

Paweł Sarnecki

Konstytucyjne aspekty pozycji adwokatury i radców prawnych oraz możliwość przemienności w wykonywaniu ich funkcji

Palestra 40/specjalny, 14-20

1996

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.

Konstytucyjne aspekty pozycji adwokatury i radców prawnych oraz możliwość przemienności w wykonywaniu ich funkcji

1. Konstytucja RP nie wspomina bezpośrednio o adwokaturze ani o innych służbach ochrony prawnej tego typu. Jest to zresztą zagadnienie niezmiernie rzadko ujmowane w ramach konstytucyjnych; do niewielu wyjątków należy współcześnie Konstytucja Słowenii, regulująca podstawy funkcjonowania adwokatury i notariatu (por. jej art. 137). Nie znaczy to jednak, aby służby te nie nawiązywały do pewnych rozstrzygnięć naszej konstytucji i że nie można szukać w nich oparcia dla ich egzystencji. Rozstrzygnięciem konstytucyjnym o takim charakterze jest niewątpliwie zasada państwa prawnego (art. 1 Konstytucji, wprowadzony 28 grudnia 1989 i utrzymany w mocy przez art. 77 małej konstytucji). Oznacza ona, że postępowanie ludzi i postępowanie organów państwowych wyznaczone jest przez przepisy prawne a nie przez dowolne dyspozycje organów władzy, że przepisy te rozumiane są jako względnie trwałe i autonomiczne wobec państwa i jego polityki system wartości, funkcjonujący niezależnie

od aktualnie występujących zagadnień publicznych i przyjmowanych sposobów ich rozwiązywania.

W państwie prawnym, a zwłaszcza takim, które jednocześnie realizuje zasady sprawiedliwości społecznej – a takie jest pełne brzmienie omawianej zasady konstytucyjnej – każdy obywatel nie tylko jest zobowiązany do przestrzegania prawa, lecz również znajduje się pod opieką prawa (por. art. IV Konstytucji 3 Maja). Prawo jurydykuje jego słuszne interesy i aspiracje a wszelkie możliwości ingerencji czy to państwa czy to współobywateli w tę sferę jego interesów muszą być niedwuznacznie stwierdzone przez prawo i traktowane jako pewien wyjątek. Natomiast dochodzenie praw obywatelskich traktowane jest nie jako przejaw braku zaufania do państwa czy jakieś natręctwo obywatela ale jako oczywiste i w pełni akceptowane działanie ludzkie. W ustroju socjalistycznym kazano nam „cieszyć się” z posiadania praw. W ustroju wolnościowym prawa są po to, aby z nich korzystać. Wspo-

mniana „opieka prawa nad obywatelem”, będąca w moim przekonaniu koniecznym elementem państwa prawnego realizującego zasadę sprawiedliwości społecznej, wymaga również powołania przez państwo swoich organów, będących wyrazem tej opieki. Są to różnego typu organy jak np. „kanclerz sprawiedliwości”, „ombudsman” (polski Rzecznik Praw Obywatelskich), prokuratura, komornicy sądowi i in. Nie zaliczyłbym natomiast tutaj sądów jako spełniających nie tyle zadanie „brania obywateli pod skrzydła prawa” ile jako organów urzeczywistniających władzę sądowniczą państwa, czyli władzę rozstrzygania sporów powstałych na tle stosowania prawa – choć oczywiście ów aspekt „opieki” występuje tu również. Jak pisze w tym kontekście np. S. Wronkowska „Efektywna ochrona pozycji jednostki wymaga istnienia instytucji, które umożliwiłyby jednostce dochodzenie przysługujących jej praw. Toteż wymaga się, by w państwie prawnym jednostce przysługiwało prawo do rozpatrzenia jej sprawy przez bezstronny sąd (oraz) do korzystania w toku postępowania z kompetentnej obrony (podkr. P.S.).¹

2. Ale oprócz powoływania przez samo państwo prawa jego własnych organów do urzeczywistniania jednej z jego funkcji, za którą można uznawać również branie obywateli w opiekę prawa – od bardzo dawna, w miarę kształtowania się elementów „państwa prawa”, kształtuje się również obowiązek tego państwa wspierania autonomicznych działań samych obywateli (społeczeństwa), polegających na powoływaniu do życia własnych instytucji ułatwiających im „udawanie się pod opiekę prawa” (od tego rodzaju instytucji od-

