIII wieku, natchnione doktryną prawa natury a doprowadzone do swej socjalistycznej postaci przez Deklarację praw ludu pracującego i wyzyskiwanego z 1917 r. Dalej, to idea wyodrębnienia — z racji specyfiki funkcji i metod pracy — organów wymiaru sprawiedliwości i zapewnienie im niezawisłości orzekania.

Ustawodawstwa różnie określają zadania sądów, organizację ich pracy, gwarancje procesowe i stopień niezawisłości. Jednakże w kręgu europejskiej kultury politycznej, a więc również w świadomości naszego społeczeństwa, prawo oskarżonego do obrony, wsparte gwarancjami procesowymi, oraz idea niezawisłości sędziego zajmują szczególnie trwałe miejsce, a wszelkie zamachy na te podstawowe wartości naszej kultury prawno-politycznej, wszelki konformizm i oportunizm sędziego zawsze były gwałtownie i surowo potępiane. Proces brzeski dowiódł niezbicie, że przynajmniej część sędziów potrafiła znaleźć w najlepszych tradycjach ustrojowo-politycznych dostateczne oparcie dla swego poczucia niezawisłości (*votum separatum* jednego z sędziów).

Doniosłym elementem naszych koncepcji dotyczących wymiaru sprawiedliwości jest traktowanie adwokatury jako współczynnika wymiaru sprawiedliwości. Razem z sądownictwem i prokuraturą stoi adwokatura na straży ustroju państwowego PRL i jego nieodłącznego składnika: praw i wolności obywatelskich. Rozważając bowiem problematykę adwokatury jako współczynnika wymiaru sprawiedliwości, nie wolno zapominać, że na ustrój socjalistycznego państwa składają się nie tylko normy regulujące stosunki między organami, zwłaszcza naczelnymi organami państwa, nie tylko normy określające jego ustrój społeczno-gospodarczy, ale także — jak głosi art. 48 Konstytucji PRL z 1952 r. — normy określające „zdobycze ludu pracującego”, do których przede wszystkim zaliczyć wypada oczywiście prawa i wolności obywatelskie.

Prokuratura przygotowuje sprawę przede wszystkim, choć oczywiście nie jedynie, pod kątem widzenia ochrony państwa jako całości, sprawnego funkcjonowania jego organów i walki z przestępczością. Adwokat przygotowuje sprawę przede wszystkim, choć także oczywiście nie jedynie, pod kątem widzenia obrony oskarżonego, który stanął w obliczu całej potęgi współczesnego państwa, przy czym — do chwili uprawomocnienia się wyroku — nie wiadomo: słusznie czy niesłusznie. Obrona oskarżonego zaś to jednocześnie, a może właśnie przede wszystkim obrona samych podstaw ustroju, samego jądra postępowych tradycji politycznych, najwyższych wartości w naszej kulturze, jak honor, życie i wolność człowieka. Tak właśnie rozumieć wypada normę art. 2 obowiązującej ustawy o ustroju adwokatury i ciężący na adwokaturze obowiązek ochrony porządku prawnego PRL i udzielania pomocy prawnej jej obywatelom.

Ale i to nie wystarczy do określenia miejsca i roli adwokatury w systemie ustrojowym państwa. Adwokat z reguły w procesie karnym, a niejednokrotnie również w procesie cywilnym styka się ze złem w postaci niehumanitarnego stosunku człowieka do człowieka, z chciwością, wyrażaniem, bezwzględnością, naruszaniem norm społecznego współżycia, z łamaniem prawa. Adwokatura zatem nie może swej funkcji społecznej ograniczać do noszenia, przekazywania i kształtowania ideologii

dotyczącej podstaw ustroju państwowego i zadań wymiaru sprawiedliwości. Adwokatura to środowisko zawodowe, które — obok innych środowisk prawniczych i nieprawniczych — obarczone jest misją kształtowania zasad etyki oraz postaw ludzkich zasadam tym odpowiadających, a więc misją wychowawczą, i to wobec środowisk szczególnie mało podatnych (wobec właściwości swej subkultury) na wychowawcze oddziaływanie. Oczywiście, obowiązek ten ciąży również na innych organach wymiaru sprawiedliwości, w tym także na organach wykonania kary, a przede wszystkim na sądownictwie. Ale rola adwokatury jest tu szczególnie, można by nawet powiedzieć szczególnie duża i w jakiś sposób uprzywilejowana.

