

# Zdzisław Czeszejko-Sochacki

---

## Adwokatura w strukturze politycznej państwa

---

Palestra 32/11-12(371-372), 15-19

---

1988

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zawarte w tym opracowaniu refleksje nie pretendują do wyczerpującego potraktowania zagadnienia ochrony praw i wolności obywatelskich w aspekcie zadań adwokatury. Problem ten będzie wymagał pogłębionych studiów również w kontekście podejmowanych obecnie prac nad treścią przyszłej ustawy zasadniczej. Tak czy inaczej — treść art. 1 p. o a. jest dla adwokatury z pewnością normą o charakterze konstytucyjnym, nie mającą swego odpowiednika w przeszłości. Trudności interpretacyjne tego przepisu nie mogą przesłonić faktu, że adwokatura, wyszedłszy poza ściśle profesjonalne ramy udzielania pomocy prawnej w bieżących sprawach obywateli, musi wypełnić płynący z ustawy nakaz ochrony praw i wolności obywatelskich jako jeden z najdonioślejszych w dobie obecnej mandatów politycznych i społecznych.

ZDZISŁAW CZESZEJKO-SOCHACKI

## ADWOKATURA W STRUKTURZE POLITYCZNEJ PAŃSTWA

Wśród wielu instytucji społecznych wchodzących w skład systemu politycznego państwa adwokatura zdaje się zasługiwać na szczególną uwagę. Nie tylko ze względu na jej bogatą historię, nie tylko ze względu na jej uniwersalny charakter, ale przede wszystkim ze względu na jej wielostronne relacje w stosunku do innych elementów składowych wspomnianego systemu. Najbardziej klasyczne pojmowanie adwokatury przez udział (bezpośredni i pośredni) w wymiarze sprawiedliwości staje się już niewystarczające. Nie umniejszając znaczenia także w tym zakresie, zwrócić należy uwagę na charakterystyczną ewolucję w rozumieniu ochrony prawnej. Wolności i prawa obywatelskie, nierzadko traktowane jako przedmiot walki politycznej, stały się podstawowym kryterium oceny demokratyczności systemów politycznych państw. Jednocześnie wzbogacona została aparatura ochronna i kontrolna. Nabrała ona nawet ponadpaństwowego charakteru, tworząc niejednokrotnie swoiste problemy.<sup>1</sup>

Również jeśli chodzi o Polskę, koncepcja zwiększenia i zoptymalizowania ochrony wolności i praw obywatelskich stała się podstawą do poszukiwania i tworzenia nowych instytucjonalnych gwarancji, zapoczątkowanych w 1980 r. wprowadzeniem sądowej kontroli decyzji administracyjnych i systematycznie rozbudowanych w innych formach (Trybunał Konstytucyjny, Rzecznik praw obywatelskich czy ostatnia koncepcja ZPP: Komisja Praw Człowieka). Tego rodzaju ewolucja siłą rzeczy oddziałuje

<sup>1</sup> W Szwajcarii np. ratyfikowanie Konwencji z 4 listopada 1950 r. o ochronie praw i podstawowych wolności oraz poddanie się właściwości Europejskiego Trybunału budzi ciągle krytyczne uwagi co do ograniczenia suwerenności państwa wobec własnych obywateli.

również na adwokaturę, na jej pozycję w systemie ochrony prawnej. Adwokatura nie może już być traktowana wąsko jako element sądowej ochrony, lecz szerzej jako element szeroko rozumianej ochrony praw i wolności oraz jako ważny czynnik opinio- i kulturotwórczy.<sup>2</sup> Trafna myśl J. Appletona, że prawo „ustanowiło adwokatów po to, by lepiej było stosowane prawo, by pewniejsze stało się osiągnięcie sprawiedliwości”,<sup>3</sup> nabiera nowego, współczesnego (uwspółcześnionego) znaczenia. Im bardziej jednak państwo rozwija materialnoprawne gwarancje dla ochrony praw i interesów obywatela, tym bardziej wzrasta rola adwokata. W odczuciu społecznym dominuje poczucie większej pewności prawnej, gdy na straży tych praw stoi czynnik sądowy (lub *quasi*-sądowy) z możliwością skorzystania z kwalifikowanej pomocy (adwokata).

