

Pojęcia kluczowe: Zjazd Adwokatury z 1981 r., adwokatura, samorząd, nadzór, Minister Sprawiedliwości

Historia adwokatury

Kamil Niewiński

NADZIEJE A RZECZYWISTOŚĆ – SAMORZĄDNOŚĆ I NADZÓR MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI W USTAWIE – PRAWO O ADWOKATURZE Z 26.05.1982 R.

Artykuł traktuje o wydarzeniach z lat 1980–1982, w których nastąpił częściowy zwrot w polityce władz Polski Ludowej pod wpływem wystąpień społecznych pod sztandarem „Solidarności”. Ma on na celu zaprezentowanie postawy władz wobec postulatów samorządowych środowiska adwokackiego. Ukazanie drogi do reformy adwokatury przeprowadzonej w 1982 r., która była kompromisem dwóch stanowisk. Dlatego nie spełniła do końca nadziei adwokatów, ale też odebrała władzy kontrolę nad adwokaturą.

Lata 1981–1983 obfitowały w doniosłe dla adwokatury wydarzenia. W tym okresie odrodził się samorząd adwokacki, który w Polsce Ludowej utracił całkowicie swą niezależność.

Na podstawie ustawy z 19.12.1963 r. o ustroju adwokatury Minister Sprawiedliwości posiadał szerokie kompetencje nadzorcze. Do jego uprawnień należało:

- zawieszanie członków organów adwokatury i zwracanie się do właściwych organów samorządu o ich

odwołanie (z wyłączeniem członków komisji dyscyplinarnych),

- uchylanie uchwał organów adwokatury sprzecznych z prawem lub interesem społecznym,
- wydawanie wytycznych co do sposobu załatwienia sprawy w przypadku przekazania uchwały do ponownego rozpatrzenia przez organ samorządowy,
- wnioskowanie o podjęcie uchwały przez rady wojewódzkie lub NRA w ciągu miesiąca,
- określanie liczby zespołów adwo-

- kackich, adwokatów i aplikantów w poszczególnych izbach i ustalanie planu ich terenowego rozmieszczenia,
- rozwiązywanie zespołów adwokackich,
 - rozpatrywanie odwołań od uchwał o odmowie wpisu na listę adwokatów lub aplikantów,
 - rozwiązywanie wojewódzkich rad adwokackich, które swym działaniem lub zaniechaniem – zdaniem ministra – naruszały prawo lub interes społeczny,
 - wyznaczanie osób czasowo wykonujących obowiązki rozwiązanej rady i wyznaczenie terminu wyborów, które miały się odbyć w ciągu 6 miesięcy,
 - zatwierdzanie regulaminów uchwalonych przez NRA,
 - wyrażanie zgody na wpisanie byłych sędziów lub prokuratorów na listę adwokatów,
 - wyrażanie zgody na odstąpienie od zasady upływu dwóch lat od odejścia z zawodu, po którym to czasie sędziowie i prokuratorzy uzyskiwali prawo wpisu na listę adwokatów w okręgu izby, w którym pełnili swe funkcje,
 - złożenie wiążącego sprzeciwu wobec uchwały o dokonaniu wpisu na listę adwokatów,
 - rozpatrywanie odwołań od uchwał NRA o przeniesieniu adwokata do innej miejscowości,
 - określanie sposobu uczestnictwa adwokatów w dochodach zespołów adwokackich,
 - polecenie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego,
 - tymczasowe zawieszanie w czyn-

nościach adwokata, przeciwko któremu toczyło się postępowanie dyscyplinarne,

- składanie rewizji nadzwyczajnych do Sądu Najwyższego od prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych,
- ustalanie zasad funkcjonowania zespołów adwokackich i społecznych biur pomocy prawnej, opłat za czynności adwokackie oraz szczegółowego trybu postępowania dyscyplinarnego.

Zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości wykluczał możliwość nazywania adwokatury samorządną. Znajdowała się ona dodatkowo – podobnie jak inne sfery wymiaru sprawiedliwości – pod nadzorem politycznym Wydziału Administracyjnego KC PZPR.

Strajki sierpnia 1980 r. i narodziny ruchu społecznego pod szyldem NSZZ „Solidarność” osłabiły pozycję władz na tyle, aby adwokaci mogli upomnieć się o należną im samorządność. Pierwsze przejawy dążeń emancypacyjnych środowiska adwokackiego pojawiły się już jesienią 1980 r. Przełomowym wydarzeniem był Ogólnopolski Zjazd Adwokatów, który miał miejsce w Poznaniu w dniach 3–4.01.1981 r. Zorganizowany został bez przyzwolenia, ale również sprzeciwu ze strony władz. Zapoczątkował walkę środowiska o niezależność adwokatury. W kolejnych miesiącach opracowany został środowiskowy projekt ustawy – Prawo o adwokaturze, który miał uwolnić Palestrę spod nadzoru Ministra Sprawiedliwości. Projekt uzyskał poparcie zależnego od PZPR Stronnictwa De-

mokratycznego, które w latach osiemdziesiątych było rzecznikiem reformowania systemu.

Kiedy 13.12.1981 r. wprowadzony został stan wojenny, zdawało się, że wraz z końcem karnawału pierwszej „Solidarności” zniweczone zostaną starania adwokatów. Nieoczekiwanie władze zdecydowały się na ustępstwa i pozwoliły na kontynuację prac sejmowych nad projektem środowiskowym. W ich toku wprowadzono jednak istotne zmiany.

Opracowanie ma ukazać różnice między pierwotnym projektem a ostatecznie przyjętą przez Sejm PRL w dniu 26.05.1982 r. nową ustawą – Prawo o adwokaturze¹. Dać odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu akt ten spełniał oczekiwania środowiska adwokackiego.

OGÓLNOPOLSKI ZJAZD ADWOKATÓW W POZNANIU (3–4.01.1981 R.)

Słynne „porozumienia sierpniowe” tchnęły nowego ducha w społeczeństwie i wyzwoliły inicjatywy reformatorskie. Adwokaci byli jedną z aktywniejszych grup zaangażowanych w zapoczątkowany proces odnowy społeczno-politycznej i prawnej kraju². Już we wrześniu 1980 r. organizowane były zebrania adwokatów w ramach wojewódzkich izb adwokackich. Szereko omawiana była na nich rola adwokatury w nowej sytuacji. Wysuwa-

ne były postulaty dotyczące urzędowania samorządu adwokackiego. Podnoszona była problematyka funkcjonowania sądów, prokuratury i jakości prawa³. W dniach 18–19.10.1980 r. w Domu Pracy Twórczej Adwokatury w Grzegorzewicach, z inicjatywy izb adwokackich, miało miejsce posiedzenie plenarne NRA. Podjęta została na nim uchwała o zwołaniu Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów, który miał się odbyć do 31.01.1981 r. W pkt 2 uchwały podkreślono, że Zjazd miał być instytucją pozaustawową, a jego zwołanie aktem politycznym⁴.

Ogólnopolski Zjazd Adwokatów odbył się w Poznaniu w dniach 3 i 4.01.1981 r. Na zjeździe pojawili się przedstawiciele władz, na czele z Ministrem Sprawiedliwości Jerzym Bafią i Zastępcą Kierownika Wydziału Administracyjnego KC PZPR Józefem Ostasim. Nie zabrakło również przedstawicieli „Solidarności”⁵.

Początek pierwszego dnia obrad

¹ Ustawa z 26.05.1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. nr 16 poz. 124).

² *Adwokatura warszawska w latach nadziei i przełomu (1956–2009)*, red. A. Flisek, Warszawa 2009, s. 16–17.