Uprzywilejowanie to płynie stąd, że adwokat w wykonaniu swych obowiązków zawodowych styka się niejednokrotnie — i to w sposób bliski, współczujący w nieszczęściu — z ludźmi moralnie załamanyymi, zdemoralizowanymi, gruntownie złymi, lekceważącymi każdą normę, za którą nie stoi twardy i natychmiastowy przymus państwowy. Zaufanie środowiska stwarza uprzywilejowanie wychowawcy i obrońcy czy też wychowawcy i pełnomocnika jednocześnie i dlatego gwarantować może pewną — prawdopodobnie ograniczoną — skuteczność jego perswazji, jego wychowawczego oddziaływania. Ale rodzi to też próby środowiska przestępczego przeobrażenia obrońcy-wychowawcy w obrońcę-pomocnika, który dzięki swym kwalifikacjom zawodowym i swemu prestiżowi może udzielić skutecznej pomocy niezgodnej z zadaniami adwokatury, jej godnością i obowiązującą ją etyką ogólnoludzką i zawodową.

Dlatego też od dawna różnojęzyczna literatura przedmiotu, opracowywane w różnym czasie i miejscu kodyfikacje etyki zawodowej adwokatury, ustawodawstwo i orzecznictwo instancji dyscyplinarnych przywiązują tak poważną wagę do poczucia honoru i postawy moralnej adwokata.² Z tego względu nic nie może zwolnić adwokatury od obowiązku noszenia, przekazywania i kształtowania ideałów moralnych właściwych naszemu socjalistycznemu społeczeństwu.

Mówiąc o postawie moralnej adwokatury, nie sposób pominąć szczególnej cechy moralności zawodowej, a mianowicie odwagi przekonań. Cała plejada postępowych adwokatów potrafiła w okresie zaborów z przekonaniem i poświęceniem bronić prześladowanych bojowników o wolność narodową i wyzwolenie społeczne. Szeroko znane są nazwiska adwokatów okresu międzywojennego, którzy z narażeniem swych interesów osobistych występowali w procesach politycznych działaczy polskiej lewicy, łącząc w swych wystąpieniach głęboką wiedzę, takt, żarliwość i poświęcenie. Walka z przejawami zła w imię wyznawanych ideałów ustrojowych i etycznych zawsze może stwarzać sytuacje kolizyjne, grozić nieprzyjemnymi konsekwencjami osobistymi, ale obowiązek wykonywania zawodu może być dobrze wykonywany tylko przy połączeniu wiedzy, odwagi, taktu i szacunku dla innych uczestników procesu.

² Wśród niemałej liczby prac poświęconych tym zagadnieniom wymienić warto: F. Payen: O powołaniu adwokatury i sztuce obrończej, Warszawa—Kraków (bez daty wydania); M. Garçon: L'avocat et la morale, Paris 1963; E. Waśkowski: Zadania adwokatury i zasady etyki adwokackiej, Warszawa 1924; S. Janczewski: Godność zawodu adwokackiego, Warszawa 1960.

2. ZADANIA ADWOKATURY I JEJ SAMORZĄDU W USTAWODAWSTWIE LAT 1918—1963

W Polsce przedrozbiorowej samorząd adwokacki nie istniał, jakkolwiek poczucie odrębności zawodowej kształtowało się wśród członków palestry, praktykującej przy tym samym sądzie i podlegającej jego nadzorowi. Pewne formy samorządu zawodowego istniały w okresie zaborów w dzielnicy pruskiej i austriackiej (przepisy zaborcze obowiązywały tam aż do 1932 r.) oraz na ziemiach wschodnich. Natomiast w Królestwie Kongresowym samorząd taki nie istniał, jakkolwiek pojawiały się projekty jego wprowadzenia.

Pierwszym, wysoce zresztą charakterystycznym aktem normującym ustrój adwokatury w Polsce niepodległej, obowiązującym zresztą tylko na ziemiach b. zaboru rosyjskiego, był dekret Naczelnika Państwa z 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. Praw Nr 22, poz. 75) — z mocą obowiązującą od 1 stycznia 1919 r.

Podstawowe postanowienia statutu dotyczyły zadań adwokatury i jej samorządu, zakresu działania organów palestry oraz nadzoru państwowego.

Dekret określał adwokata jako rzecznika prawa i słuszności, nakazywał wykonywać obowiązki, „mając na względzie dobro publiczne”, okazywać poszanowanie władzy, przestrzegać zasad koleżeństwa, powagi stanu nawet w życiu prywatnym oraz zasad honoru i wymagań przyzwoitości, zabraniał prowadzenia przedsiębiorstw i zajęć „nie licujących z powołaniem adwokata”.