Troska o optymalną ochronę owych wolności i praw znajduje swój wyraz nie tylko w procesie stosowania prawa, lecz także w poprzedzającym go procesie tworzenia prawa. Chodzi o zminimalizowanie ryzyka ustanowienia norm nietrafnych, a zwiększenie skuteczności stanowionych. Służy temu celowi m.in. uspołecznienie procesu prawotwórczego, nasycenie go takimi elementami społecznej aktywności, aby stanowione prawo mogło być bardziej efektywne. Na gruncie takiego założenia należy odczytywać określoną w art. 1 ust. 1 ustawy z 1982 r. -Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124) możliwość wypowiedziania się przez adwokatów w procesie tworzenia prawa. Przetwarzanie jednostkowych obserwacji i ocen funkcjonowania prawa w globalne analizy i wnioski dotyczące tego prawa każe widzieć w adwokaturze niezbędnego partnera również w procesie tworzenia prawa. Zaznaczyć tu jednak należy, że w chwili obecnej, ze względu na brak jednolitego, powszechnie obowiązującego systemu tworzenia prawa, brak jest dla tej funkcji adwokatury właściwego punktu odniesienia. Zadania adwokatury w relacji do omawianego procesu oraz relacja adwokatury w stosunku do organów tworzących prawo są nieostre. Niezależnie więc od tego, co w samej adwokaturze dla gromadzenia i uogólniania doświadczeń należy uczynić, konieczne jest takie ustawowe określenie procesu tworzenia prawa, aby formułowało ono wyraźne zadania w stosunku do ściśle nazwanych uczestników tego procesu. Jest to już jednak inny temat, wykraczający poza nasze rozważania. Można dlatego ograniczyć się do stwierdzenia, że proces prawotwórczy jest drogą „dwukierunkową”: od społeczeństwa do prawodawcy i odwrotnie i że w tej komunikacji społecznej powinny być uruchomione wszelkie urządzenia służące sprawnemu i bezpiecznemu poruszaniu się. Takim urządzeniem napędzającym, czasem hamującym, a w każdym razie wspomagającym, jest adwokatura. Tak też została ona przez ustawodawcę potraktowana w prawie o adwokaturze z 1982 r.

Ogólnie można postawić tezę, że rozwój prawa będzie zmierzał w kierunku szerszego, instytucjonalnego włączenia w proces makrodecyzyjny

<sup>2</sup> Por. Z. Czeszejko-Sochacki: Samorząd adwokacki (w:) Adwokatura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, praca zbiorowa, Wyd. Prawn., Warszawa 1974, s. 10 (wkładka do „Palestry” nr 5/1974).

<sup>3</sup> Cyt. według R. Łyczywka: Medytacje socjologiczne o adwokaturze (w pracy wymienionej w przyp. 2, s. 193).

organów i organizacji niepaństwowych. Wyzwalając się ze skrajności, z faktycznej negacji czynnika społecznego w procesie kierowania państwem przez nadmierne rozbudowywanie wszelkich instytucji doradczo-konsultacyjnych, w efekcie obezwładniających procesy decyzyjne — dochodzimy do potrzeby takiej wyważonej systemowo struktury organów, aby wzajemne relacje, ich udział (nierazko poprzez tzw. kooperację negatywną) w rozwiązywaniu problemów społecznych był jak najbardziej efektywny. Zasada sprawiedliwości społecznej jako podstawa wszelkich decyzji i interes społeczny uwzględniający kompleks złożonych, często konfliktowych interesów jednostkowych narzucają konieczność tworzenia określonych mechanizmów i procedur decyzyjnych, w tym zaś mieści się problem odpowiedniego wykorzystania adwokatury jako swoistego „pasa transmisyjnego”.

Uwzględniając fakt, że w nowej koncepcji ochrony praw i wolności również adwokatura jako instytucja prawnej ochrony nabiera innego, szerszego i głębszego znaczenia, zwrócić trzeba uwagę na jej strukturę i organizację w relacji do ogólnych założeń ustrojowych państwa. Jak wiadomo, adwokatura dysponuje samorządem zawodowym o bogatej już tradycji.<sup>4</sup> Samorząd ten ma o tyle szczególny charakter, że wyposażony został w pewne zlecone funkcje państwowe, w prawo wydawania pewnych aktów władczych (podejmowania decyzji o takim charakterze). Dla adwokatury jej samorząd jest gwarancją zawodowej niezależności, natomiast w procesie społecznego rozwoju — założoną prawidłowością. Odwołać się tu należy do trafnej myśli A. Kubiaka: „Od 1981 r. wyraźnie zauważalny jest w praktyce kierunek na «usamorządowienie» życia społecznego. co należy rozumieć jako rozszerzenie form realizacji naczelnej zasady Konstytucji — ludowładztwa, którego samorząd jest jednym z przejawów”.<sup>5</sup> Na pytanie, czy „możliwe byłoby zrezygnowanie z tej formy organizacji pewnych grup społecznych (adwokatura, szkoła wyższa, radcowie prawni, załogi przedsiębiorstw państwowych)”, autor ten udziela odpowiedzi: „Wydaje się, że wobec istnienia dynamicznego kryterium zgodności z Konstytucją zrezygnowanie z nich byłoby niezgodne z normami wynikającymi z jej programowych przepisów”.<sup>6</sup> To stanowisko w pełni odzwierciedla tendencje i założenia ustrojowe.