³ Zob. *Uchwała z 5.09.1980 r. Rady Adwokackiej Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie oraz Notatka z przebiegu ogólnego zebrania adwokatów Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Gdańsku odbytego w dniu 27.09.1980 r.*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie (dalej AAN), 285 Ministerstwo Sprawiedliwości (dalej 285 MS), sygn. 9/34, k. 6–7, 9–10; zob. też *Informacje o zebraniach adwokatów poszczególnych izb w ramach cyklu Z życia izb adwokackich, „Palestra” 1981/1, s. 144–165; P. Fiedorczyk, P. Kowalski, Izba Adwokacka w Białymstoku 1951–2011, Warszawa 2011, s. 93–97; Dzieje adwokatury na Pomorzu Środkowym w latach 1945–1992*, red. L. Kasperski, Warszawa 1992, s. 40–42; Z. Krzemiński, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2005, s. 235.

⁴ *Informacja o przebiegu posiedzenia plenarnego NRA odbytego w dn. 18 i 19.10.1980 r. w Grzegorzewicach, „Palestra” 1981/1, s. 119–120.*

⁵ S. Hęćka, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiego*

pokazał, że Zjazd był długo oczekiwanym wydarzeniem w środowisku adwokackim⁶. Wystąpienia, w szczególności te, które odnosiły się do porozumień sierpniowych i powstania NSZZ „Solidarność”, były kwitowane gorącymi brawami. Burzliwą dyskusję wywołały kwestie formalne, związane z powołaniem przewodnictwa Zjazdu, jego regulaminem oraz porządkiem obrad⁷. Temperaturę dyskusji podniosło wystąpienie prezesa NRA Zdzisława Czeszejki-Sochackiego. Pierwsza część była pełna socjalistycznego patosu, zakrapianego klasyczną dla tego

Zjazdu Adwokatów w Poznaniu (3–4.01.1981), „Państwo i Prawo” 1981/5, s. 140.

⁶ Do dnia zwolania Ogólnopolskiego Zjazdu w Poznaniu pierwszy i jedyny w powojennej Polsce Krajowy Zjazd Adwokatury miał miejsce w dniach 24–25.10.1959 r. w Warszawie. Obowiązywały wówczas przepisy ustawy z 27.06.1950 r. o ustroju adwokatury (Dz.U. z 1959 r. nr 8 poz. 41), po nowelizacji dokonanej w dniu 19.11.1956 r. (Dz.U. nr 54 poz. 248), która była wynikiem odwilży politycznej. Nowelizacja na krótki czas rozszerzyła samorządność w adwokaturze. Powołano na jej podstawie organ Krajowego Zjazdu Adwokatury oraz ograniczono kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości. Nadzór polityczno-administracyjny nad adwokaturą przywrócono jednak już dwa lata później, na mocy kolejnej nowelizacji z 5.11.1958 r. (Dz.U. nr 68 poz. 337). Wzmocniony został w nowej ustawie o ustroju adwokatury z 19.12.1963 r. (Dz.U. nr 57 poz. 309), która obowiązywała u progu sierpnia 1980 r. – zob. A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2012, s. 317–320; *Adwokatura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. Z. Krzemiński, Warszawa 1974, s. 21.

⁷ *Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu w dniach 3 i 4.01.1981 r. (przebieg obrad odtworzony na podstawie zapisu na taśmie magnetofonowej), „Palestra” 1981/3–4, s. 1–17.*

okresu nowomową⁸. Dalsza miała już jednak charakter merytoryczny. Poświęcona była aspektom nadmiernej represyjności polityki karnej, barierom uniemożliwiającym adwokatom skuteczne działanie w interesie klienta oraz sprawom gwarancji niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej, a także najważniejszej kwestii dla środowiska, czyli samorządu adwokackiego⁹. W tej części NRA udzieliła poparcia postulatowi płynącemu z poszczególnych izb.