Organami samorządu adwokackiego były rady adwokackie oraz Naczelna Rada Adwokacka, złożona z delegatów izb adwokackich.

Rada adwokacka czuwała nad wykonywaniem zawodu przez ich członków, wykonywała władzę dyscyplinarną (przez swój sąd dyscyplinarny), zwoływała zgromadzenia izby adwokackiej itd.

Zwierzchnim organem palestry była Naczelna Rada Adwokacka, która reprezentowała interesy palestry i czuwała nad jej honorem i powagą. Przysługiwało jej prawo wykładni statutu, obowiązujące izby i rady adwokackie, oraz prawo ustalania zasad etyki zawodowej. Naczelna Rada Adwokacka sprawowała nadzór nad izbami i radami adwokackimi, opiniowała projekty ustaw na wezwanie Ministra Sprawiedliwości, przedstawiała Ministrowi Sprawiedliwości projekty ustaw i wniosków w zakresie sądownictwa i w sprawach palestry, a prócz tego miała jeszcze cały szereg innych uprawnień.

Szeroki zakres omawianych uprawnień organów samorządu adwokackiego wypada jeszcze bardziej plastycznie na tle ograniczonego nadzoru państwowego.

Główną treść tych charakterystycznych przepisów można by przedstawić w sposób następujący: W razie niewykonywania obowiązków lub wykroczenia przeciw ustawie przez którąś z rad adwokackich Rada Naczelna władna była uchwałę rady adwokackiej uchylić lub „zastosować odpowiednie środki zaradcze”, a nawet rozwiązać radę. Jeżeli Rada Naczelna tego nie uczyniła lub sama wykroczała przeciwko ustawie, Minister Sprawiedliwości miał prawo podjąć odpowiednie środki zaradcze, a Rada Ministrów radę adwokacką lub radę naczelną adwokacką nawet

rozwiązać. Na zarządzenie Ministra lub Rady Ministrów przysługiwało jednak zażalenie do Sądu Najwyższego, który rozstrzygał sprawę w izbach połączonych.

Liberalizm omawianych norm nie wymaga komentarzy: pełna niezależność Naczelnej Rady Adwokackiej i bardzo ograniczony nadzór państwowy.

Nie trzeba także wskazywać przyczyn, dla których rząd w 1931 r. wystąpił z projektem ustawy, b. poważnie ograniczającym samorząd adwokacki. Rządowy projekt, wobec poddania go bardzo ostrej krytyce, został wycofany. Jednakże w roku następnym ukazało się rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 7.X.1932 r. — Prawo o ustroju adwokatury, obowiązujące już na terenie całego państwa.

Rozporządzenie to, podobnie jak wydane w 1933 r. przepisy o samorządzie terytorialnym, poważnie odbiegło od liberalnych koncepcji pierwszych lat powojennych. Cechą szczególnie charakterystyczną rozporządzenia o ustroju adwokatury była bardzo poważna rozbudowa uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, mimo że samo pojmowanie adwokatury i jej zadań nie uległo zasadniczej zmianie. Tak więc rozporządzenie stanowi, że adwokatura (wyraz palestra z ustawodawstwa znikł) stanowi „jednostkę samorządu zawodowego”, do zakresu działania którego należy m. in. nadzór nad działalnością zawodową członków adwokatury oraz ustalanie i krzewienie zasad etyki adwokackiej, sądownictwo dyscyplinarne i polubowne (między adwokatem a klientem) oraz przedstawicielstwo interesów zawodowych adwokatury. Mówiąc o obowiązkach adwokata, rozporządzenie stanowiło, że powinien on być rzecznikiem prawa i słuszności, mieć na względzie dobro państwa oraz szanować jego organy, przestrzegać zasad honoru i koleżeństwa, strzec powagi i godności adwokatury. Rozporządzenie ściśle określało zadania zawodu, sprowadzając je do udzielania porad prawnych, redagowania aktów prawnych oraz udziału w obronie i zastępstwie w sądach i urzędach.

Organami izby adwokackiej były: walne zgromadzenie adwokatów, rada adwokacka oraz sąd dyscyplinarny. Jednym z zadań walnego zgromadzenia izby był wybór członków rady adwokackiej oraz Naczelnej Rady Adwokackiej. Do zakresu działania rady adwokackiej należały sprawy przekazane przez rozporządzenie samorządowi adwokackiemu.

