

Bronisław Koch

Pierwsze refleksje

Palestra 26/11-12(299-300), 28-32

1982

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.

którzy jeszcze „nie przekroczyli Rubikonu” szlaban — jak sądzić można — został nieco podniesiony i zaczęło świecić dla nich zielone światło.

Na zakończenie wnioszek optymistyczny.

Trzeba mieć nadzieję, że porozumienie rzeczywiste między organami ingerującymi w niektóre instytucjonalne funkcje samorządu adwokackiego a adwokaturą, której interes w zakresie udzielania pomocy prawnej, ochrony praw i wolności obywatelskich, kształtowania i stosowania prawa jest zbieżny z interesem społecznym, nie dopuści do uruchomienia mechanizmów restrykcyjnych zawartych w prawie o adwokaturze.

BRONISŁAW KOCH

PIERWSZE REFLEKSJE

I. Redakcja „Palestry” zwróciła się do kolegów adwokatów z propozycją wypowiedzenia się na łamach czasopisma na temat ustawy z 26 maja 1982 r. — Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124).¹ Można by się zastanawiać nad celowością tak szeroko i tak wcześnie po uchwaleniu ustawy zainicjowanej dyskusji.

Nowelizacja ustawy z 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury była postulowana od szeregu lat. W wyniku uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów odbytego w dniach 3 i 4 stycznia 1981 r. w Poznaniu projekt nowej ustawy został opracowany — w łonie adwokatury — w pierwszym półroczu 1981 r. i wniesiony do Sejmu jako projekt poselski. Wskutek kontrowersyjności niektórych propozycji podkomisja, a następnie Komisja Prac Ustawodawczych oraz Komisja Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości Sejmu uzgodniły nową, zmienioną wersję projektu. Mimo godnej aprobaty tendencji do szybkiego uchwalenia prawa o adwokaturze, które spełniałoby przede wszystkim zasadniczy postulat zwiększenia samorządności korporacyjnej, uchwalenie ustawy przypadło, niestety, na okres stanu wojennego. Wprawdzie dyskusje i kontrowersje w toku obrad podkomisji sejmowych, w których udział brali posłowie adwokaci, musiały być żywe i aktywne, o czym świadczą wypowiedzi posłów zabierających głos na plenum Sejmu w dniu 26 maja 1982 r.,² jednakże nowo opracowany w komisjach projekt prawa o adwokaturze nie został poddany pod dyskusję środowiskową.

¹ Powołane w tekście artykuły bez bliższego określenia są artykułami prawa o adwokaturze.

² Poseł sprawozdawca, prof. Adam Łopata powiedział na posiedzeniu Sejmu m.in.: „W toku prac podkomisji oraz Komisji nastąpiło niezbędne zrównoważenie niekiedy przeciwstawnych sobie wartości (...).”

„Zakres i konkretna treść wspomnianych uprawnień Ministra Sprawiedliwości była przedmiotem długich dyskusji, sporów i kontrowersji w toku prac podkomisji i w komisjach sejmowych. Przyjęte rozwiązania mają charakter kompromisowy, ale można je uznać za optymalne (...).”

„Projekt ustawy — Prawo o adwokaturze w końcowej swej części zawiera odrzucone przez Komisję propozycje poprawek jako wnioski mniejszości. Pragnę poinformować Wysoką Izbę, że na posiedzeniu Komisji w dniu 25 bm. posłanka Maria Budzanowska oświadczyła, że mniejszość pragnie tylko przedstawić Sejmowi w ten sposób swoje stanowisko. Nie domaga się natomiast, aby poprawki jej były głosowane.”

Minister Sprawiedliwości, poseł prof. Sylwester Zaważki powiedział m.in.:

„Kształt projektu tej ustawy i jej aktualna redakcja jest wynikiem dyskusji, niewolnej

Inicjowane obecnie przez Redakcję „Palestry” wypowiedzi publicystyczne stają się jakby namiastką zastępującą brak dyskusji w społeczności adwokackiej z okresu przed uchwaleniem ustawy. Zadanie postawione przez Redakcję nie jest łatwe do spełnienia, a możliwości nie są wielkie. Wszak z jednej strony ustawa jest już uchwalona, jest faktem dokonanym. Brak jest jeszcze tylko przepisów wykonawczych, które zresztą niejednokrotnie odgrywają bardzo istotną rolę. Z drugiej strony praktyka w życie nie dostarczyła jeszcze doświadczeń i efektów obowiązywania nowego prawa o adwokaturze.