Kierując się tymi samymi przesłankami, K. Działocha postuluje „uzupełnienie zasad ustroju politycznego zasadą samorządu społecznego z wyróżnieniem jego podstawowych form (samorządu terytorialnego, pracowniczego, zawodowego)”.<sup>7</sup>

Można zatem stwierdzić, że założeniem ustrojowym, pewną prawidłowością rozwojową jest samorząd społeczny, w tym także zawodowy, jako istotny element struktury politycznej państwa. Im bardziej zaś będzie rozwijany samorząd, tym silniej będą występowały pewne elementy społec-

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat Z. Czeszejko-Sochacki: Samorząd adwokacki, op. cit.

<sup>5</sup> A. Kubiak: O interpretacji przepisów programowych Konstytucji, PiP 1987, nr 4, s. 28.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> K. Działocha: Stan prawa konstytucyjnego w PRL, PiP 1986, nr 3, s. 15.

cznej kontroli w stosunku do tego samorządu. Pozornie bowiem wewnętrzne sprawy i rozstrzygnięcia mają szersze i społeczne znaczenie. Przykładowo: samorząd adwokacki został wyposażony przez ustawodawcę w prawo do ustalania opłat za czynności pozasadowe, a więc w funkcje o charakterze prawotwórczym (ogólnym i abstrakcyjnym). Ta funkcja, do niedawna uznawana za cesję określonych uprawnień władczych państwa na rzecz organizacji o charakterze niepaństwowym, dziś natomiast traktowana jako odbicie samorządu społecznego wywołuje z kolei potrzebę społecznej kontroli. Jak się wydaje, *de lege ferenda* niezbędne będzie poddanie kontroli Trybunału Konstytucyjnego zleconych samorządowi funkcji prawotwórczych. Wpis na listę adwokatów czy aplikantów adwokackich ma znaczenie wewnętrzne, określa bowiem prawa i obowiązki korporacyjne, ale jednocześnie — przez ten fakt — nadaje określone uprawnienia zewnętrzne, jak np. prawo do uczestnictwa w określonych prawnie postępowaniach, tworzy także pewne trwałe uprawnienia o pozaadwokackim znaczeniu, jak np. powołania na stanowisko sędziowskie lub prokuratorskie, itp.

Generalne rozszerzanie samorządu jako elementu struktury politycznej państwa obejmuje jednocześnie tworzenie praw i odpowiadających im obowiązków.

Z przytoczonych wyżej uwag można wyprowadzić wniosek, że adwokatura jako instytucja społeczna nie ma jednorodnego charakteru, lecz że w jej charakterystyce da się wyróżnić kilka instytucjonalnych ujęć:

1) klasycznie — jest ona organem ochrony prawnej niepaństwowym, o historycznie wykształconym charakterze, którego istotą jest przede wszystkim uczestnictwo w szeroko rozumianym wymiarze sprawiedliwości (bezpośrednio) bądź pomoc prawna na użytek tego wymiaru (porady i opinie prawne itp.). Uwzględniając fakt, że publicznoprawny charakter tego zawodu nie był kwestionowany, można przyjąć, iż ten obszar działania adwokatury nie nasuwa wątpliwości. Problemem jest tu jedynie nieustanne doskonalenie udziału adwokatury w procesie wymiaru sprawiedliwości, jak np. przez urealnienie obrony w postępowaniu karnym przygotowawczym. Sprawie większej efektywności funkcjonowania zawodowego adwokatury poświęcona jest obszerna publicystyka;

