

Karol Potrzobowski

Prawo o adwokaturze a postulaty Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów z 1981 r.

Palestra 26/9-10(297-298), 31-36

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.

rza pociąga za sobą mniejsze ryzyko popełnienia błędu niż zaawansowany wiek adwokata i że ewentualna omyłka lekarza jest indywidualnie i społecznie mniej niebezpieczna aniżeli omyłka adwokata. Argumentacja oparta na omawianym tle nie uwzględnia też faktu, że z wiekiem nabiera się doświadczenia, które — jak już wspomniano — ma szczególnie walor właśnie przy wykonywaniu zawodu adwokata.

Najważniejsze jednak jest to, że adwokatura, jako zawód powołany do ochrony praw i wolności obywatelskich, powinna być nie pierwszym, lecz ostatnim zawodem, który by się pogodził z faktem pozbawienia czy uszczuplenia praw określonej grupy obywateli tylko ze względu na osiągnięcie pewnego wieku. Starszeństwo wieku i posiadanie dłuższego stażu pracy powinno prowadzić do awansu i poszerzenia uprawnień, a nie do ich umniejszenia, bądź nawet ich utraty.

KAROL POTRZOBOWSKI

PRAWO O ADWOKATURZE A POSTULATY OGÓLNOPOLSKIEGO ZJAZDU ADWOKATÓW Z 1981 R.

I

W ożywionej wymianie poglądów, jaka się odbywa w środowisku adwokackim w związku z uchwalonym przez Sejm w dniu 26.V.1982 r. prawem o adwokaturze, daje się zauważyć pewną dezorientacja. Mam na myśli głosy, bynajmniej nieodosobnione, że wszystkie rozwiązania przyjęte w ustawie wynikają z koncepcji aprobowanych na Ogólnopolskim Zjeździe Adwokatów w styczniu 1981 r., a więc że i poddawane obecnie krytyce niektóre postanowienia prawa o adwokaturze są wynikiem tych koncepcji.

Przyczyna dezorientacji jest dla mnie oczywista. Kolejne wersje projektów opracowywanych przez Komisję Legislacyjną Zjazdu były wydawane w niewielkich nakładach, końcowa zaś wersja przyjęta na wspólnym posiedzeniu Komisji i NRA w dniu 29.III.1981 r. dotarła wprawdzie do rad adwokackich i kierowników zespołów adwokackich, jednakże w fazie tworzenia prawa była nadal mało znana ogółowi członków naszej korporacji,¹ którzy opierali się głównie na wiadomościach *ex auditu*. Artykuł ogłoszony w nrze 5/81 „Palestry” nie wyczerpywał całokształtu tematu, gdyż jego zadaniem było przede wszystkim przedstawienie różnicy poglądów istniejącej pomiędzy członkami Komisji Legislacyjnej Zjazdu w postawowych kwestiach. Różnice te były istotne i daleko idące, na co wskazuje fakt, że niektóre uchwały były podejmowane niewielką większością głosów i że przegłosowani członkowie Komisji zgłaszali zdania odrębne na piśmie.

Projekt prawa o adwokaturze będący wynikiem prac Komisji Legislacyjnej Zjazdu wymagał niewątpliwie ulepszeń i uściśleń w toku procesu stanowienia

¹ Pełny tekst projektu Komisji Legislacyjnej Zjazdu dotarł do wszystkich adwokatów dopiero na skutek opublikowania go w kolejnej pozycji Biblioteki PALESTRY (vide nr 8/82 „Palestry”).

² K. Potrzebowski: Projekt prawa o adwokaturze w ujęciu Komisji Legislacyjnej Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów, Pal. 1981, nr 5, s. 9—17.

prawa. Z całą pewnością był on jednak konsekwentny w realizacji podstawowego założenia: obowiązku prawidłowego sprawowania przez adwokaturę jej funkcji społecznej i działalności adwokatury na zasadach pełnej samorządności.

Warto przytoczyć tu fakt zapewne nie znany większości czytelników „Palestry”. Otóż omawiany projekt stał się bez żadnych zmian projektem poselskim.³ Wniosek do łaski marszałkowskiej został zgłoszony przez 70 posłów, reprezentujących wszystkie organizacje polityczne i społeczne działające w Sejmie. Było wśród nich 24 posłów prawników, w tym wszyscy posłowie-adwokaci oraz posłowie-przedstawiciele nauki prawa (prof. prof.: K. Jandy-Jendrośka, A. Klafkowski, A. Łopatka, K. Orzechowski, W. Zakrzewski, S. Zawadzki).