różnić należy oczywiście możliwość funkcjonowania rozmaitych, dobrowolnych zrzeszeń obywateli, również funkcjonujących dla realizacji podobnych celów). Wspomniany obowiązek państwa polega choćby na instytucjonalizowaniu takich struktur, stwarzania dla nich podstawy prawnej, kształtowania najbardziej właściwych form organizacyjnych i proceduralnych, uznawaniu tym samym ich publicznego charakteru. Trzeba tu zwrócić uwagę, że w ujęciu naszej (i nie tylko naszej) konstytucji, państwo prawa uzyskuje jeszcze jedną szczególną konotację – jest to mianowicie „demokratyczne” państwo prawa. W takim ujęciu jest ono bardzo bliskie tzw. zasadzie subsydiarności, tzn. uznawaniu, że w każdej sytuacji, gdy określone działania publiczne z powodzeniem może wypełniać najmniejsza instytucja czy struktura społeczna, najbliższa owemu zadaniu (gmina, zrzeszenie, korporacja publiczno-prawna), należy jej te zadania pozostawić (przekazywać), natomiast struktury i instytucje o szerszych aspektach (państwo, zakład budżetu centralnego, organ ogólnopaństwowy itd.) winny działać dopiero wówczas, gdy skala określonych zadań przekracza możliwości owej najbliższej danemu problemowi struktury (instytucji) społecznej².

Bardzo istotnym tu wątkiem jest również świadomość postępującej komplikacji prawa w miarę tego, jak obejmuje ono coraz szersze zakresy spraw, wiążące się z rozwojem gospodarki, techniki, medycyny itd. Skonfrontowany z tymi zjawiskami obywatel potrzebuje w coraz większym zakresie doradztwa prawnego, wyjaśniania stanu praw które go dotyczą, zabezpieczania poprawności wykonanych przez niego czynności prawnych,

w końcu także zastępstwa prawnego i procesowego w dochodzeniu roszczeń. W obliczu zjawiska komplikacji prawa powstają też coraz bardziej wyspecjalizowane służby prawnicze, ograniczające swe czynności do pewnych tylko działów prawa lub do pewnego tylko typu czynności. Równoległe zaś do tego, wychodząc naprzeciw potrzebom obywatelskim, państwo instytucjonalizuje te usługowe działania i przyznaje im charakter służb publicznych. Najpierw powstaje służba niejako ogólnoprawna; jest nią adwokatura. Następnie zaś, jak się wydaje (nie wchodząc bliżej w rozważania historyczno-prawne), notariat, służba obsługi działalności gospodarczej rozmaitych podmiotów (radcowie prawni w naszej terminologii), doradcy podatkowi, maklerzy giełdowi, biegli księgowi, rzecznicy patentowi i inne. Formą organizacyjną uprawiania tych zawodów stają się korporacje zawodowe jako formy najbliższe samym zainteresowanym, obywatelom i najbardziej naturalne (zasada subsydiarności). Ukazują się w związku z tym odpowiednie ustawy bliżej ustalające sposób ich funkcjonowania oraz warunki wykonywania zawodu. W trosce zaś o możliwe wierne dochowywanie założeń ustawodawczych, czyli właściwego spełniania odpowiedniej służby, państwo zastrzega sobie wobec tych korporacji uprawnienia nadzorcze. Poradnictwo i obsługa prawna bowiem, z istoty rzeczy – jako że chodzi tu o poradnictwo co do prawa, stanowionego lub uznawanego przez państwo – nie może pozostawać poza zakresem zainteresowania państwa. Zbyt ważne znaczenie posiada to dla procesu stosowania prawa. Prawo jest też zbyt skomplikowanym i ważnym narzędziem działania w społeczeństwie,

aby można było nawet tylko poradnictwo i obsługę prawną obywateli pozostawiać w rękach samych zainteresowanych. W pełni usprawiedliwia to wprowadzenie przez państwo pewnych ograniczeń w wykonywaniu tych zajęć a także wprowadzenie wspomnianych kompetencji nadzorczych nad ich przebiegiem.

3. Postępująca specjalizacja i zróżnicowanie służb, o których mówimy sprawia, że zasadniczo nie powinny one zastępować jedna drugą. Nie po to różnicują się one w procesie rozwojowym, aby z kolei następować miało zlewianie się tych służb w jedno. Ustawodawstwo ich dotyczące wychodzi w sposób oczywisty z tej naturalnej przesłanki i, choć w sposób ogólny, zakreśla przecież ten szczególny rodzaj „opieki prawnej”, który ma być podejmowany przez każdą z nich z osobna. I choć z istoty rzeczy, z istoty występujących tu relacji (układów), tj. „obsługi”, „opieki” czy „poradnictwa” nie może tu występować zjawisko ich monopolizowania przez pewne służby – w sposób naturalny o „poradę” każdy z nas może zwracać się pod dowolnym adresem, możemy „chcieć być obsługiwani” przez dowolny podmiot itd. – to jednakże wszędzie tam, gdzie działalność omawianych korporacji przekracza sytuację tylko obsługi, opieki czy poradnictwa, gdzie więc może chodzić o podejmowanie działań z istotnymi konsekwencjami prawnymi, przepisy prawne mogą wprowadzać wyłączność działań pewnych tylko korporacji. Chodzi tu o korporacje wykonujące np. uwierzytelnianie pewnych czynności prawnych (notariusze), dokonujące zgłoszeń do rejestracji nowych rozwiązań technicznych (rzecznicy patentowi), po-