2) ze względu na udział w procesie prawotwórczym i specyficzną organizację zawodu — jest adwokatura instytucją prawnopolityczną. Jest to współcześnie silnie i szeroko akcentowany kierunek działalności, związany z nowym stosunkiem do sprawy ochrony wolności i praw obywatelskich;

3) wreszcie jako element samorządu społecznego w postaci samorządu zawodowego, a więc w relacji do generalnych założeń strukturalno-ustrojowych, adwokatura jest instytucją samorządu zawodowego, z głównymi typami zadań w zakresie ochrony prawnej, kształtowania prawa i warunków jego funkcjonowania, a także — wewnątrzśrodowiskowo — instytucją typu wychowawczo-kulturalnego i socjalnego. Odpowiada to wspomnianym tendencjom rozwojowym, tj. „usamorządowaniu” życia społecznego.

Przedstawiona próba różnego instytucjonalnie charakteru adwokatury nie podważa podstawowego jej związku (relacji), mianowicie z organami stosowania oraz — obecnie — z organami tworzenia prawa. Uzasadnia ona jedynie potrzebę zasygnalizowania jej wielopłaszczyznowości.

Pozycja adwokatury w strukturze politycznej państwa wymaga także nowej „filozofii” adwokatury i *vice versa*: w stosunku do adwokatury. W stosunku do niej dlatego, żeby uświadomiła sobie (i stale uświadamiała) zadania przy realizacji celów społecznych, a zwłaszcza w zakresie kształtowania trafnego prawa oraz właściwego stosowania prawa obowiązującego.<sup>8</sup>

W tym myśleniu mieścić się będą określone wymagania dotyczące odpowiedzialności za słowo i zachowanie. Także i za to, by nie skazać się na czystą „usługowość” zawodu, być może wygodną dla klasyfikacji statystycznej, ale nie dla przydatności społecznej i efektywności zawodowej.

W podnoszeniu społecznego autorytetu adwokatury nie może być także uzasadnione jednostronne prezentowanie historii tego zawodu. Adwokatura ma piękne karty swojej historii, ale — tak jak każda grupa społeczna — na tle określonych warunków społecznych i politycznych ma także negatywne przykłady. Od tego nie należy uciekać w interesie samej adwokatury.<sup>9</sup> Nie można też hermetyzować tego zawodu.

W filozofii w stosunku do adwokatury dość często dochodzi do głosu próba traktowania jej w kategoriach kameralno-zawodowych, dopuszczenie zaś do wyjścia poza te bariery — jako pewien gest. Takie myślenie zawsze było błędne i dziś nie odpowiada wymaganiom czasu. Tworząc określoną instytucję i wyposażając ją w odpowiednie formy działania, nie możemy traktować tego fasadowo. Istnieją bowiem pewne, świadomie wkalkulowane utrudnienia po to, aby podejmowane decyzje były jak najbardziej trafne. Nie lekceważąc szybkości i sprawności określonego postępowania decyzyjnego, nie można w tych jego cechach widzieć celu samego w sobie. Chodzi natomiast o to, aby cały zespół czynników w sposób założony oddziaływał na ten proces. Można wydać akt normatywny i bez konsultacji, ale negatywne skutki takiego postępowania trzeba z góry założyć. Założoną prawidłowością są więc zarówno istnienie adwokatury w strukturze politycznej państwa jak i jej wielorakie funkcje i zadania.

Wydaje się zresztą, że w toku prac nad nową konstytucją powinna dojść do głosu koncepcja konstytucjonalizacji adwokatury: konstytucyjnej regulacji podstawowych założeń jej funkcjonowania, co odpowiadałoby zarówno systemowemu określeniu wszystkich instytucji ochrony prawnej jak i znaczeniu adwokatury w tym systemie. Jest to postulat *de lege ferenda fundamentalis*, choć oczywiście punkt ciężkości może — i powinien — spoczywać na praktycznym ustosunkowaniu się do działalności adwokatury w systemie politycznym państwa.

<sup>8</sup> Do tej filozofii nie przystają zupełnie wszelkie prestiżowe spory, a zwłaszcza, kto ma być „strażnikiem” prawa. Wzajemne relacje określa „ustrojodawca”, wyznaczając każdemu organowi jego miejsce i zadania w ramach jednolitego systemu politycznego państwa.

<sup>9</sup> Mówiłem o tym szerzej w referacie okolicznościowym: *Adwokatura polska wczoraj i dziś*, „Palestra” 1984, nr 11, s. 2 i n.