
Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wobec poselskiego projektu ustawy "Prawo o adwokaturze" [...]

Palestra 35/1-2(397-398), 83-87

1991

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.

Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej

wobec poselskiego projektu ustawy „Prawo o adwokaturze” /druk sejmowy X kadencji nr 566/ przekazane 18 stycznia 1991 r. Komisji Ustawodawczej i Komisji Sprawiedliwości Sejmu RP.

Inicjatywa 16 posłów zmierzająca do uchwalenia projektu ustawy „Prawo o adwokaturze” jest prawnie, merytorycznie i społecznie chybiona.

Dążenie do „połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego”, „połączenia samorządów obu grup społecznych” oraz „utworzenia jednego zawodu adwokata” i „nowej adwokatury” dominuje w takim stopniu, że zapomina się o wymiernych interesach wymiaru sprawiedliwości, gospodarki narodowej oraz interesach i prawach obywateli.

Projekt jest wewnątrznie sprzeczny, niespójny i wbrew twierdzeniom niekompleksowy.

Jest on poza tym zbędny, wręcz szkodliwy.

I.

Art. 5 Konstytucji RP wyraźnie stwierdza, że „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”.

Gwarancja swobodnej działalności obejmuje także samorządy zawodowe. Takimi samorządami są samorząd adwokacki oraz samorząd radców prawnych.

Za odrębnością i ich trwaniem opowiedziały się najwyższe władze obu korporacji (III Krajowy Zjazd Adwokatury -

26.XI.1989 r. oraz Nadzwyczajny III Krajowy Zjazd Radców Prawnych - 9.XII.1989 r.). Za tą odrębnością przemawiają konkretne racje merytoryczne.

Natomiast projekt przewiduje formalną likwidację samorządu radców prawnych, formalną likwidację dotychczasowego samorządu adwokackiego, a w rzeczywistości wchłonięcie przez dotychczasowy samorząd radców prawnych (kilkakrotnie liczniejszy) obecnego samorządu adwokackiego z całą jego tradycją, etosem i majątkiem - dorobkiem wielu pokoleń adwokackich.

Projektodawcy nie dostrzegają faktu, że z brzmienia przepisu art. 5 Konstytucji wynika co najmniej obowiązek uzgodnienia z zainteresowanymi środowiskami samorządowymi przekształcenia, czy likwidacji istniejących samorządów.

Gwarancja swobody działania samorządu oznacza niedopuszczalność narzucania mu rozwiązań, pochodzących od ubocznych czynników.

Przepis art. 5 Konstytucji upoważnia jedynie do działań rozszerzających znaczenie i pozycję samorządu zawodowego w państwie, a nie do jego zawężania, czy wręcz likwidacji.

Dlatego projekt jest sprzeczny z Konstytucją.

II.

Projekt, wbrew swym założeniom nie prowadzi do organizacyjnej unifikacji zawodów prawniczych w zakresie udzielania pomocy prawnej. Poza projektowaną ustawą mają bowiem pozostać radcowie prawni zatrudnieni w tak ogromnych resortach, jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Obrony Narodowej, Więziennictwo. Odrębnie świadczyć będą usługi prawne notariusze, a także (co wysoce prawdopodobne) przyszli pracownicy (referendarze i radcowie) Prokuraturii Generalnej.

Nie jest też prawdą, aby sztucznie hamowano konkurencję w zakresie udzielania pomocy prawnej. Radcowie prawni mogą bez przeszkód uprawiać swój zawód i konkurować z adwokatami w tym zakresie, w jakim czynią to skutecznie i z pożytkiem społecznym, a mianowicie w dziedzinie prawa gospodarczego (art. 24 ustawy o działalności gospodarczej).

Lepiej dla klientów i dla wymiaru sprawiedliwości, aby taka niczym nieograniczona konkurencja nie objęła całego zakresu działania adwokatury. Mylne jest bowiem przekonanie, że nieograniczona konkurencja jest zjawiskiem dobrym i korzystnym w każdej dziedzinie. Dobra jest tam, gdzie wymusza wysoką jakość towaru lub świadczenia sprawdzalną *ex ante*, tzn. zanim klient podejmuje decyzję zakupu. Niesie ze sobą natomiast zbyt wielkie ryzyko wszędzie tam, gdzie sprawdzanie odbywa się metodą „prób i błędów”, zaś materia, na której dokonywany jest sprawdzian, jest żywy człowiek.