Wystąpienie ukazało jednak, że NRA lawirowała między PZPR, nazywaną przez prezesa „naszą Partią”, a środowiskiem adwokackim. Przedstawiciele izby warszawskiej wystąpili na Zjeździe z zarzutem skłonności NRA do ustępstw na rzecz władzy i braku gotowości do zajęcia bezkompromisowego stanowiska, przez co dalsza dyskusja przybrała charakter rozrachunkowy i polemiczny¹⁰. Krytyka doprowadziła do głosowania nad wotum nieufności wobec NRA. Nie uzyskało ono ostatecznie poparcia Zjazdem¹¹.

Dyskusja w drugim dniu obrad dotyczyła spraw ustrojowych, społecznych i prawnych. Mówcy zwracali uwagę na potrzebę demokratyzacji

⁸ *Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu...*, s. 18–20.

⁹ *Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu...*, s. 20–31.

¹⁰ *Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu...*, s. 35–60.

¹¹ W głosowaniu wzięło udział 419 delegatów. Za uchwałą głosowało 115 delegatów, przeciwko było 297, od głosu wstrzymało się 6 delegatów. Jeden głos był nieważny. *Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu...*, s. 114–115.

państwa oraz wprowadzenia rzeczywistych ram praworządności i jawności życia publicznego, gwarancji niezależności sądownictwa i niezawisłości sędziowskiej. Wiele miejsca poświęcono kwestiom postępowania karnego, represyjności polityki karnej i wynikających z niej problemów penitencjarnych, problemowi wysokich kosztów procesowych oraz wysokości nakładanych przez sądy kar majątkowych, określanych mianem „fiskalizacji wymiaru sprawiedliwości”¹². Postulowano również powołanie Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, domagano się uregulowania zawodu radcy prawnego oraz reorganizacji strukturalnej sądownictwa. Głównym tematem były rzecz jasna sprawy zapewnienia adwokatom nieskrępowanej możliwości obrony klientów, w tym zniesienie restrykcji ograniczających dostęp adwokata do klienta w postępowaniu przygotowawczym, zmiany przepisów o aplikacji adwokackiej oraz samorząd adwokatury¹³. „Poznański Zjazd opowiedział się jednoznacznie za przywróceniem dawnych znaczeń, nie tylko słowu «samorząd», ale także takim, jak prawo i prawda, sprawiedliwość i praworządność”¹⁴.

Odzwierciedleniem dyskusji była uchwała, w której podkreślono rolę

samorządnej adwokatury dla praworządnego funkcjonowania państwa. Domagano się wyjęcia jej spod nadzoru Ministra Sprawiedliwości i przekazania ogólnych uprawnień w tym zakresie Radzie Państwa. Za konieczne uznano niezwłoczne przedłożenie Sejmowi projektu nowej ustawy o adwokaturze.

W załączniku do uchwały przedstawiono szczegółowe wnioski i postulaty Zjazdu co do przyszłej regulacji dotyczącej samorządu adwokackiego, które warto przytoczyć w całości.

„Przywrócenie pełnej samorządności i niezależności organów adwokatury wymaga odpowiedniej zmiany obowiązującego stanu prawnego. W tej sytuacji konieczne jest pilne opracowanie nowego projektu prawa o adwokaturze, opartego w szczególności na następujących założeniach:

- adwokatura jest jednym z organów porządku prawnego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i jednym z gwarantów praw obywatelskich i w wykonywaniu swych zadań podlega tylko ustawom,
- przywraca się Zjazd Adwokatury jako najwyższy organ adwokatury,
- wszystkie organa adwokatury, prezes NRA oraz dziekani są wybierani w głosowaniu tajnym przy możliwości zgłoszenia nieograniczonej liczby kandydatów,
- kadencja organów adwokatury trwa trzy lata,
- w prezydiach okręgowych i naczelnych organów adwokatury nie można zajmować tego samego stanowiska dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje,

¹² Notatka z przebiegu ogólnego zebrania adwokatów Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Gdańsku odbytego 27.09.1980 r., AAN, 285 MS, sygn. 9/34, k. 10; Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu (3–4.01.1981) – sprawozdanie, „Państwo i Prawo” 1981/5, s. 140–141.