Niepowiązane między sobą uwagi zawarte w niniejszej wypowiedzi mają charakter wyłącznie pierwszych wrażeń. Wypowiedź ta nie ma w żadnym razie na celu całościowej analizy ustawy.

II. Podstawowe rozwiązania ustrojowe ustawy mają charakter eklektyczny. Cięży na nich widoczna kontrowersyjność stanowisk, która doprowadziła do takich właśnie konstrukcji.

Pamiętamy postulat Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatury, aby adwokaturę poddać bezpośredniemu nadzorowi Rady Państwa i wyłączyć tym samym z nadzoru Ministerstwa Sprawiedliwości. Źródła motywacyjne tego postulatu były wielorakie. Dwa z nich miały znaczenie zasadnicze. Wedle ustawy o ustroju adwokatury z 19 grudnia 1963 r. uprawnienia Ministra Sprawiedliwości były daleko idące, eliminujące w pewnej mierze formalnie istniejący samorząd adwokacki. Po drugie zaś wzorcem stało się wyłączenie w roku 1950 pionu prokuratorskiego z gestii Ministerstwa Sprawiedliwości i podporządkowanie go bezpośrednio Radzie Państwa. W systemach prawnych wielu państw zachodnioeuropejskich nadzór zarówno nad prokuraturą jak i nad adwokaturą należy do ministerstw sprawiedliwości. Podobnie było w Polsce w okresie międzywojennym.³ Rezultatem kontrowersji na temat propozycji podporządkowania adwokatury bezpośrednio Radzie Państwa był kompromis, który przyniósł rozwiązania jakby łamane, trochę skomplikowane.

W ustawie z 26 maja 1982 r. nie ma przepisu analogicznego do art. 13 ustawy z 19 grudnia 1963 r., statuującego nadzór Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą. Istnieją tylko przepisy przyznające Ministrowi konkretne uprawnienia nadzorcze.

I tak Minister Sprawiedliwości może w ciągu 30 dni od daty otrzymania uchwały okręgowej rady adwokackiej sprzeciwić się wpisowi danej osoby na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich. Jednakże zainteresowany lub organ samorządu adwokackiego może zaskarżyć decyzję Ministra do Sądu Najwyższego (art. 69).

Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, a po upływie 30 dni zawiesić danego adwokata lub aplikanta w wykonywaniu czynności zawodowych. Również ta decyzja o zawieszeniu w wykonywaniu czynności może być zaskarżona do Sądu Najwyższego.

Innym przykładem jest art. 14. Minister Sprawiedliwości nie może sam uchylić uchwały organu adwokatury, którą uważa za sprzeczną z prawem, lecz może zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie takiej uchwały.

Mimo niepoddania adwokatury bezpośredniemu nadzorowi Rady Państwa Naczelna Rada Adwokacka składa właśnie Radzie Państwa sprawozdanie z działalności adwokatury oraz przedstawia „informacje problemowe” (art. 13). A zatem

od kontrowersji i sporów wokół poszczególnych proponowanych rozwiązań.”

(Cytaty według Diariusza Sejmowego zawierającego sprawozdanie z posiedzenia plenarnego nr 22 Sejmu w dniu 26 maja 1982 r. — wydawnictwo czasopisma „Rzeczpospolita”).

³ S. Włodzka: Ustrój organów ochrony prawnej, Warszawa 1968, s. 195-199.

jest to ustawowo przewidziana możliwość zwracania się w sposób specyficzny o ingerencję Rady Państwa.⁴

Powyższe przykłady ilustrują kompromisowość i eklektyczność rozwiązań ustawy z 26 maja 1982 r. Stanowią one oczywiście ogromny krok naprzód w porównaniu z ustawą z r. 1963 w kierunku rzeczywistej samorządności adwokatury. Z niewielkimi wyjątkami ustawa spełnia pokładane w niej nadzieje. Rozwiązania są rozsądne, ale czy nie nazbyt skomplikowane?