II

Ustawa uchwalona przez Sejm w dniu 26.V.1982 r. nadała adwokatrze po raz pierwszy w powojennej historii samorządu właściwą rangę, skoro poza tradycyjnym zadaniem udzielania pomocy prawnej adwokatura uzyskała uprawnienia ustawowe do współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 1 ust. 1 pr. o a.). Także po raz pierwszy ustawodawca stwierdził, że adwokat w wykonywaniu swoich obowiązków podlega tylko ustawom (art. 1 ust. 3 pr. o a.). Całkowite pominięcie dotychczasowych sformułowań zawartych w art. 2 u. o u. a. wskazuje na pełną niezawisłość adwokata przy wykonywaniu zawodu. Nie będę dalej rozwijał tematu zalet nowego prawa o adwokatrze, gdyż problem został dostatecznie naświetlony w uzasadnieniu projektu poselskiego, a także i w niniejszym numerze „Palestry”. W głosie moim w dyskusji postaram się natomiast uzasadnić, że niektóre rozwiązania przyjęte w ustawie nie są słuszne i że koncepcje zawarte w projekcie Komisji Legislacyjnej Zjazdu oraz w zbieżnym z nim wniosku poselskim nie wymagały zmian.

Prace nad projektem poselskim trwały w komisjach sejmowych (w Komisji Prac Ustawodawczych oraz w Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości) od 29.VII.1981 r. do 25.V.1982 r. Z komunikatów Kancelarii Sejmu z posiedzeń obu Komisji wynika, że wszystkie artykuły projektu były wnikliwie dyskutowane oraz że między członkami komisji, przedstawicielami rządu, przedstawicielami samorządu i osobami zaproszonymi z głosem doradczym istniały niejednokrotnie duże różnice zdań, przede wszystkim w takich kwestiach, jak zakres nadzoru administracyjnego nad adwokaturą (prawo sprzeciwu przy wpisie na listę, prawo zawieszania adwokata w czynnościach zawodowych itd.). Podobnie jak w Komisji Legislacyjnej Zjazdu, pomiędzy posłami-członkami komisji poglądy bywały rozbieżne⁴ i niektóre uchwały zapadały czasem niezbyt wielką różnicą głosów. Stanowisko mniejszości członków komisji poselskich zostało (na wniosek posłanki M. Budzanowskiej) przedstawione przez posła sprawozdawcę na posiedzeniu plenarnym Sejmu w dniu 26.V.1982 r. w trybie art. 39 ust. 2 regulaminu sejmowego (Mon. Pol. z 1980 r. Nr 29, poz. 164), jednakże posłowie nie skorzystali z prawa

³ Druk nr 59 Sejmu PRL VIII Kadencji (III Sesji), zawierający poselski projekt ustawy — Prawo o adwokatrze, wniesiony zgodnie z art. 25 ust. 1 Konstytucji oraz art. 55 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

⁴ Gamy niniejszej wypowiedzi nie pozwalają na szersze przedstawienie tych różnic (materiały szczegółowe z posiedzeń są dostępne dla adwokatów w bibliotece OBA). Omawiane kontrowersje relacjonowała także prasa w ostatniej fazie prac komisji poselskich (np. „Prawo i Życie” z 10.IV.1982 r. „Ktoś się ocknął”; „Życie Warszawy” z 10.IV.1982 r. „Filipiki wokół adwokatury” i z 13.V.1982 r. „Ministerstwo kontra adwokaci”; „Gazeta Prawnicza” z 1.VI.1982 r. „Spory o adwokatrę”; „Polityka” z 1.V.1982 r. „Spory i fakty”).

żądania, aby wnioski mniejszości zostały poddane pod głosowanie na tym posiedzeniu.

Nielatwa jest odpowiedź na pytanie, skąd powstały tak namiętne spory, skoro — jak wspomniałem — pierwotny projekt zawarty w druku sejmowym nr 59 nie budził zasadniczych zastrzeżeń. Sądzę, że wyjaśnienie przyczyn wprowadzonych zmian zawarte jest w wypowiedzi posła sprawozdawcy A. Łopatki na posiedzeniu Sejmu w dniu 26.V.1982 r.: „Projekt prawa o adwokaturze w wersji zgłoszonej do łaski marszałkowskiej był zbyt jednostronnie ukierunkowany przez ideę samorządności oraz nasycony brakiem zaufania do rządu.”

Czy pogląd ten jest słuszny? A może przyjąć odmienną tezę — że wprowadzone w stosunku do projektu zmiany ustawodawcze są wyrazem zbyt daleko idącej nieufności nadzoru do adwokackiego samorządu zawodowego? Przecież nie można zarzucić projektowi, że zagadnienia nadzoru nie dostrzegł lub że je zlekceważył, skoro przewidywał tryb uchylania uchwał organów samorządu wtedy, gdy były one sprzeczne z prawem.