Nie można zatem odbierać samorządowi adwokackiemu uprawnień do sprawdzania kwalifikacji zawodowych kandydatów na adwokatów z a n i m się nimi staną. Załatwienie za pomocą przepisów przechodnich połączenia obu zawodów, w sytuacji, gdy wprowadzone do tejże ustawy rozwiązania w jednej z tych grup zawodowych, liczniejszej, nigdy nie funkcjonowały, zaprzecza celom ustawy i

przekreśla możliwość osiągnięcia przez nią pozytywnych skutków na lat co najmniej kilkanaście, jeżeli nie więcej.

III.

Uchwalenie projektowanej ustawy oznaczałoby koniec całej dotychczasowej koncepcji adwokatury, jako korporacji samorządowej. Stałoby się tak nie dlatego, że uregulowania zawarte w samej ustawie są fatalne, ale dlatego, że mechaniczne zwiększenie, a raczej zwielokrotnienie stanu osobowego adwokatury zmieniłoby całkowicie jej aktualne oblicze. Przypomina to, w swych intencjach, poczynania jakie w 1968 r. miały miejsce w odniesieniu do polskiej nauki, kiedy to z mocy ustawy mianowano sporą grupę ludzi „naukowcami”; ze skutkami tej operacji polski świat nauki nie może uporać się do chwili obecnej.

Wykonywanie zawodu adwokata, polegające ciągle jeszcze, w zdecydowanej większości na udzieleniu pomocy prawnej ludziom w ich najrozmaitszych życiowych problemach, wymaga zarówno kwalifikacji, jak i predyspozycji. Te ostatnie to przede wszystkim kultura osobista i uczciwość (nie chodzi tu wyłącznie o wstrzeźliwość finansową, ale i o nią również...). Adwokatura przez wiele lat swego istnienia, przez swój rodowód i dziesiątki lat działalności z których zdecydowana większość to okresy, kiedy - niejako ze swej istoty - musiała przeciwstawiać się autorytarnej, a niekiedy obcej władzy, zdołała wypracować pewien model doboru personalnego, kształcenia, nadzoru i działalności samorządowej. Nie było drugiego zawodu prawniczego o takich lub podobnych właściwościach.

W szczególności nigdy nie stosowano analogicznych kryteriów doboru do zawodu radcy prawnego. Oczywiście, wśród bardzo licznej grupy radców prawnych jest sporo ludzi o wybitnych kwalifikacjach zawodowych, prawych i rzetelnych, zaś wśród adwokatów są również osoby

nie odpowiadające wymaganiom stawianym tej grupie zawodowej. Jednakże statystycznie rzecz biorąc, adwokatura m. in. dzięki temu, a może nawet przede wszystkim dzięki temu, że poprzez swoje organy samorządowe decydowała o doborze ludzi, zachowała pewien „trzon osobowy”, pewne wzorce postępowania zawodowego i pozazawodowego, swoiste dziedzictwo ideowe pozostawione przez poprzedników, jednym słowem to wszystko co tworzy tzw. etos zawodu.

W grupie radców prawnych takiego zjawiska nie było.

IV.

Projekt omija problem adwokatury jako wolnego zawodu. Co więcej rozwiązanie zaproponowane w art. 7 i 14 świadczy o tym, że w zamyśle autorów projektu przyszła „nowa adwokatura” stałaby się w swej znacznej części zaprzeczeniem wolnego zawodu.

Adwokatura była i pozostaje „wolnym zawodem”. Radcy prawni zaś są pracownikami, z konieczności identyfikującymi się z postawami i postępowaniem swych pracodawców i zwierzchników, od nich całkowicie zależnymi; jacy zaś byli owi zwierzchnicy - każdy wie. Adwokat mógł i musiał w określonych sytuacjach powiedzieć „nie mogę”, „nie zrobię” tego czy owego, radca prawny nie mógł, bo ryzykował zbyt wiele. Terenem, na którym sprawdza się adwokat, jest przede wszystkim sąd, w którym rozumowanie prawnicze i postawy legalistyczne, ogólnie rzecz biorąc, zawsze dominowały. Radcy prawni funkcjonowali natomiast głównie w arbitrażu i organach administracji, gdzie przeważało myślenie ekonomiczno-księgowo, dyrektywy celowości gospodarczej i fiskalnej, prawo zaś było tylko narzędziem - zmieniającym się i zmienianym stosownie do potrzeb. Doprowadziło to po wielu latach do ukształtowania się zupełnie odmiennych

postaw i sposobu myślenia profesjonalnego.

