

Zdzisław Czeszejko-Sochacki

Nowy podział administracyjny kraju a organizacja samorządu adwokackiego

Palestra 19/7-8(211-212), 1-5

1975

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.

ZDZISŁAW CZESZEJKO-SOCHACKI

Nowy podział administracyjny kraju a organizacja samorządu adwokackiego*

1. *Dokonana ostatnio modernizacja podziału terytorialnego kraju i usprawnienie organizacji władz terenowych stały się doniosłym aktem politycznym w procesie doskonalenia metod funkcjonowania państwa oraz umacniania socjalistycznych zasad ustrojowych. Podstawową przesłanką tych przemian jest centralizm demokratyczny, który — jak to stwierdził I Sekretarz KC PZPR na XVII Plenum — „zespala demokrację socjalistyczną i kontrolę mas z dyscypliną i sprawnością funkcjonowania aparatu państwowego.”*

Ten proces zbliżania władzy do obywatela przenika całe nasze życie społeczne, staje się nakazem doskonalenia wszystkich ogniw jednolitego systemu politycznego państwa, aby podstawowe idee rozwojowe zostały jak najpełniej zrealizowane. Powyższej dyrektywie odpowiada przeprowadzona reorganizacja całego wymiaru sprawiedliwości, dostosowanie organizacji sądownictwa i prokuratury do nowych warunków.

W tym doniosłym procesie przemian politycznych zachodzi potrzeba przystosowania również adwokatury do nowych warunków, dalszego doskonalenia jej samorządu zawodowego i organizacji obsługi prawnej ludności, tak aby i adwokatura w granicach swych zadań i możliwości mogła się stać pełnowartościowym uczestnikiem zachodzących przemian.

Trzeba wszakże podkreślić, że zmiany te nie mogą mieć tylko formalnego charakteru przystosowania organizacji samorządu i organizacji zawodu, lecz muszą wyrażać te treści polityczne, jakie legły u podstaw

* Referat wygłoszony na plenarnym posiedzeniu Naczelnej Rady Adwokackiej w dniu 14.VI.1975 r.

dokonanej reformy administracji państwowej, a więc muszą usprawnić i ulepszyć zarządzanie sprawami naszego zawodu, uczynić go społecznie bardziej efektywnym. Tak rozumiana przebudowa struktury jest procesem złożonym i ma charakter kompleksowy. Nie można jej przeprowadzić w sposób akcyjny, trzeba natomiast przez dostosowanie kształtu normatywnego adwokatury i przez faktyczne wzmocnienie wszystkich ogniw samorządu systematycznie doskonalić funkcjonowanie adwokatury zgodnie z potrzebami rozwijającego się społeczeństwa. Jest to więc sprawa zasadniczego wzmocnienia zespołów adwokackich, tak aby stały się one jednostkami prężnymi, zdolnymi do realizacji przypadających na nie zadań samorządowych i prawidłowej obsługi prawnej, jest to także problem takiej budowy całej struktury samorządowej, by mogła ona pełniej urzeczywistniać ideę centralizmu demokratycznego.

Takie są podstawowe założenia, które muszą przyświecać rozpatrywanej dzisiaj kwestii dostosowania organizacji adwokatury do nowych warunków społeczno-politycznych.

2. Sprawa prawidłowego rozmieszczenia adwokatów i zespołów adwokackich należy do najbardziej istotnych i trudnych zarazem problemów adwokatury. Wyraża się to w koncentracji adwokatów w dużych, zwłaszcza wojewódzkich, miastach i w trudnościach zapewnienia odpowiedniej obsady w małych miejscowościach. W efekcie przeszło 3.800 adwokatów wykonuje zawód w 451 zespołach adwokackich w 306 miejscowościach. Liczebność adwokatów w każdym z tych zespołów wynosi od 3 do 25, przy czym w 166 zespołach liczba ich w każdym z nich nie przekracza 5 osób. Taka liczba zespołów adwokackich mogła mieć swoje uzasadnienie w fakcie istnienia 312 sądów powiatowych. Obecnie, gdy liczba sądów rejonowych wynosi 247, a prokuratur 295, zastanowić się należy nad potrzebą rewizji tego stanu rzeczy.

Wydaje się celowe odpowiednie zreorganizowanie rozmieszczenia zespołów adwokackich, tak aby ich liczba pozostawała we właściwej proporcji do pozostałych organów ochrony prawnej i potrzeb miejscowej ludności. Reorganizacja taka nie może się odbywać na zasadzie mechanicznego przystosowywania, wiadomo bowiem, że w bardzo wielu miejscowościach, w których nie zachodzi potrzeba istnienia sądu czy prokuratury, może jednak istnieć potrzeba utrzymywania zespołu adwokackiego. Ostrożność w tym względzie jest szczególnie zalecana wtedy, gdy dotychczasowy zespół dysponuje odpowiednim lokalem, którego strata może mieć nieodwracalne skutki. Zespoły adwokackie spełniają funkcje usługowe i dlatego decydującym kryterium ich istnienia są potrzeby ludności. Jeżeli zatem w określonej miejscowości, w której istnieje zespół adwokacki, na skutek reorganizacji sądownictwa i prokuratury może się okazać rzeczą niecelową dalsze utrzymywanie zespołu, to wówczas należy rozważyć możliwość utworzenia dyżurnego punktu pomocy prawnej bądź punktu konsultacyjnego. Nie ma żadnych przeszkód, aby obszarem swego działania objął zespół kilka tego rodzaju punktów, jeżeli tylko lokalna sytuacja uzasadnia taką potrzebę.