III

Przedstawię obecnie różnice pomiędzy postulatami Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów, sprecyzowanymi w projekcie Komisji Legislacyjnej, a ostatecznym kształtem prawa o adwokaturze. Ograniczę się do problemów w moim odczuciu tylko istotnych, pomijając różnice drobniejsze. Pragnę także z całym naciskiem podkreślić, że sformułowania wielu artykułów projektu zostały w toku prac komisji sejmowych w sposób istotny ulepszone przez nadanie im bardziej precyzyjnej i zgodnej z założeniami ustawodawczymi treści.

1. Forma nadzoru nad samorządem

Pierwotny projekt przewidywał nadzór Rady Państwa, były też i inne koncepcje, jak np. bezpośrednia podległość Sejmowi itp. Oczywiście nikt nie kwestionował konieczności ingerencji nadzoru państwowego w razie podjęcia przez samorząd uchwały sprzecznej z prawem. Uchwały takie zdarzały się w przeszłości i będą się zdarzać w przyszłości, albowiem nawet przyznanie określonemu organowi atrybutu niezawisłości nie oznacza wyposażenia go w dogmat nieomyślności. Projekt wprowadzał możliwość kontroli uchwał przez Sąd Najwyższy, który zresztą sprawował te funkcje w pewnym zakresie także pod rządem ustawy o ustroju adwokatury. Przy rozważaniu w Komisji Legislacyjnej różnych koncepcji istniała jednak jednomyślność, że ingerencją organu administracji w zakresie czynności typu zarządzającego, dysponującego i kierującego powinna być całkowicie wyeliminowana, jako sprzeczna z ideą samorządności.

Prawo o adwokaturze skomplikowało formy nadzoru, wprowadzając nadzór aż trzech organów: Rady Państwa, Rządu (w osobie Ministra Sprawiedliwości) i Sądu Najwyższego. Nie jest tu jednak najistotniejszą formą nadzoru, lecz jego merytoryczna treść.

2. Zakres nadzoru administracyjnego

Minister Sprawiedliwości, jako organ administracji państwowej według konstrukcji przyjętej w prawie o adwokaturze, został wyposażony nie tylko w upraw-

nienia typu nadzoru ogólnego, ale także w uprawnienia bezpośrednio wkraczające w bieżącą działalność organów samorządu adwokackiego.⁵

a). Ustawa przyznała Ministrowi Sprawiedliwości prawo sprzeciwu w stosunku do prawomocnego wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, przy czym materialne przesłanki weta nie zostały sprecyzowane, gdyż art. 69 ust. 2 pr. o a. ogranicza się do stwierdzenia, że sprzeciw wymaga uzasadnienia. Może się zdarzyć, że organa samorządu dokonują wpisu z obrazą przepisów art. 65—67 pr. o a. Naczelny organ administracji państwowej nie jest jednak wówczas pozbawiony możliwości skorzystania z uprawnień nadzorczych, skoro art. 14 pr. o a. przewiduje tryb uchylania uchwał sprzecznych z prawem. Natomiast uprawnienie przewidziane w art. 69 nie jest czynnością nadzorczą, lecz uprawnieniem do bezpośredniej ingerencji i zarządzania, nie znajdującym oparcia w podstawowej zasadzie sformułowanej w art. 1 ust. 2 pr. o a.

b). Minister Sprawiedliwości jest uprawniony w toku postępowania dyscyplinarnego do tymczasowego zawieszania w czynnościach zawodowych adwokata lub aplikanta, „gdy popełnienie czynu nie budzi wątpliwości i z uwagi na jego charakter należy oczekiwać wymierzenia kary nie niższej niż zawieszenie w czynnościach zawodowych” (art. 83 ust. 1 pkt 2 pr. o a.). A więc już na samym wstępie postępowania dyscyplinarnego, jeszcze przed przeprowadzeniem wszechstronnego postępowania dowodowego i oceną dowodów, Minister zajmuje stanowisko nie tylko co do tego, że inkryminowany czyn jest „niewątpliwy”, ale również że adekwatną karą powinno być zawieszenie, przeniesienie siedziby lub wydalenie z adwokatury. Sąd dyscyplinarny, jako niezawisły w zakresie orzekania, nie jest wprawdzie tym stanowiskiem związany, jednakże nie może budzić wątpliwości, że decyzja o zawieszeniu stanowić będzie daleko idącą sugestią dla organów dyscyplinarnych.