¹³ P. Ambroziewicz, *Maraton adwokatów*, „Prawo i Życie” 1981/3, s. 5.

¹⁴ J. Szczęsny, *Poznański Zjazd Adwokatury*, „Gazeta Prawnicza” 1981/2, s. 3.

- w okręgowych radach adwokackich (obejmujących swym zakresem działania obszar więcej niż jednego województwa¹⁵) w skład rady wchodzi z urzędu delegat województwa nie będącego siedzibą rady,
- komisjom dyscyplinarnym należy zapewnić pełną swobodę w zakresie samodzielnego wyboru właściwej kary dyscyplinarnej z katalogu kar określonych w ustawie, odpowiednio dostosowanej do charakteru, wagi i okoliczności przewinienia dyscyplinarnego,
- rewizja nadzwyczajna od orzeczeń dyscyplinarnych rozpoznawana jest przez Sąd Najwyższy w składzie trzech sędziów i dwóch adwokatów – członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej,
- członkostwo w zespole może być łączone z zajmowaniem stanowiska pracownika nauki,
- członek zespołu może wykonywać zawód w zespole po ukończeniu 75 roku życia, chyba że wcześniej zapadnie uchwała rady adwokackiej o trwałej niezdolności do wykonywania zawodu,
- zespoły adwokackie mogą sprawować w całości lub w części obsługę prawną jednostek gospodarki społecznej, organizacji zawodowych i społecznych oraz innych osób prawnych,
- członek zespołu adwokackiego może być zatrudniony w charakterze radcy prawnego w rozmiarze 1/2 etatu,
- opłaty za czynności zespołu ad-

¹⁵ Istniało wówczas 49 województw, funkcjonowały zaś 24 izby adwokackie.

- wokackiego powinny być ustalane przez Naczelną Radę Adwokacką w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych; w analogicznym trybie w uzgodnieniu z Ministrem Sprawiedliwości powinny być określone zasady tworzenia, działania, organizacji, funkcjonowania i rozwiązywania zespołów adwokackich,
- aplikacja adwokacka trwa cztery lata bez uprzedniego obowiązku odbycia aplikacji sądowej bądź prokuratorskiej, jest odbywana w zespołach adwokackich, z delegowaniem aplikanta na okres co najmniej jednego roku do sądu, prokuratury i arbitrażu¹⁶.

SAMORZĄD W ŚRODOWISKOWYM PROJEKCIE USTAWY – PRAWO O ADWOKATURZE

Na Zjeździe powołana została Komisja ds. projektu Prawa o advokaturze, zwana Komisją Legislacyjną, złożona z przedstawicieli wszystkich izb¹⁷. Komisja bezzwłocznie przystą-

¹⁶ *Uchwała Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z 4.01.1981 r.*, „Palestra” 1981/3–4, s. 200–201; *Czas próby. O adwokatach – obrońcach ludzi i wartości*, Warszawa 1984, seria „Komitet Helsiński w Polsce” 1984/5 s. 13–14.

¹⁷ Komisja liczyła 31 członków, 26 przedstawicieli izb: Lech Lebensztejn (Białystok), Zbigniew Wajdowicz (Bielsko-Biała), Konrad Kulpa (Bydgoszcz), Miron Kołakowski (Częstochowa), Sławomir Dalka (Gdańsk), Jan Grochowicz (Katowice), Jerzy Rak (Kielce), Leon Kasperski (Koszalin), Zbigniew Dyka (Kraków), Mieczysław Jurkiewicz (Lublin), Stefan Eckersdorf i Janina Kruszewska (Łódź), Konrad Urbanowicz (Olsztyn), Ma-

piła do pracy. Pod koniec stycznia gotowy projekt środowiskowy ustawy – Prawo o adwokaturze został poddany konsultacjom z radami i zespołami adwokackimi. Poprawki były dyskutowane na posiedzeniu NRA 22 lutego. W dniu 29 marca NRA przyjęła ostateczny tekst projektu¹⁸.