Uprawnienia nadzorcze przysługiwały Naczelnej Radzie Adwokackiej, która sprawowała nadzór nad działalnością rad adwokackich, ustalała zasady wytyczne wykonywania samorządu i zawodu adwokackiego, wydawała opinie o projektach ustaw na żądanie Ministra Sprawiedliwości itd. Znany dekretowi z 1918 r. Zjazd Adwokatury, rzecz tak typowa dla lat trzydziestych, przestał istnieć.

Jak już zaznaczono, przepisami najbardziej charakterystycznymi i typowymi dla okresu faszycacji były przepisy o nadzorze państwowym. Zgodnie z tymi przepisami Minister Sprawiedliwości miał względem rad adwokackich oraz Naczelnej Rady Adwokackiej te same uprawnienia nadzorcze, jakie przysługiwały Radzie Naczelnej wobec poszczególnych rad. Była to zmiana w stosunku do liberalnych norm z 1918 r. najbardziej zasadnicza, pogłębiona jeszcze zniesieniem istniejącej przedtem możliwości zaskarżenia orzeczenia Ministra do Sądu Najwyższego. Rozporządzenie stanowiło bowiem, że „zarządzenia nadzorcze Ministra Sprawie-

dliwości są ostateczne i nie ulegają zaskarzeniu". Rozporządzenie upoważniało ponadto Ministra Sprawiedliwości do rozwiązywania rad adwokackich i Naczelnej Rady Adwokackiej oraz ustanawiania na okres 3 miesięcy komisarycznych organów adwokatury. Podstawą do wydawania takich — również niezaskarżalnych — zarządzeń było przekonanie Ministra Sprawiedliwości, że rada adwokacka przez swą działalność naraża na szwank „porządek lub bezpieczeństwo publiczne”. Pojęcia to bardzo nieokreślone i przez sanację, jak wiadomo, częstokroć nadużywane.

Ustawa została poddana surowej krytyce, postulującej m. in. rozszerzenie samorządu adwokackiego. Wynikiem tej krytyki było uchwalenie przez Sejm nowej ustawy o ustroju adwokatury. Była to ustawa z dnia 4 maja 1938 r. Skutki krytyki są tu widoczne, jednakże w ostatecznym wyniku nowa ustawa mieści się w ramach koncepcji ustawy poprzednio obowiązującej.

Zadania samorządu adwokackiego pojęte są przez ustawę z 1938 r. nieco inaczej. Tak więc w myśl tej ustawy samorząd adwokacki powołany jest do strzeżenia godności stanu adwokackiego, reprezentowania interesów adwokatury, a nadto do „współdziałania z organami wymiaru sprawiedliwości”. Jest to odstępstwo od koncepcji liberalnych oraz wyznaczenie adwokaturze określonej (co prawda dość ogólnie) roli ustrojowej wobec organów ówczesnego państwa. Przepisy o pozycji i zadaniach adwokata nie uległy zasadniczej zmianie.

Zakres działania samorządu adwokackiego także nie uległ istotnym zmianom, jednakże organy samorządu adwokackiego uzyskały ponownie prawo nie tylko wypowiedzania się na żądanie Ministra Sprawiedliwości, ale także przedstawiania z własnej inicjatywy postulatów w dziedzinie ustawodawstwa oraz stosowania obowiązujących przepisów.

Nie uległy również poważniejszym zmianom przepisy o organizacji i zakresie działania rad adwokackich i Naczelnej Rady Adwokackiej. Do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej zaliczono — podobnie jak uprzednio — ustalanie wytycznych działania samorządu adwokackiego, nadzór nad działalnością organów samorządu i in. Zasadniczej zmianie uległ natomiast skład Naczelnej Rady Adwokackiej. Sanacja, rezygnując z niepopularnego ograniczania samorządności palestry, zdecydowała się wyrzec wpływ na działalność Rady Naczelnej przez wydelegowanie do niej swych nominatów (dwunastu adwokatów powołanych przez Prezydenta Rzplitej).

Ustawa przewidywała nadto utworzenie przy Sądzie Najwyższym Izby do Spraw Adwokatury, powołanej m. in. do interpretacji przepisów o ustroju adwokatury, co poprzednio przysługiwało Radzie Naczelnej.

Mimo wprowadzenia do Rady Naczelnej nominatów nie zrezygnowano także z rygorów nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Pozostały one w zasadzie podobne do poprzednio obowiązujących. Przysługiwały mu więc nadal te same uprawnienia nadzorcze, które były zastrzeżone Radzie Naczelnej. Poza tym Minister Sprawiedliwości miał prawo rozwiązywania izb i ustanawiania organów komisarycznych.