Przyjęta przez ustawodawcę możliwość zaskarżenia decyzji do Sądu Najwyższego nie zmienia faktu, że nawet w razie uchylenia przez ten Sąd decyzji o zawieszeniu adwokata przez dłuższy okres czasu będzie pozbawiony możliwości wykonywania zawodu i środków egzystencji.

W toku dyskusji w komisji sejmowej wszyscy adwokaci biorący w niej udział przeciwstawiali się powyższemu uprawnieniu, które może być odczytane jako próba pohamowania adwokata w jego czynnościach obrończych. Moim zdaniem uprawnienie to może być także odczytane jako ograniczenie prawa do obrony, jeśli w świadomości (a choćby tylko w podświadomości) adwokata powstanie wrażenie, że w wyniku obrony może się on narazić na zawieszenie w czynnościach.

c) Co do uprawnień dotyczących udzielania zezwoleń na prowadzenie kancelarii indywidualnej — patrz niżej pkt 4.

3. Wykonywanie zawodu w zespole adwokackim

Po długotrwałych dyskusjach i licznych głosach oponentów projekt prawa o adwokaturze wprowadził górną granicę wieku wykonywania zawodu w zespole, mianowicie 75 lat. Prawo o adwokaturze w art. 19 ust. 1 pkt 3 obniżyło tę granicę do 70 lat, z tą jednak zmianą, że dopuściło możliwość wykonywania zawodu w kancelarii indywidualnej bez określenia granicy wieku. Mogłoby się pozornie wydawać, że problem został rozwiązany. Tak jednak nie jest.

⁵ Należy zaznaczyć, że przyjęty ostatecznie zakres nadzoru ze strony Ministra Sprawiedliwości był w komisjach sejmowych przedmiotem krytyki wielu posłów (w tym wszystkich posłów-adwokatów).

Zasada samorządności odnosi się przecież także do podstawowej jednostki organizacyjnej adwokatury, jaką jest zespół adwokacki (art 17 pr. o a.). Jeżeli zebranie zespołu pragnie utrzymać członkostwo adwokata po ukończeniu przez niego 70 roku życia, a adwokat wyraża na to zgodę i nie życzy sobie praktyki w kancelarii indywidualnej (choćby tylko ze względu na trudności lokalowe, koszty związane z zatrudnieniem pomocy biurowej itd.) — to jakież racjonalne względy przemawiają za łamaniem uzasadnionej woli zbiorowości i jednostki?

W zespołach adwokackich liczących trzech adwokatów (a takie zespoły są nadal liczne) ukończenie przez adwokata 70 roku życia pociągnie za sobą skutki z pewnością nie zamierzone przez ustawodawcę. Adwokat ten z pewnością otrzyma zezwolenie na prowadzenie kancelarii indywidualnej wobec konieczności zapewnienia ludności należytej pomocy prawnej. Ale jednocześnie zespół dwuosobowy musi się zlikwidować. W konsekwencji pozostali adwokaci też założą kancelarię indywidualną, trudno bowiem dopuścić, aby w siedzibie sądu działał tylko jeden adwokat. W rezultacie zamiast jednego zespołu (którego członkowie chcą nadal pracować w tym samym składzie) powstaną dwie albo trzy kancelarie indywidualne. A przecież wystarczyło powiedzieć, że adwokat może na swój wniosek pracować w zespole po ukończeniu 70 lat, jeżeli zebranie zespołu wyrazi na to zgodę w uchwale podjętej kwalifikowaną większością głosów w głosowaniu tajnym.⁶

Można by twierdzić, że zespół nie zostanie zlikwidowany, bo do danej miejscowości można będzie „skierować” trzeciego adwokata. Twierdzenie takie byłoby jednak sprzeczne z realiami, gdyż istnieją miejscowości, w których nie udało się dokonać tego przez kilkanaście lat.

Niekonsekwentny jest przepis przejściowy w związku z granicą wieku (art. 98 pr. o a.). Członek zespołu, który w dniu 30.IX.1982 r. miał przeszło 75 lat, może wykonywać zawód w zespole do 31.XII.1983 r. Natomiast adwokat, który w dniu 1.X.1982 r. ukończył lat 70, nie może być nadal w zespole i podlega skreśleniu z rejestru.