I wreszcie ostatnie, ale nie mniej ważne: droga do adwokatury była długa i trudna, stąd wstępowali na nią ci, którzy mieli odpowiednie kwalifikacje intelektualne i cechy charakteru oraz dostatecznie ugruntowany zamiar zostania adwokatem. Radcą prawnym przez dłuższy czas mógł zostać praktycznie każdy prawnik, skoro odbycie aplikacji i zdanie egzaminu nie było konieczne.

Reasumując zatem radcowie prawni o b e c n i e funkcjonujący prezentują zupełnie inne postawy, inne umiejętności prawnicze, z reguły wąską specjalistyczną a dzisiaj już mało przydatną wiedzę z zakresu tego, co dawniej określano prawem gospodarczym. Są prawnikami, którzy przez lata pomagali głowie omijać niemądre prawo w instytucjach i nie są przygotowani do udzielania pomocy jednostkom. Wszystko to sprawia, że ujednolicenie *in retro* obu zawodów byłoby zabiegiem takim samym, jak przyznanie identycznych uprawnień zawodowych wszystkim inżynierom, czy wszystkim lekarzom. Inżynier elektronik nie powinien zajmować się budową mostów, bo przejazd po nich stałby się zbyt ryzykowny; lekarz-psychiatra nie powinien operować, to oczywiste.

Różnice między składami personalnymi obu grup zawodowych są obecnie zbyt duże, aby grupy te mogły zostać połączone. Nie wyklucza to zasadności unifikacji w przyszłości, po ujednoliceniu programów szkolenia, wymagań i sposobu ich sprawdzania.

Zniesienie wszystkich ograniczeń ilościowych w dostępie do zawodu adwokata jest pociągnięciem ryzykownym, a uzasadnienie takiego rozwiązania koniecznością wprowadzenia nieistniejącej rzekomo „zdrowej konkurencji” jest zwykłą demagogią. Projektowana ustawa proponuje gwałtowny wzrost ilościowy, który jak za-

wsze, wszędzie i we wszystkim musiałyby się odbywać kosztem jakości.

V.

Wydorębnienie władzy sądowniczej poprzez przebudowę struktury wymiaru sprawiedliwości zmierza także do podniesienia poziomu orzecznictwa sądowego. Wyraża się to w przekazaniu sądom wyższego szczebla spraw bardziej złożonych, poważniejszych, w przekazaniu szeregu spraw sądom wojewódzkim, apelacyjnym, czy też Sądowi Najwyższemu.

Tym tendencjom powinna odpowiadać dążność do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i etycznych adwokatów.

Natomiast projektowana ustawa w swej istocie zakłada obniżenie poziomu adwokatury. Przewidywany automatyczny wpis na listę adwokatów znaczącej liczby radców prawnych, nie mających doświadczenia w prowadzeniu spraw karnych, spraw karnych wojskowych, spraw rodzinnych i opiekuńczych, spraw spadkowych oraz w działaniu w postępowaniu nieprocesowym musi doprowadzić do obniżenia poziomu fachowego pomocy prawnej udzielanej stronom i poziomu uczestnictwa w postępowaniach sądowych. Ponadto grozić to może negatywnymi skutkami w sferze gwarancji praw człowieka i obywatela, a w szczególności i sferze materialnego prawa do obrony.

VI.

Dotychczasowe przeobrażenia w polskiej gospodarce oraz zamierzone przemiany wskazują, że przez dłuższy okres istniał jeszcze będzie znaczący sektor państwowy, mający swoją specyfikę ekonomiczną, organizacyjną i wysepcjalizowane problemy prawne.

Wydaje się, że dotychczasowa struktura obsługi prawnej tego sektora będzie jeszcze przez kilka lat przydatna i potrzebna.

Wynika to z odmienności zadań tej obsługi oraz bardzo specyficznego szkolenia i kwalifikacji radców prawnych.

VII.

Wbrew twierdzeniom autorów uzasadnienia projektu, że „w prawie wszystkich krajach zachodnich świadczenie pomocy prawnej” odpowiada zamierzonej koncepcji „nowej adwokatury” stwierdzić należy, że jest właśnie odmiennie.

Tak więc np. w Austrii, Niemczech, Francji, Wielkiej Brytanii zawód adwokata jest wydorębniony spośród innych form wykonywania doradztwa prawnego.