III. Wkrótce po uchwaleniu prawa o adwokaturze Sejm uchwalił w dniu 6 lipca 1982 r. ustawę o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145). Usankcjonowała ona istnienie dalszego zawodu prawniczego, odpowiednika adwokata w stosunku do jednostek organizacyjnych państwowych, spółdzielczych i społecznych. Ustawa kształtuje samorządowy radców prawnych na wzór organizacji i samorządu adwokackiego (aplikacja, wpis na listę, okręgowe izby radców prawnych, krajowa rada radców prawnych, krajowy zjazd radców prawnych itd.) oraz przyjmuje analogiczną nomenklaturę (działkani, prezes krajowej rady radców prawnych i inne).

Zgodnie z art. 66 pkt 4 po 3 latach wykonywania zawodu radca prawny uzyskuje prawo do wpisu na listę adwokatów. Również każdy adwokat może być wpisany na listę radców prawnych (art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych). Radca prawny może zatem być adwokatem i to chyba stanie się regułą. Nie można tylko wykonywać jednocześnie zawodu prawnego i być adwokatem: członkiem zespołu adwokackiego lub wykonującym zawód indywidualnie. Rozwiązanie z punktu widzenia zawodu jest słuszne, ale co z udziałem w samorządzie?

Radca prawny będący adwokatem, a zatem figurując na obu listach, będzie brał udział w samorządzie radców prawnych oraz w formie przedstawicielskiej również w samorządzie adwokatury (art. 39 pkt 1 in fine). Nie ma przeszkód ustawowych, aby radca prawny wpisany na listę adwokatów nie mógł być członkiem organów samorządu adwokackiego, choćby jednocześnie był członkiem organów samorządu radców prawnych. Brak jest przepisu ustawy ograniczającego możliwość łączenia tych funkcji. Jest ona przy tym jednostronna. Adwokat wykonujący swój zawód nie może być bowiem radcą prawnym i — tym samym — członkiem samorządu radców prawnych.

Nasuwają się pytania: czy takie rozwiązanie było zamiarem ustawodawcy? czy istnienie dwóch równoległych samorządów zbieżnych z punktu widzenia analogii zawodów ma być, czy też nie powinno być wstępem do ich unifikacji?

IV. Określanie zakresu działania i uprawnień przez kazuistyczne wymienianie tych ostatnich może się okazać nie w pełni wyczerpujące.

W odniesieniu do okręgowych rad adwokackich artykuł 44 stanowi, że do ich kompetencji należą wszystkie sprawy adwokatury, których załatwienia ustawa nie zastrzega organom adwokatury (dział IV ustawy), innym organom izb adwokackich, zespołom adwokackim lub organom państwowym. A zatem okręgowym radom adwokackim przysługuje pełnia kompetencji z wyjątkiem spraw powierzonych innym organom. Rozwiązanie to jest słuszne. Okręgowe rady adwokackie są organami samorządu korporacyjnego decydującymi o całokształcie spraw bieżących, trudnych do ich wyspecyfikowania.

⁴ Poseł Szczepan Styranowski powiedział na posiedzeniu Sejmu w dniu 26 maja 1982 r.:

„Wyrażona w artykule 13 projektu ustawy zasada wyrównuje w znacznej mierze wynikające dysproporcje. Przyjmując, że w wykonaniu tego przepisu Rada Państwa podejmować będzie stosowne zalecenia, jak też i ustalenia, należy dojść do wniosku, iż postulat powiązania adwokatury z Radą Państwa będzie praktycznie urzeczywistniony”.

(Cytat według Diariusza Sejmowego — patrz przyp. 2).