4. Kancelarie indywidualne

W toku obrad Zjazdu zgłaszany był jednostkowy dezyderat, aby prawo o adwokaturze przewidziało jako jedyną formę wykonywania zawodu kancelarie indywidualne i zlikwidowało zespoły adwokackie. Dezyderat został odrzucony. Uczestnicy Zjazdu przeoczyli jednak, że mogą istnieć sytuacje, w których za prowadzeniem kancelarii indywidualnej może przemawiać interes społeczny (np. niemożliwość zorganizowania zespołu w miejscowości, w której jest zapotrzebowanie na pomoc prawną) lub też szczególne względy podmiotowe dotyczące konkretnego adwokata.

Błąd ten naprawiły komisje sejmowe, wprowadzając w toku swych prac przepis art. 4 ust. 3 pr. o a. Przepis ten jest bardzo lakoniczny, jest to jednak jego zaleta, gdyż generalne ustalenie zasad byłoby znacznie utrudnione lub wręcz niemożliwe. Ustawodawca nie jest bowiem w stanie precyzyjnie skatalogować stanów faktycznych, które mogłyby uzasadnić odstępstwo od ogólnej zasady udzielania pomocy prawnej w zespole.

W toku prac komisji sejmowych postulowano początkowo, aby zezwolenia na prowadzenie kancelarii indywidualnie lub z innym adwokatem udzielało Prezydium

⁶ Szerzej na ten temat — patrz artykuł cytowany wyżej w przyp. 2.

NRA (wniosek posła adw. F. Sadurskiego). Ostatecznie jednak zwyciężyło w komisji stanowisko, że zezwolenie wydaje Minister Sprawiedliwości na wniosek okręgowej rady adwokackiej. Stworzono więc dalsze uprawnienie nie mieszczące się w pojęciu ogólnego nadzoru.

Stanowi to nie tylko dowód braku zaufania do organów samorządu w sprawach istotnych dla obsługi prawnej ludności i adwokatów wykonujących zawód. Istnieje tu jeszcze realna obawa. Zezwolenie Ministra będzie miało charakter uznaniowy, gdyż ogólnikowe określenie „uzasadnione wypadki” stwarza możliwość istnienia dowolności przy wydawaniu decyzji zarówno pozytywnej jak i negatywnej. Adwokat przewidujący w swych planach życiowych wykonywanie w przyszłości swego zawodu w kancelarii indywidualnej może mieć na względzie, aby przy wykonywaniu swych czynności nie narazić się na dezaprobatę władzy administracyjnej. Można by zarzucić, że tego rodzaju sytuacja jest tylko teoretyczna, skoro adwokat, jest obowiązany wykonywać swoje obowiązki gorliwie oraz sumiennie, a szukanie kompromisu kosztem swojego klienta jednym z najcięższych przewinień. Niestety, jak wiemy z doświadczenia, różnie w życiu bywa.

Tak więc przy zezwoleniach na prowadzenie kancelarii indywidualnych tryb postępowania nie powinien się różnić od trybu wpisu na listę adwokatów.

IV

Zdaję sobie sprawę, że przedstawione przeze mnie uwagi dotyczące zakresu i formy nadzoru państwowego nad działalnością samorządu mogą być uznane za przedwczesne, skoro ustawa nie weszła jeszcze w życie⁷ i brak jest doświadczeń w stosowaniu jej postanowień.

Nie można z góry zakładać — i ja też tego nie czynię — że przyjęte w prawie o adwokaturze zasady nadzoru administracyjnego będą stosowane w praktyce w sposób ograniczający prawidłową działalność organów samorządu adwokackiego i poszczególnych adwokatów. Chodzi jednak o to, aby przy nałożeniu przez ustawodawcę na członków naszej korporacji szczytnego obowiązku ochrony praw i wolności obywatelskich możliwość taka nie powstała nawet w teorii.

V

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga co do zasad wyboru delegatów na Krajowy Zjazd Adwokatury i do składu Naczelnej Rady Adwokackiej. Wprawdzie treść art. 54 ust. 1 oraz art. 57 ust. 1 pkt 2 pr. o a. powtarza dosłownie projekt Komisji Legislacyjnej Zjazdu, jednakże nadal reprezentuję pogląd, że jedynym praworządnym rozwiązaniem byłoby zachowanie zasady ścisłej proporcjonalności i równości głosów⁸. Nie jest to pogląd odosobniony, gdyż łącznie ze mną pisemne zdanie odrębne złożyło sześciu członków Komisji Legislacyjnej, a więc 1/3 obecnych na posiedzeniu. Miałem nadzieję, że komisje sejmowe skorygują odpowiednio postanowienia projektu w tym względzie, jednakże przyjęte rozwiązanie zostało zaaprobowane bez dyskusji.

⁷ Artykuł niniejszy pisany był w sierpniu 1982 r.

⁸ Pogląd ten uzasadniłem w artykule cytowanym w przyp. 2.