Dostosowywanie organizacji obsługi prawnej musi się odbywać na gruncie obowiązujących przepisów, choć nie może ulegać wątpliwości, że pełna realizacja tego zamierzenia będzie możliwa dopiero w zmienionym stanie prawnym.

W parze z odpowiednim dostosowywaniem organizacji obsługi prawnej musi iść polityka kadrowa. Dlatego należy uznać za niewskazane dokonywanie takich przemieszczeń osobowych, w których liczba adwokatów jest i tak już znaczna, a więc przesunięć z małych ośrodków do dużych, co mogłoby obecny stan rzeczy jeszcze pogorszyć, a nie poprawić.

3. W zmienionej sytuacji szczególnego znaczenia nabiera sprawa izb adwokackich, jeśli chodzi o ich zasięg terytorialny. Ogólna dyrektywa polityczna powiązania strukturalnego organizacji i instytucji społecznych z nowym podziałem kraju spowodowała utworzenie we wszystkich województwach prokuratur wojewódzkich oraz 37 sądów wojewódzkich. Powstaje w związku z tym problem dostosowania izb adwokackich i ich organów do tej zmienionej sytuacji, przy uwzględnieniu wszakże określonych warunków czasu i miejsca.

W świetle obowiązujących przepisów o adwokaturze, w każdej izbie adwokackiej funkcjonować muszą wszystkie organy wojewódzkie, a więc rada adwokacka, komisja dyscyplinarna i komisja rewizyjna. Minimalna obsada tych organów obejmuje 24 osoby, nie licząc różnych funkcji pomocniczych, jak np. wizytatorów, kierowników zespołów adwokackich. Przy uwzględnieniu instytucji zgromadzeń i delegatów na te zgromadzenia oraz konieczności zapewnienia niezbędnego obiektywizmu w funkcjonowaniu tych organów i możliwości finansowych, należy uznać, że minimalnym składem osobowym pozwalającym na samodzielną działalność izby jest liczba 70 osób. Obecnie zaś województw, na których terenie znajduje się wymieniona wyżej liczba 70 adwokatów (łącznie z tzw. niepełnozatrudnionymi i nie wykonującymi zawodu w zespołach adwokackich), jest zaledwie 20, przy czym aż w 19 województwach liczba adwokatów nie przekracza 50. Problemu tego nie można rozwiązać przez mechaniczne łączenie poszczególnych województw, wchodzić tu bowiem będą w grę różne czynniki: doświadczenia regionalne, trudności natury lokalowej i finansowej, struktura wieku, połączenia komunikacyjne itp. Dlatego też proces dostosowywania adwokatury musi być rozłożony w czasie i uzależniony od prawnych i faktycznych warunków pozwalających na tworzenie nowych jednostek organizacyjnych na szczeblu wojewódzkim. Stwierdzić bowiem trzeba, że pełna realizacja tego procesu będzie możliwa tylko w zmienionym stanie prawnym, co sprawie nowelizacji prawa o adwokaturze nadaje charakter szczególnej pilności.

Istnieją także podstawy do twierdzenia, że awans nowo powstałych ośrodków wojewódzkich zwiększy zapotrzebowanie na pomoc prawną adwokatów, a co za tym idzie — doprowadzi do powiększenia stanu osobowego adwokatury w tych województwach. Niewątpliwie także wzrost budownictwa w tych województwach, po zaspokojeniu innych bardziej pilnych potrzeb, pozwoli na zapewnienie adwokaturze możliwości uzyskania lokali użytkowych i mieszkalnych.

Wszystkie te względy prowadzą do wniosku, że obecnie — niezależnie od 17 działających izb — istnieją możliwości utworzenia dalszych siedmiu, a mianowicie:

- 1) w Wałbrzychu — dla województw wałbrzyskiego i jeleniogórskiego,
- 2) w Bielsku Białej — dla obszaru tego województwa,

- 3) w Częstochowie — dla województw częstochowskiego i piotrkowskiego,
 - 4) w Płocku dla województw płockiego i ciechanowskiego,
 - 5) w Radomiu dla obszaru tego województwa,
 - 6) w Siedlcach dla województw siedleckiego i białkopodlaskiego,
 - 7) w Toruniu dla województw toruńskiego i wrocławskiego,
- z tym założeniem, że powstawanie dalszych izb następować będzie w miarę tworzenia się korzystnych w tym względzie warunków.