Środowiskowy projekt realizował postulaty wynikające z uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu¹⁹. Głównym jego założeniem było przyznanie adwokaturze przymiotów niezawisłości i podległości wyłącznie ustawom. Obok udzielania pomocy prawnej adwokatura miała być włączona do działań prawodawczych i uczestniczyć w procesach wykładni prawa dokonywanej przez

Sąd Najwyższy. Naczelnym organem samorządowym miał być Krajowy Zjazd Adwokatury. Minister Sprawiedliwości miał utracić kompetencje nadzorcze nad adwokaturą, naczelny nadzór ogólny nad nią miała zaś sprawować Rada Państwa, wyposażona wyłącznie w uprawnienia do pozyskiwania okresowych informacji o działalności adwokatury, zwracania się do NRA z wnioskiem o podjęcie uchwały dotyczącej organizacji i działalności adwokatury, wnioskowania do SN o uchylenie uchwały organów adwokatury sprzecznej z prawem, rozwiązania okręgowej rady adwokackiej naruszającej prawo.

Uchwały organów adwokatury miały być kontrolowane dwutorowo. Odwołania od uchwał rad okręgowych miała rozpatrywać NRA. Ponadto każdą uchwałę organów adwokatury miał kontrolować pod względem legalności, na wniosek Rady Państwa, Sąd Najwyższy, w składzie mieszanym trzech sędziów SN i dwóch adwokatów wyznaczonych przez NRA. Na tej samej zasadzie zorganizowane miało być postępowanie dyscyplinarne. W pierwszej i drugiej instancji sprawy te rozpatrywać miały samorządowe sądy dyscyplinarne. Sąd Najwyższy miał rozpatrywać rewizje nadzwyczajne od prawomocnego wyroku samorządowego, który i w tym przypadku miał orzekać w składzie mieszanym sędziowsko-adwokackim.

Istotną zmianą było także zniesienie obowiązku dawania „rękojmi wykonywania zawodu adwokata zgodnie z zadaniami adwokatury w PRL”, zarówno na etapie ubiegania się o wpis

rian Rogozik (Opole), Zbigniew Tłuchowski (Płock), Jan Jacek Nikisch (Poznań), Antoni Cengel (Radom), Lech Świerczewski (Rzeszów), Maria Adamska-Kolupa (Siedlce), Jerzy Zaniemojski (Szczecin), Jerzy Kwietnicki (Toruń), Artur Sichler (Wałbrzych), Witold Lis-Olszewski i Karol Potrzobowski (Warszawa), Stanisław Afenda (Wrocław), Robert Sas (Zielona Góra) oraz 5 posłów-adwokatów: Maria Budzanowska, Zdzisław Czeszejko-Sochacki, jako prezes NRA przewodniczył Komisji, Halina Latecka, Genowefa Rejman i Franciszek Sadurski – zob. A. Redzik, T.J. Kotliński, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2012, s. 334.

¹⁸ Notatka Naczelnika Samodzielnego Wydziału do Spraw Adwokatury w Ministerstwie Sprawiedliwości Tadeusza Ładykowskiego z 2.04.1981 r. w sprawie niektórych problemów posiedzenia NRA z 29.03.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 1.

¹⁹ Projekt ustawy – Prawo o adwokaturze przyjęty 29.03.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 7/691, k. 64–123. Zob. też K. Potrzebowski, *Projekt prawa o adwokaturze w ujęciu Komisji Legislacyjnej Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów*, „Palestra” 1981/5, s. 9–17.

na listę aplikantów i adwokatów, jak również w trakcie trwania aplikacji i wykonywania zawodu adwokata. Słynna „rękojmia”, której podlegali również sędziowie i prokuratorzy, była uznawana za miecz Damoklesowski, który mógł być wykorzystany politycznie.