Nie ma natomiast podobnego przepisu w odniesieniu do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej. Artykuł 58 w trzynastu punktach wymienia, co należy do kompetencji NRA. Czy jednak w art. 58 nie powinien być znaleźć się punkt, że do zakresu działania NRA należą i inne sprawy dotyczące całej adwokatury, jeżeli ustawa nie powierza ich załatwienia innym organom lub władzom?

Brak ogólniejszego unormowania kompetencji NRA daje się zauważyć właśnie obecnie, w okresie wprowadzania w życie prawa o adwokaturze.

Uchwalanie regulaminów dotyczących trybu wyborów do organów adwokatury i organów izb adwokackich należy do kompetencji Krajowego Zjazdu Adwokatury (art. 56 pkt 6 lit. a). Wprawdzie dotychczasowe przepisy wykonawcze zachowują moc do czasu wejścia w życie przepisów wydanych na podstawie nowej ustawy, o ile nie są z nią sprzeczne (art. 101 ust. 2), jednakże dotychczasowe regulaminy wyborcze nie przewidywały ani udziału w zebraniach wyborczych wszystkich adwokatów wykonujących zawód (art. 39 pkt 1), ani dokonywania wyborów spośród nieograniczonej liczby kandydatów (art. 11 ust. 1). Nie było też i nie mogło być w dotychczasowych przepisach określenia sposobu wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury. Jaki zatem organ ma ustanowić zasady wyborów do pierwszych po wejściu w życie ustawy organów adwokatury, skoro Krajowy Zjazd Adwokatury ma zostać wyłoniony dopiero w wyniku tych wyborów?

Wydaje się nie ulegać wątpliwości, że uchwały NRA wypełnią luki w tych kwestiach, choć uprawnienia w tym względzie nie wynikają z art. 58, który enumeratywnie specyfikuje zakres działalności.

V. Artykuł 28 ust. 1 stanowi, że adwokat może odmówić udzielenia pomocy prawnej tylko z ważnych powodów. Zasada jest słuszna, ale czy rzeczywiście adwokat powinien — jak głosi dalsza część przepisu — poinformować o powodach odmowy zainteresowanego (zakładając oczywiście, że informacja będzie odpowiadać prawdzie, a nie będzie jakąś grzecznościową formalnością)?

Wedle przepisów obowiązujących w okresie międzywojennym adwokat mógł odmówić pomocy prawnej bez podania powodu. W rzeczywistości mogły one być istotne lub obiektywnie niezbyt ważne, np. jakaś osobista niechęć do osoby klienta lub jego rodziny, niechęć do prowadzenia pewnego rodzaju spraw lub dezaprobatą wybranej przez klienta linii postępowania. Pomiedzy klientem a adwokatem powinien istnieć klimat zaufania, życzliwości. Nie zawsze podanie prawdziwych motywów odmowy udzielenia pomocy prawnej mogłoby odpowiadać potrzebie kulturalnego traktowania klienta.

Z powyższą zasadą zerwało ustawodawstwo okresu powojennego, począwszy od ustawy z 27 czerwca 1950 r. Przepis art. 22 ustawy o ustroju adwokatury z 19 grudnia 1963 r. stanowił, że zespół adwokacki może odmówić udzielenia pomocy prawnej — oczywiście z ważnych powodów. Unormowanie to było logiczne i konsekwentne. Skoro umowę z klientem zawiera kierownik zespołu adwokackiego w imieniu tego zespołu, to do jego kompetencji należy ewentualna odmowa udzielenia pomocy prawnej. Kwestia zaś wyboru osoby adwokata stawała się w tej sytuacji drugorzędna.