Wśród ówczesnych wypowiedzi na temat adwokatury, wobec dążenia sanacji do ograniczenia jej roli wart jest przypomnienia głos prof. Eugeniusza Waškowskiego, który wskazywał na to, że adwokatura potrzebna jest nie tylko jednostce, ale przede wszystkim państwu i społeczeństwu, ponieważ stoi na straży interesu społecznego, pomaga sądom w wykry-

ciu prawdy, stoi na straży prawa, będącego jedną z dźwigni kultury, sprawuje wreszcie kontrolę nad działalnością sądów i innych organów państwa. Cytowaną część swych rozważań kończy autor stwierdzeniem o kulturowej roli adwokatury: „Adwokaci są apostołami prawa”.³

Okres powojenny rozpoczął nową fazę rozwoju adwokatury w Polsce. Jak wiadomo, Polska Partia Robotnicza reprezentowała tendencję do maksymalnego zabezpieczenia rozwoju demokratycznego państwa ludowego. Wyrazem tej tendencji było nawiązanie do demokratycznych rozwiązań konstytucji marcowej, wydanie przepisów ordynacji wyborczej do Sejmu Ustawodawczego, wreszcie ustawodawstwo o radach narodowych, które akcentowało w sposób szczególnie silny samorządność okręgów administracyjnych przy jednoczesnym zachowaniu początkowo organów administracji rządowej. Ogrom zadań organizacyjnych odrodzonego Państwa uniemożliwił jednak nowe unormowanie spraw adwokatury. Lata 1945 i 1946 przyniosły jedynie przepisy o powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości tymczasowych organów adwokatury oraz przepisów o sporządzeniu nowych list adwokackich i weryfikacji adwokatów.

Pierwszą powojenną ustawą była dopiero ustawa z dnia 27.VI.1950 r. o ustroju adwokatury, na której rozwiązaniach zaciążyły w sposób naturalny koncepcje okresu błędów i wypaczeń, usunięte dopiero po VIII Plenum KC PZPR w październiku 1956 r. Nie znaczy to jednak, że niektóre przepisy nie powinny być ocenione pozytywnie. To spowodowało, że znalazły się one również w przepisach późniejszych.

Ustawa z 1950 r., przy określaniu zadań adwokatury, wysunęła na ich czoło zagadnienia ustrojowe adwokatury stanowiąc, że adwokatura współdziała z sądami i innymi władzami w ochronie porządku prawnego Polski Ludowej oraz powołana jest do udzielania pomocy prawnej zgodnie z prawem i interesem mas pracujących. Do zadań adwokata zaliczono udzielanie pomocy prawnej, a w szczególności obronę i zastępstwo przed sądami i urzędami, udzielanie porad i opinii prawnych oraz opracowywanie aktów prawnych.

Organami adwokatury pozostały rady adwokackie oraz Naczelna Rada Adwokacka. Organami izb adwokackich były walne zgromadzenia, rady i komisje rewizyjne. Rada Naczelna powołana została m. in. do koordynowania działalności rad adwokackich oraz nadzoru nad ich działalnością. W skład Rady Naczelnej wchodziłi dziekani rad adwokackich oraz przybrani przez nich dalsi członkowie (siedmiu zamieszkałych w Warszawie). Jednym z zasadniczych uprawnień Rady Naczelnej było prawo uchylania uchwał rad okręgowych, sprzecznych z prawem lub zagrażających interesowi publicznemu.

Wreszcie ustawa zawierała przepisy o zespołach adwokackich stanowiąc, że zawód adwokata może być wykonywany w zespole lub indywidualnie, a jednocześnie dodając, że zespoły torują drogę społecznym formom wykonywania zawodu. Zadaniem zespołu było podnoszenie poziomu ideologicznego i zawodowego członków oraz kontrola ich pracy zawodowej.

Skutki, jakie spowodował XX Zjazd KPZR, a zwłaszcza uchwały VIII Plenum KC PZPR objęły swym zasięgiem również sprawy adwokatury,

³ E. Waśkowski, „Palestra” z 1932 r. nr 3-10, s. 100; por. pracę tegoż autora cytowaną w przypisie drugim.

w tym przede wszystkim sprawy jej samorządności. Tak więc organami adwokatury stały się: Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, Wyższa Komisja Dyscyplinarna, Komisja Rewizyjna NRA oraz organy wojewódzkich rad adwokackich. Zjazd Adwokatury stanowili delegaci wybrani w odpowiednim stosunku do liczby członków izby. Do zakresu działania Zjazdu Adwokatury należał wybór członków NRA nie będących dziekanami oraz wybór członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej i Komisji Rewizyjnej NRA. Naczelna Rada Adwokacka składała się od tego czasu z 23 członków wybranych przez Zjazd Adwokatury oraz z dziekanów rad adwokackich.