Ważne zmiany miały zająć także w organizacji aplikacji adwokackiej. Czas jej trwania proponowano wydłużyć z trzech do czterech lat. Jednocześnie zniesiony miał zostać obowiązek uprzedniego odbycia aplikacji sądowej lub prokuratorskiej, ze zdaniem egzaminem w tym zakresie.

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI WOBEC PROJEKTU USTAWY – PRAWO O ADWOKATURZE

Jak wynika z roboczej notatki sporządzonej w Samodzielnym Wydziale do spraw Adwokatury, Ministerstwo Sprawiedliwości rozważało możliwość skorzystania z uprawnień nadzorczych i uchylenia uchwał NRA dotyczących powołania Komisji Legislacyjnej i innych uchwał związanych z pracami samorządowymi nad projektem ustawy – Prawo o adwokaturze. Od tego jednak odstąpiono, zwracając uwagę na fakt, że na decyzje w tym zakresie było już za późno, a działania hamujące powinny być podjęte na etapie organizowania pozaustawowego Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu²⁰.

²⁰ Nienumerowana notatka do protestu delegatów zjazdu poznańskiego na działalność NRA i jego Prezydium, AAN, 285 MS, sygn. 12/362, k. 122.

W okresie od marca do czerwca 1981 r. Samodzielny Wydział do spraw Adwokatury przygotowywał stanowisko resortu do środowiskowego projektu Prawa o adwokaturze. Opracowano kilka roboczych notatek, w których widoczna jest stopniowa jego zmiana²¹. Początkowo Wydział starał się negocjować sens wprowadzenia prawie wszystkich proponowanych rozwiązań²². Wyjątek stanowiły postulaty dotyczące aplikacji adwokackiej²³. W kolejnej opinii Wydział dostrzegł potrzebę powołania Krajowego Zjazdu Adwokatury²⁴. Niezmiennie negatywne było stanowisko na temat propozycji odebrania kompetencji nadzorczych Ministrowi Sprawiedliwości i ich przekazania Radzie Państwa, z jednoczesnym ograniczeniem ich zakresu. Wydział podkreślał, że przyjęcie postulatów niezawisłości adwokatury i jej podległości wyłącznie ustawom zmierzało „całkowicie do wyeliminowania czynnika państwowego od wpływu na kształt adwokatury”²⁵. W notatce podkreślano,

²¹ Większość notatek roboczych nie było datowanych, ale chronologiczną kolejność ich opracowywania można wywnioskować z ich treści oraz dokumentów towarzyszących, zgromadzonych w teczkach wraz z notatkami.

²² Notatka do uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z 4.01.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/362, k. 112–118.

²³ Notatka do uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu z 4.01.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/362, k. 117.

²⁴ Kierunki zmiany ustawy o ustroju adwokatury z 19.12.1963 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 19–20.

²⁵ Notatka z 30.05.1981 r. w sprawie uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu oraz przebiegu zgrupowań dele-

że „dotychczasowa praktyka organów samorządu adwokackiego jak i szeregu adwokatów wskazuje na konieczność istnienia nie ogólnego, ale bardziej szczegółowego nadzoru państwowego nad adwokaturą ze względów społeczno-politycznych. Z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości państwu nie może być obojętne kto i o jakich walorach zawodowo-etycznych występuje przed organami ścigania, wymiaru sprawiedliwości, czy innymi władzami ukierunkowując postępowanie przed nimi i w dużej mierze kształtując społeczno-polityczną i prawną świadomość społeczeństwa. Także poziom fachowości i etyki zawodowej adwokata wymaga nadzoru administracji państwowej. Uzasadnione jest w tym zakresie uprawnienie samorządu adwokackiego do wnioskowania kandydatów do zawodu, ale podejmowanie tu ostatecznych decyzji zachowane być powinno jak dotąd dla organu państwowego”²⁶.