twierdzące prawidłowość w prowadzeniu księgowości podmiotów gospodarczych (księgowi – rewidenci) czy wykonujące szczególnie ważne czynności procesowe (adwokaci) itd. Wprowadzenie tutaj pewnego monopolu wynika z oczywistych względów bezpieczeństwa obrotu prawnego, a także ochrony praw obywatelskich (przymus adwokacki w wielu sprawach, obrońca z urzędu w niektórych sprawach karnych), będących niewątpliwie również elementami państwa prawa.

Ważną okolicznością, uzasadniającą wprowadzanie takiego monopolu są także szczególne wymogi, dotyczące nabywania uprawnień do wykonywania jednego z tych zawodów. Wymogi te stwarzają pewną gwarancję prawidłowości spełniania pieczy nad prawnymi interesami obywateli i ich zrzeseń. Odpowiednie ustawy winny więc troszczyć się o jakość tych służb, a więc stawiać odpowiednio wysokie wymagania w kwestiach uzyskiwania stosownych uprawnień (studia, specjalistyczna aplikacja, egzaminy, obowiązek odbywania dalszych szkoleń itd.), ale w zamian mogą zastrzegać wyłączność dla pewnych służb do świadczenia określonych usług, koherentną z uzyskaną specjalizacją. Dla państwa prawa jakość świadczonych obywatelom usług prawniczych nie może być sprawą obojętną, czego analizowany tu zabieg monopolizujący może być również pewną gwarancją.

4. Do tego rodzaju służb prawnych w Polsce należy również, jak wspomniano, adwokatura oraz korporacja radców prawnych. Wspomniano również, że adwokatura jest tu służbą historycznie najwcześniejszą, obejmującą pierwotnie świadczenie całości poradnictwa i po-

mocy prawnej, z której wyłaniają się następnie służby pozostałe. W Polsce wyraźne stwierdzenie jej istnienia występuje po raz pierwszy w Statutach Kazimierza Wielkiego, ale regulacja tam zamieszczona wyraźnie świadczy, że adwokatura musiała już funkcjonować znacznie wcześniej. Charakterystyczne jest również połączenie w „Statutach” sprawy zastępstwa prawnego, obrony i opieki nad klientami³.

Wspomniane „pączkowanie” innych służb obsługi prawnej obywateli z ogólnej służby jaką była adwokatura pozostawiło wyraźne ślady w postaci bardzo ogólnego określania przez ustawodawstwo zadań adwokatury. Natomiast określanie zadań innych służb jest już znacznie bardziej skonkretyzowane, tak jakby ustawodawca odejmował od zadań adwokatury pewne ściśle określone i węższe działy prawa. Zdając sobie sprawę z niepełnej trafności tego sądu można by powiedzieć, że funkcje adwokatury mają charakter ogólny, natomiast pozostałych służb charakter specjalny. Potwierdza to polska ustawa o adwokaturze która, w brzmieniu aktualnym, określa funkcje adwokatury jako „udzielanie pomocy prawnej, współdziałanie w ochronie praw i wolności obywateli oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa” (art. 1 ust. 1 ustawy o adwokaturze z 26 maja 1982). Ogólność i w pewnym sensie podstawowość adwokatury w jej powołaniu do świadczenia pomocy prawnej widoczna jest zwłaszcza w art. 28 ustawy o adwokaturze, wg którego adwokat w zasadzie nie może odmówić pomocy prawnej osobie fizycznej lub prawnej, która się o to do niego zwraca.

Natomiast funkcja korporacji radców prawnych polega na „obsłudze prawnej

państwowych i spółdzielczych jednostek organizacyjnych” z czego korzystać mogą również „organizacje społeczne oraz spółki” (art. 4 ustawy z 6 lipca 1982 o radcach prawnych), a obsługa prawna wykonywana przez radców „ma na celu umacnianie porządku prawnego, ochronę praw i interesów jednostki organizacyjnej ... oraz poszanowanie w działalności tej jednostki praw obywateli i innych podmiotów” (art. 1 tej ustawy). Jak widzimy działalność korporacji radców prawnych o tyle tylko polega na pomocy prawnej obywatelom, o ile utworzyli oni spółdzielnię, spółkę lub organizację społeczną. Z dalszych rozważań wyłączyć więc należy jeden z głównych nurtów działalności radców prawnych, polegających na obsłudze prawnej państwowych jednostek organizacyjnych. W tym zakresie z kolei żadnych roszczeń nie powinni wysuwać adwokaci.