Zaznaczyć należy, że proponowane izby objęłyby swym składem osobowym od 78 (Izba radomska) do 134 (Izba wałbrzyska) adwokatów, co czyni całkowicie realnym sprawowanie funkcji ciężących na organach izb adwokackich.

Obszar pozostałych izb adwokackich zostałby odpowiednio dostosowany do podziału administracyjnego kraju i musiałby w wielu wypadkach, przy zastosowaniu wykładni dynamicznej art. 34 u. o u.a., rozciągać się na teren kilku województw. Niezbędne byłoby także dokonanie stosownych przesunięć w podporządkowaniu niektórych zespołów adwokackich radom adwokackim obejmującym obszar danego województwa.

Utworzenie nowych izb adwokackich wymagać będzie szeregu czynności organizacyjnych: dokonania wyboru delegatów, przeprowadzenia w nowych izbach zgromadzeń, zapewnienia środków finansowych itp. Dlatego konieczne będzie określenie kalendarzyka owych czynności — przy założeniu, że nowo powstałe izby powinny rozpocząć swą działalność z dniem 1 stycznia 1976 r.

4. Uwzględnienie propozycji utworzenia nowych siedmiu izb zwiększyło o tę liczbę skład osobowy NRA, co z kolei będzie mieć istotny wpływ na budżet tego organu i organizację jego pracy. Dalsze natomiast powiększanie wymagać będzie zmian ustawowych, które by pozwoliły na właściwe określenie funkcji Naczelnej Rady Adwokackiej w nowej strukturze samorządu, jeszcze pełniej uwzględniające zasady centralizmu demokratycznego: kolegialność programowania i sprawność zarządzania. Te idee powinien wybrać nowy model samorządu adwokackiego w jego normatywnym kształcie.

Przygotowany przez NRA przed kilkoma laty projekt nowelizacji prawa o adwokaturze w znacznym stopniu zdezaktualizował się i dziś wymaga już istotnych zmian. Członkowie Prezydium NRA mają pełną świadomość pilności tej sprawy i dlatego zgłaszają gotowość, jeżeli posiedzenie plenarne NRA uzna to za celowe, opracowania w terminie do dnia 30 września br. nowego projektu, który by po przedyskutowaniu na posiedzeniu plenarnym NRA w październiku br. mógł być przedmiotem stosownego wystąpienia. Sądzić należy, że życzliwa i konstruktywna współpraca z Samodzielnym Wydziałem Adwokatury Ministerstwa Sprawiedliwości pozwoliłaby na bieżącą synchronizację prac i koncepcji, tak aby złożony następnie projekt był jak najbardziej dojrzały do dalszej dyskusji i mógł się stać przedmiotem rychłego i finalnego załatwienia w drodze ustawowej.

Pilność i wagę nowelizacji wyznacza nie tylko konieczność właściwego określenia struktury samorządu, ale także inne istotne problemy, z których wymienić należy sprawę wieku emerytalnego, nowego modelu apli-

kacji adwokackiej, co szczególnie w nowej sytuacji ze względu na potrzeby terenu nabiera ogromnego znaczenia, potrzeby zwiększenia samorządności itp.

Stwierdzić w końcu należy, że aktyw polityczny i samorządowy adwokatury widzi potrzebę aktywnego współuczestnictwa w doskonaleniu metod i form zarządzania, tak by stały się one skutecznym narzędziem socjalistycznych przeobrażeń w naszym kraju.

Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 14 czerwca 1975 r. w sprawie dostosowania struktury samorządowej adwokatury do nowego podziału administracyjnego kraju

Naczelna Rada Adwokacka na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 1975 r., mając na uwadze, że:

— przeprowadzone zmiany w podziale administracyjnym kraju stanowią akt polityczny o doniosłej wadze dla całego naszego życia społecznego, zmierzający do doskonalenia metod funkcjonowania państwa i umocnienia socjalistycznych zasad ustrojowych,

— zmieniona organizacja sądownictwa i prokuratury w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości uwzględnia podstawowe idee reformy,

— również w adwokaturze muszą znaleźć odbicie myśli przewodnie reformy przez doskonalenie funkcjonowania samorządu i organizacji obsługi prawnej ludności,

— pełny wyraz przemian w adwokaturze wymaga pilnej nowelizacji przepisów o adwokaturze w kierunku wzbogacenia ich nowymi treściami społecznymi, a także reformami organizacji, które by odpowiadały kierunkom rozwojowym naszego społeczeństwa,

— w dokonującym się procesie przemian istotną społecznie rolę spełniają zespoły adwokackie,

p o s t a n a w i a :

I. dla dostosowania organizacji samorządu adwokackiego do nowego podziału administracyjnego kraju, z dniem 1 stycznia 1976 r. rozpoczynają działalność organy izb w następujących miejscowościach:

1. w Bielsku Białej,
2. w Częstochowie,
3. w Płocku,
4. w Radomiu,