Prawo o adwokaturze pozostawiło zasadę, że „umowę z klientem zawiera kierownik zespołu adwokackiego w imieniu zespołu” (art. 25 ust. 1). Chyba w sprzeczności z tym pozostaje przyznanie adwokatowi prawa odmowy udzielenia pomocy prawnej. O ważnych powodach takiego stanowiska klienta ma informować także adwokat, a nie kierownik zespołu. Ten ostatni traci w ten sposób w pewnym stopniu kontrolę. Niezbyt zrozumiała jest także dalsza treść art. 28 ust. 1, wedle której „wątpliwości co do udzielenia lub odmowy udzielenia pomocy prawnej

rozstrzyga okręgowa rada adwokacka, a w wypadkach nie cierpiących zwłoki — dziekan”. Czyje wątpliwości ma rozstrzygać rada adwokacka: adwokata czy klienta oraz kto się ma z tymi wątpliwościami zwrócić do rady adwokackiej? Mogą się oczywiście wyłonić wątpliwości natury zasadniczej, ustrojowoprawnej, etycznej. W wielu wypadkach będą to jednak kwestie natury tylko osobistej.

Nasuwa się pytanie: czy celowe jest nakładanie na adwokata obowiązku prowadzenia sprawy z wyboru wbrew jego przekonaniom i wbrew jego woli? Czy przyjęcie zlecenia zastępstwa przez kierownika zespołu nie powinno być w ramach art. 25 połączone z uzgodnionym z danym adwokatem stanowiskiem w kwestii przyjęcia przez niego sprawy? Treść art. 28 ust. 1 pomija zupełnie osobę kierownika zespołu.

VI Chyba niezbyt fortunnie sformułowany został art. 98. Stanowi on, że członek zespołu adwokackiego będący w dniu wejścia w życie ustawy, a zatem w dniu 1.X.1982 r., w wieku uniemożliwiającym członkostwo w zespole (ukończenie lat 70), zachowuje prawo członkostwa do dnia 31 grudnia 1983 r.

Dosłowne stosowanie przepisu nie byłoby logiczne i słuszne. Adwokat członek zespołu adwokackiego, który ma obecnie 72 lata lub który skończył 70 lat w dniu 25 września 1982 r. zachowuje swoje prawo członkostwa do końca roku 1983. A jeżeli skończył lat 70 w dniu 5 października 1982 r., a zatem już po wejściu w życie ustawy, to czy traci od razu prawo członkostwa w zespole? Chyba nie takie rozwiązanie było intencją ustawodawcy i chyba nie tak będzie przepis stosowany. Zadba o to niewątpliwie Naczelna Rada Adwokacka. Czy nie było lepiej przyjąć sformułowanie, że przepis art. 19 ust. 1 pkt 3 prawa o adwokaturze wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1984 r.?

VII. Najlepsze, najlepiej sformułowane prawo o ustroju adwokatury nie gwarantuje samo przez się prawidłowej, cieszącej się mirem i zaufaniem postawy adwokatów. Z drugiej strony nawet w razie obowiązywania przepisów ustrojowych ocenianych krytycznie, nie zapewniających w pełni samorządności zawodu, adwokat może wykonywać go w sposób budzący szacunek dla jego osoby, funkcji i sposobu postępowania. Przepisy, ich treść i układ są rzeczą niewątpliwie bardzo ważną. Ważniejszy jest jednak sposób ich stosowania w praktyce oraz osobowość ludzi, do których przepisy te się odnoszą. Miejmy nadzieję, że zarówno nowe prawo o adwokaturze jak i postawa adwokatów spełnią stawiane im wymagania i oczekiwania. Można mieć też nie tylko nadzieję, ale i pewność, że Naczelna Rada Adwokacka, nie postępując formalistycznie, lecz w pełni samorządnie, zapewni wprowadzenie w życie we właściwy sposób wszystkich nowo utworzonych instytucji i rozwiązań ustawodawczych nowego prawa o adwokaturze.

SŁAWOMIR DAŁKA

KILKA UWAG O NOWYM PRAWIE O ADWOKATURZE

Wchodzące w życie z dniem 1 października 1982 r. przepisy ustawy z dnia 26.V. 1982 r. — Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124) budzą zrozumiałe zainteresowanie środowiska adwokackiego, niemal że wszystkich prawników wykształconych lub wykonujących jeden z zawodów prawniczych w PRL, a także szerokiego kręgu tzw. czynników urzędowych oraz społeczeństwa. Istotne jest to w szczególności dlatego, że dość długie były oczekiwania adwokatów na zmianę us-