Udzielanie pomocy prawnej przez radców prawnych przybiera postać albo zatrudnienia radcy prawnego przez wspomniane podmioty (art. 8 ustawy) albo też świadczenie tego rodzaju usług na podstawie umowy, zawieranej przez wszelkie „podmioty gospodarcze w zakresie ich działalności gospodarczej” ze spółką lub spółdzielnią radców prawnych (art. 24 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1988 o działalności gospodarczej). Ukiepunkowanie przez ustawodawstwo działalności radców prawnych na obsługę wyżej wymienionych podmiotów (państwowe i spółdzielcze jednostki organizacyjne, organizacje społeczne, spółki) i na wyżej wymieniony zakres działania tych podmiotów, może służyć bliższemu sprecyzowaniu zakresu świadczonej przez nich pomocy i obsługi prawnej. Prowadzi bowiem to do wniosku, że

podstawowym obszarem działalności radców prawnych jest stosowanie prawa administracyjnego, prawa pracy (ale raczej od strony pracodawcy) i prawa gospodarczego. Dotyczy to zarówno sytuacji obsługiwanego przez radców działalności organów i instytucji państwowych, jak i sytuacji obsługiwanego przez nich działalności obywatelskiej („prywatnej”). To te działy prawa, poprzez powołanie korporacji radców prawnych, zostały niejako odłączone od ogólnej obsługi prawnej i przekazane tej korporacji. Tu więc następować winno skoncentrowanie się jej działalności.

Jak się wydaje podobną linię rozumowania przyjął w jednym ze swych ostatnich także orzeczeń Sąd Najwyższy (vide postanowienie z 27 sierpnia 1996, I PKN 6/96)⁴. Zaprzeczył on bowiem możliwościom swobodnego wkraczania radców prawnych w wykonywanie całości funkcji zastępstwa procesowego osób fizycznych (w konkretnym wypadku chodziło o możliwość wnoszenia kasacji z art. 87 § 1 k.p.c.). Potwierdził natomiast przysługiwanie takiej funkcji adwokatom, a więc tej korporacji, która cieszy się prawem do wykonywania pomocy prawnej w wymiarze najszerszym, pierwotnym i ogólnym (uwaga ostatnia – P.S.). Co zaś do zakresu wykonywania zastępstwa procesowego na rzecz osób fizycznych, to Sąd Najwyższy odesłał do art. 24 ustawy o działalności gospodarczej, tzn. uznał istnienie takiego prawa jedynie w zakresie wykonywania przez radców prawnych obsługi prawnej „podmiotów gospodarczych i w zakresie ich działalności gospodarczej”. Ponieważ zaś art. 24 ust. 2 tej ustawy wyraźnie wspomina, że w takim wypadku radcowie prawni mogą takim podmiotem

świadczyć również „zastępstwo procesowe” – wspomnienie o radcach prawnych znalazło się również w art. 87 § 1 k.p.c. Nie jest on jednak samoistną podstawą dla uzyskania przez radców generalnej możliwości występowania przez sądami w charakterze zastępcy procesowego we wszystkich sporach toczonych przed sądami na podstawie k.p.c. Przepis ten nie posiada więc charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny. W ten sposób zresztą interpretują znaczenie analizowanego tu artykułu k.p.c. również wybitni przedstawiciele nauki procedury cywilnej w Polsce⁵.

5. Całość powyższych rozważań prowadzi do następujących wniosków:

a) zasada państwa prawa, realizującego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 Konstytucji) oraz konstytucjonalizacja instytucji „obroncy z wyboru lub urzędu” (art. 63 ust. 2 Konstytucji) sprawiają, że całkowite zniesienie instytucji adwokatury byłoby sprzeczne z konstytucją, mimo że ta nie wspomina wyraźnie o tej korporacji. Przy czym pod „adwokaturą” należy rozumieć służbę obsługi prawnej obywateli o ogólnym, wszechogarniającym zakresie działania,