Nadzór państwowy został ograniczony do koniecznych rozmiarów, a przepisy o nadzorze wyraźnie sprecyzowane. Tak więc Minister Sprawiedliwości utracił prawo uchylania orzeczeń dyscyplinarnych. Prawo Ministra do rozwiązywania organów adwokatury zostało ograniczone do wojewódzkich rad adwokackich oraz Naczelnej Rady Adwokackiej. Nowa ustawa ograniczyła także możliwość odwoływania się od uchwał rad wojewódzkich do Ministra Sprawiedliwości.

Podkreślić także wypada, że nowa ustawa zrównała ochronę adwokata występującego przed sądem z ochroną przysługującą sędziemu i prokuratorowi.

Omawiana ustawa została przyjęta bardzo pozytywnie przez opinię publiczną i ogół adwokatów. Wywołała wiele pochlebnych wypowiedzi, co z kolei stworzyło okazję do formułowania uogólnień dotyczących roli adwokatury i zadań jej samorządu. W toku tej dyskusji podkreślano w szczególności, że: a) adwokatura jest nie tylko niezbędnym, ale i uznanym w państwie ludowym czynnikiem wymiaru sprawiedliwości, a jej ustrojowa rola może być sprawnie wykonywana tylko pod warunkiem stałej troski samorządu adwokackiego o wysoki poziom etyczny i zawodowy adwokatury, b) funkcja adwokatury jest funkcją publiczną, ponieważ uczestnicząc w realizacji zadań organów państwa, a zwłaszcza organów wymiaru sprawiedliwości, stoi na straży obowiązującego porządku prawnego i zasad współżycia społecznego, c) adwokatura spełnia funkcję społeczną i kulturową, ponieważ wywiera wpływ nie tylko na środowiska przestępcze, ale także na ogół swych klientów, a więc chłopów, robotników i inteligentów, udzielając im pomocy prawnej w różnych fazach postępowania sądowego i administracyjnego, d) skuteczne wykonywanie przez adwokatów jej ustrojowo-konstytucyjnych oraz społecznych, a zwłaszcza społeczno-kulturowych zadań możliwe jest tylko wówczas, gdy przepisy o samorządzie zawodowym adwokatury stwarzają jej takie ramy organizacyjne, które zapewniają adwokataturze konieczny stopień samodzielności, oraz gdy organy samorządu adwokackiego wykazują stałą troskę o wysoki poziom etyczny i zawodowy adwokatury.⁴

Głosy te nadal powinny być uznane za w pełni aktualne, ponieważ obecnie obowiązująca ustawa z 19.XII.1963 r. — w interesującej nas dziedzinie — nie wprowadziła żadnych zmian istotnych.

⁴ Por. artykuły zamieszczone w „Palestrze”: F. Sadurskiego (nr 1/1956, s. 10), S. Janczewskiego (nr 1/1957, s. 5—6), Z. Kopankiewicza (nr 2—3/1959, s. 17), W. Żywickiego i in. (nr 7—8/1959, s. 10—20), R. Łyczynka (nr 6/1961, s. 4—5), W. Krąkowskiego (nr 6/1963).

3. ROLA SAMORZĄDU ADWOKACKIEGO W ŚWIELE PRAWA OBOWIĄZUJĄCEGO

Dwa zespoły norm podstawowych określają współczesną rolę adwokatury i jej samorządu w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Jednym z nich jest Konstytucja z 22 lipca 1952 r. — tak jak jest ona rozumiana w świetle idei polityczno-ustrojowych socjalizmu oraz wypracowanych w ostatnim półwieczu, a zwłaszcza w ciągu ostatniego dziesięciolecia założeń socjalistycznej demokracji i socjalistycznej samorządności. Drugim z nich jest ustawa o ustroju adwokatury z 1963 r. — tak jak powinna ona być rozumiana w świetle tejże ideologii, a zwłaszcza idei socjalistycznej samorządności, niezawisłości wymiaru sprawiedliwości, ochrony porządku prawnego państwa socjalistycznego i najbardziej podstawowego jego ogniwa, tj. praw i wolności obywatelskich.