W Austrii istnieje tzw. Rechtsberater, Steuerberater, w Niemczech jest znany także Steuerberater i doradca prawny w firmach, bankach, fabrykach. We Francji istnieje zawód doradcy prawnego (juriste d'entreprise). W Anglii poza baristerami są solicitorzy itd.

Obecnie istniejące w naszym kraju rozwiązania organizacyjne i podziały w zakresie udzielania pomocy prawnej nie odbiegają od rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich.

VIII.

1. Niniejsze uwagi ograniczają się do skomentowania jedynie treści art. 88 i 89 projektu, które to przepisy w gruncie rzeczy prowadzą do wywłaszczenia dotychczasowego samorządu adwokackiego z całego majątku.

Projekt przewiduje likwidację dotychczasowych struktur samorządu adwokackiego. W związku z tym art. 88 nakazuje powołanie Komitetu Organizacyjnego samorządu adwokackiego, który ma określone zadanie. Między innymi do zadań tego Komitetu należy (art. 89 ust. 1 p. 3) „ustalenie zasad przekazania majątku i dokumentacji dotychczasowych organów samorządu adwokackiego i radców prawnych”.

2. Jak z tego widać projekt postępuje się terminem „przekazanie”, lecz nie może

tu być żadnych wątpliwości co do tego, że chodzi po prostu o „wywłaszczenie”. Jeśli bowiem jednemu podmiotowi zabiera się cały majątek i przekazuje się go nieodpłatnie drugiemu, to mamy do czynienia z klasycznym wywłaszczeniem. Dodajmy w tym miejscu że ta forma „przekazywanie” cudzego mienia była już „przerabiana” w Polsce. Pamiętamy przecież jak to w czasie stanu wojennego „przekazano” majątek Stowarzyszenia Dziennikarzy oraz Związku Literatów Polskich nowym podmiotom, które były lansowane przez poprzednie władze komunistyczne. Ta sprawa spowodowała nieprawdopodobne perturbacje, które ciągną się po dzień dzisiejszy.

Obecnie chce się wywłaszczyć dotychczasowe środowisko adwokackie z olbrzymiego majątku, który powstał trudem całych pokoleń adwokackich. Od powstania samorządu adwokackiego w roku 1919-tym nikt nie ośmielił się wywłaszczać adwokatury z tego majątku.

3. Wypada jednak zapytać, jak ta koncepcja „wywłaszczenia” ma się do obowiązujących w Polsce przepisów. Przede wszystkim należy odwołać się do Konstytucji. Jak wiadomo w dniu 29 grudnia 1989 r. Sejm uchwalił drugą w obecnej kadencji nowelę konstytucyjną. Nowela ta objęła między innymi art. 7 Konstytucji. Godzi się przypomnieć treść tego nowego znowelizowanego przepisu. Brzmi on tak: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywła-

szczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i ze słusznym odszkodowaniem”.

Czy można mówić poważnie o celach publicznych, jeśli zabiera się jednym, a oddaje się ten zabrany majątek drugim? Pytanie raczej retoryczne. Mamy do czynienia z klasycznymi interesami grupowymi i tak należy tę sprawę potraktować. Smutne jest jedynie to, że nie nazywa się intencji „po imieniu”, lecz pisze się o rzekomym zamiarze „utworzenia nowego zawodu adwokata”.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej uznaje za trafne stanowisko wyrażone w tej sprawie przez Zarząd Główny ZPP z 17 listopada 1990 r.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej przychyliła się do stanowiska Stowarzyszenia Adwokatów Polskich (uchwała zebrania ogólnego) z 7 listopada 1990 r. w sprawie projektu ustawy (druk sejmowy nr 566).

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej akceptuje stanowisko Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie (uchwała z 22 listopada 1990 r.) w odniesieniu do projektu ustawy „Prawo o adwokaturze”.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej równocześnie informuje, że zarówno Naczelna Rada Adwokacka oraz poszczególne rady adwokackie, jak i zgromadzenia izb adwokackich jednomyślnie negatywnie oceniły projekt ustawy „Prawo o adwokaturze” (druk sejmowy nr 566) z przyczyn wyżej omówionych oraz wskazanych w załącznikach.

OD REDAKCJI

Stanowisko Prezydium NRA oparte zostało 14 opracowaniami, z których część opublikowaliśmy w numerze 10/90 „Palestry”, a część publikujemy obok.