b) korporacja radców prawnych jest wyspecjalizowaną służbą obsługi prawnej, jedną z kilku. Świadczy ona obsługę prawną głównie w zakresie prawa administracyjnego, prawa pracy i gospodarczego. Dalsze, ustawowe rozszerzenie jej zakresu działania nie wydaje się możliwe. Korporacja radców prawnych nie powinna bowiem przekształcać się w drugą, obok adwokatury, służbę obsługi prawnej o ogólnym zakresie działania, do tego zaś prowadziłyby rozciągnięcie moż-

liwości jej działania na dalsze dziedziny prawa, tj. prawo karne lub cywilne. Nie tylko dlatego, że powstałaby w ten sposób jakaś „niejasność kompetencyjna”, gdyż klienta ona nie musi obchodzić, choć w państwie prawa istnieć powinno pewne domniemanie skuteczności postępowania obywateli przy wybieraniu doradztwa i obsługi prawnej – tj. bądź obsługi specjalistycznej przy specjalistycznych działach prawa, bądź adwokatury przy ogólnie występującej potrzebie pomocy prawnej. Przede wszystkim jednak dlatego, że typ i droga wykształcenia radców prawnych różni się od typu i drogi wykształcenia adwokatów i w związku z tym jedna korporacja lepiej a druga gorzej wypełniałaby bądź ogólną, bądź wyspecjalizowaną służbę pomocy prawnej. Obie korporacje są bowiem przygotowywane, poprzez szkolenia swych aplikantów, do innego rodzaju obsługi prawnej i te inne rodzaje wykonują, stabilizując w ten sposób i potęgując nabyte – ale właśnie odrębne – doświadczenia i umiejętności. To samo zresztą powiedzieć można i o innych służbach, o których była mowa wyżej. Również rzecznicy patentowi czy maklerzy giełdowi nie powinni ani przejmować wzajemnie swych wyspecjalizowanych funkcji, ani też przejmować czynności ogólnej obsługi prawnej, wykonywanych przez adwokatów. To samo dotyczy radców prawnych. Ustawodawca mógłby teoretycznie zlikwidować korporację radców prawnych w ogóle. Z przyczyn wymienionych powyżej nie mógłby jednak, m.zd., automatycznie zaliczyć wszystkich byłych radców prawnych w szereg adwokatury.

Dalszym argumentem przeciwko rozszerzaniu sfery obsługi prawnej przez radców prawnych jest ich status zawodowy (a przynajmniej więszkości z nich). Są oni bowiem pracownikami obsługiwanych jednostek (por. art. 8 ustawy o radcach pr.), co zmuszałoby do wykonywania obsługi prawnej obywateli poza czasem pracy w tych jednostkach, mogłoby zaś kłaść się to cieniem na ich bezstronności, radcowie podlegają też w pewnym zakresie kierownikom jednostek, w których są zatrudnieni, itd. Natomiast adwokaci, jako tacy, nigdy nie są pracownikami swych klientów, nie mają swych przełożonych, nie muszą dzielić swych zajęć na pracę w „jednostce organizacyjnej” (jak to nazywa ustawa) i na pracę w swej kancelarii z klientami. Oczywiście aspekty te nie występują, gdy radcowie prawni nie są pracownikami,

lecz również wykonują obsługę prawną jako zawód „wolny” (kancelarie na podstawie art. 24 ustawy o swobodzie dział. gospod.). Jednakże i wówczas pozostają „radcami prawnymi”, mającymi za sobą swoisty typ edukacji i swoisty typ doświadczeń zawodowych i stąd nie powinni wykraczać w świadczeniu pomocy prawnej poza dotychczas uprawiane dziedziny prawa,

c) oczywiście wszystkie te korporacje – a nie tylko adwokaci i radcowie prawni – są sobie na tyle bliskie, że ustawodawca może dopuścić, pod określonymi warunkami, przechodzenie z jednej korporacji do drugiej. Jednakże wspomniane warunki muszą dawać gwarancję, że taka osoba jest w stanie całkowicie wypełniać nowe zadania. Jest to jednak innego rodzaju sprawa, niż „przechodzenie” całych korporacji – do innych.

Przypisy:

¹ Por. S. Wronkowska (red.): *Polskie dyskusje o państwie prawa*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 75.

² Por. ostatnio: Ch. Millon-Delsol: *Zasada pomocniczości*, Wydawnictwo „Znak”, Kraków 1995 r.

³ Por. S. Janczowski: *Dzieje adwokatury w dawnej Polsce*, (wkładka do „Palestry” 1970, nr 12), s. 7.

⁴ Niepublikowane; omówienie patrz Cz. Jaworski: *A jednak radca prawny nie tak jak adwokat* Rzeczypospolita 1996 nr 238 z 11 października 1996 r.

⁵ Por. choćby opinie, przytoczone w powyższym artykule Cz. Jaworskiego.