Przy takim postawieniu sprawy bardzo wiele przepisów konstytucji ma bliski, choć pośredni związek z problematyką adwokatury i jej zawodowego samorządu. Wśród tych przepisów, poza art. 53 ust. 2 o prawie do obrony, wymienić należy m. in. art. 5 Konstytucji, który zobowiązuje organy państwa do współdziałania z szerokimi masami i ich organizacjami w toku wykonywania swych ustawowych zadań.

Spośród przepisów ustawy o ustroju adwokatury z 1963 r. na szczególną uwagę — z punktu widzenia niniejszych rozważań — zasługuje przepis art. 2 o powołaniu adwokatury oraz przepis art. 1 ust. 2 o zadaniach samorządu adwokackiego.

Art. 2 ustawy mówi o współdziałaniu adwokatury z innymi organami państwa w zakresie ochrony porządku prawnego i udzielania pomocy prawnej. Ustawa zatem ogranicza się tu, rzecz naturalna, do określenia ustrojowych zadań adwokatury, pomijając szeroką problematykę jej zadań społecznych, zwłaszcza kulturowych.

Gdyby na podstawie referowanych wyżej materiałów zadania ustrojowo-konstytucyjne adwokatury zestawić z jej zadaniami społeczno-kulturowymi, to można by otrzymać następujące zestawienie zadań socjalistycznej palestry w PRL:

a) adwokatura, wbrew zwężonym koncepcjom prof. E. Waśkowskiego (1932), jest nie tylko „apostołem prawa”, ale także nosicielem, współtwórcą (z racji swych kwalifikacji) i propagatorem (z racji swych szerokich kontaktów społecznych) ideologii ustrojowo-politycznej w takim jej kształcie, o jakim była mowa na początku niniejszych rozważań,

b) adwokatura jest nosicielem, współtwórcą i propagatorem analogicznie rozumianej postawy etycznej, a rola jej w tej dziedzinie jest szczególnie doniosła przy istnieniu wysokiego prestiżu społecznego adwokatury i właściwego pojmowania swych zadań w praktyce przez ogół adwokatów,

c) adwokatura, jak głosi obowiązująca ustawa, „współdziała z sądami i innymi organami państwowymi w zakresie ochrony porządku prawnego PRL”, uczestniczy więc — zgodnie z art. 5 Konstytucji — w wykonywaniu przez organy państwa ich ustawowych zadań; uczestnictwo to jest obowiązkiem adwokatury i organów jej samorządu i powinno być podstawą domagania się od wszystkich organów państwa traktowania owego współdziałania jako podstawowego obowiązku każdego organu PRL,

d) adwokatura udziela pomocy prawnej, w tym także obrony — jak głosi ustawa z 1963 r. — „zgodnie z prawem i interesami mas”, a więc zgodnie z założeniami ustroju ekonomicznego, ideami socjalistycznej demokracji i interesami mas, szczególnie zainteresowanych i uczulonych na przestrzeganie praworządności i poszanowanie konstytucyjnych praw i wolności obywatelskich.

Tak pojmowane zadania socjalistycznej palestry — zgodnie z wolą ustawodawcy i poczuciem prawnym szerokiego ogółu — realizuje jej samorząd. Według ustawy z 19.XII.1963 r. o ustroju adwokatury zadaniem organów samorządu adwokackiego jest: a) czuwanie nad wykonywaniem przez adwokaturę jej ustawowych zadań, a więc współdziałania z organami państwa i udzielania pomocy prawnej, oraz b) troska o właściwą postawę społeczną, wysoki poziom etyczny i zawodowy członków.

Wydaje się jednak, że — podobnie jak to uczyniono poprzednio, gdy chodziło o zadania adwokatury — zadania samorządu adwokackiego należy określać nie tylko w świetle ustawy o ustroju adwokatury, ale także w świetle Konstytucji, czy nawet założeń socjalistycznego konstytucjonalizmu, nie zapominając nadto o obowiązku realizacji przez organy palestry społecznych i kulturowych zadań adwokatury państwa socjalistycznego.

Samorząd adwokacki obowiązany jest stale troszczyć się o realizację wszystkich wyżej wskazanych zadań adwokatury, zakres zaś tych zadań określa miejsce i rolę ustrojową organów samorządu zawodowego adwokatury.

Z powyższego wynika, że Naczelna Rada Adwokacka w stosunku do organów naczelnych Rzeczypospolitej Ludowej, a wojewódzkie rady adwokackie w stosunku do terenowych organów władzy i administracji oraz organów wymiaru sprawiedliwości są:

a) organami udziału mas w rządzeniu w rozumieniu art. 5 Konstytucji, wobec których organy państwa, a zwłaszcza organy wymiaru sprawiedliwości *sensu largo* oraz organy związane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, obowiązane są do współdziałania w granicach obowiązującego prawa, szczególnie zaś do wykonywania zadań ustawowych palestry i jej samorządu. Podstawą tego twierdzenia są normy Konstytucji (art. 5 i 53 ust. 2), ustawy o ustroju adwokatury (art. 1 i 2) oraz przepisy wykonawcze wydane na ich podstawie. Szczególną podstawę dla jednej z form owego współdziałania jest ponowne przyznanie Naczelnej Radzie Adwokackiej prawa przedstawiania Ministrowi Sprawiedliwości postulatów w dziedzinie ustawodawczej (art. 5 ust. 7 ustawy z 1963 r.); przyjąć należy, że przedmiotem owych inicjatyw mogą być wszystkie zagadnienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości, praw jednostki, praworządności i funkcjonowania organów państwa,

b) organami społecznymi o wyżej scharakteryzowanych zadaniach kulturotwórczych i wychowawczych, uprawnionymi do współdziałania w tworzeniu i przekazywaniu kultury politycznej i prawnej społeczeństwa oraz zasad współżycia społecznego, a więc ideologii socjalistycznej demokracji, praworządności, praw obywatelskich, zasad socjalistycznego układu stosunków międzyludzkich, poczucia obowiązku i właściwego stosunku do pracy i in. Podstawą tego twierdzenia jest przepis art. 14, 62, 77 Konstytucji. Równie doniosłą podstawą obowiązków kulturotwórczych

adwokatury i jej samorządu są normy moralno-obywatelskie (obciążające oczywiście nie tylko adwokaturę), z czego jednak bynajmniej nie wynika, że realizacja omawianych obowiązków pozostawiona jest swobodnemu uznaniu organów samorządu adwokackiego.

c) organami samorządu zawodowego stojącymi na straży ustrojowych i społecznych zadań palestry, a zwłaszcza strzegącymi właściwego wykonywania zawodu przez adwokatów, tj. wykonywania zawodu zgodnie z podstawowymi założeniami istniejącego ustroju społeczno-politycznego i obowiązujących w Polsce norm etycznych.

Trojaki zadania samorządu adwokackiego, łączącego w sobie funkcje ustrojowe, zwłaszcza w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, funkcje społeczno-kulturowe, zwłaszcza wychowawcze, oraz funkcje samorządowe, będące w istocie rzeczy zabezpieczeniem sprawnego realizowania obu funkcji poprzednich, stwarzają — zgodnie ze starą zasadą *ubi jus ibi remedium* — dla adwokatury i jej organów od Naczelnej Rady Adwokackiej do zespołu adwokackiego włącznie tak wielkie pole twórczego oddziaływania na życie społeczne, o jakim nie mogła marzyć palestra okresu mieszczańskiej demokracji liberalnej, hołdującej teorii państwa „nocnego stróża” i widzącej w adwokaturze przede wszystkim obrońców swych interesów majątkowych.

Adwokatura nie mogła bowiem nigdy w tym stopniu przez swój naczelny organ samorządu adwokackiego, tj. NRA, czuć się uprawniona do nawiązywania kontaktów i współpracy z naczelnymi organami władzy i administracji (zwłaszcza Ministrem Sprawiedliwości i Ministrem Spraw Wewnętrznych), a przez swe organy terenowe także z terenowymi organami władzy i administracji. Możliwości zaś te, stworzone dopiero przez Konstytucję i ustawę o ustroju adwokatury, określają miejsce i rolę samorządu adwokackiego w systemie ustrojowym PRL. Chodzi tylko o to, żeby organy samorządu adwokackiego, wsparte o właściwą postawę moralno-polityczną adwokatury, w pełni zdołały realizować istniejące możliwości, unikając zasklepiania się w drobnych troskach dnia codziennego.

ZBIGNIEW CZERSKI

Rola i pozycja adwokata w życiu politycznym i społecznym

Wykonywanie zawodu adwokata jest funkcją publiczną, a prawo do obrony, wyrażone w art. 53 ust. 2 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jest jednym z praw obywatelskich gwarantowanych przez zasady ustroju.

Ścisły związek zachodzący między wykonywaniem zawodu adwokata a zasadami ustrojowymi naszego państwa wyraża najpełniej art. 6 usta-