Wydział używał również powszechnie stosowanego przez legislatorów argumentu, że w innych krajach socjalistycznych, niektórych krajach kapitalistycznych (Austria i Francja) oraz w prawie II RP adwokatura znajdowała się pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości. Argument ten jest jednak z reguły bronią obosieczną, gdyż najczęściej można wymienić

tyle samo, albo i więcej, państw, w których dane zagadnienie uregulowano inaczej. Ponadto w dyskusji najistotniejsze nie było, który organ będzie sprawował nadzór nad adwokaturą, chodziło o jego zakres. Trudno porównywać kompetencje, jakie miał Minister Sprawiedliwości w stosunku do adwokatury w okresie II RP, do tych, jakie uzyskał on według ustawy z 1963 r.

Ministerstwo Sprawiedliwości nie było zadowolone z szybkiego tempa prac nad projektem. W piśmie z 9.06.1981 r., kierowanym do prezesów sądów wojewódzkich i okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych oraz do władz związków zawodowych funkcjonujących w sądownictwie, Ministerstwo Sprawiedliwości twierdziło, że prace nad projektem Prawa o adwokaturze toczą się w tajemnicy przed środowiskiem prawniczym, pomijane są konsultacje z sędziami i radcami prawnymi. Domagało się poddania projektu pod ocenę Rady Legislacyjnej oraz zachęcało prezesów i sędziów do składania protestów do Marszałka Sejmu PRL na zbyt szybkie tempo prac i uruchomienie procesu konsultacji²⁷.

Trudno jest przyznać słuszność twierdzeniu, jakoby prace nad ustawą były utajnione. Projekt został przekazany Ministerstwu Sprawiedliwości, rozpowszechniony w klubach poselskich w celu uzyskania ich poparcia i złożenia

gatów niektórych izb adwokackich w maju 1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/362, k. 154.

²⁶ Notatka z 30.05.1981 r. w sprawie uchwały Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu oraz przebiegu zgromadzeń delegatów niektórych izb adwokackich w maju 1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/362, k. 152.

²⁷ Pismo z 9.06.1981 r. Samodzielnego Wydziału do Spraw Adwokatury na temat konsultacji ze środowiskiem sędziowskim projektu ustawy o ustroju adwokatury, AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 6.

jako projekt poselski²⁸. Jego założenia były referowane na posiedzeniu Zarządu Głównego Zrzeszenia Prawników Polskich w dniu 13.04.1981 r.²⁹ Trudno postawić środowisku adwokackiemu również zarzut, jeśli chodzi o dążenie do jak najszybszego załatwienia sprawy. Był to bowiem czas, w którym każde ze środowisk widziało szansę przeformowania swoich postulatów. Nie było pewności, jak długo trwać będzie stan sprzyjający reformowaniu kraju i na ile trwałe skutki może przynieść. Działanie Ministra Sprawiedliwości było nastawione raczej na odwlekanie prac legislacyjnych. Identyczną taktykę resort przyjął w stosunku do realizacji postulatów środowiska sędziowskiego, przeprowadzając niekończące się konsultacje nad samorządowymi postulatami sędziów. Ministerstwo liczyło na ustabilizowanie sytuacji politycznej w kraju i odzyskanie dominującej pozycji władz w procesie stanowienia prawa.

Nie jest jasne, jak duża była skala protestów. Informacje resortu wskazywały na masowość wystąpień³⁰. W dokumentach Ministerstwa zachowały się jednak tylko dwa protesty:

- 1) drugich sekretarzy podstawowych organizacji partyjnych PZPR przy sądach i prokuraturach wojewódzkich i rejonowych w Olsztynie oraz
- 2) Prezesa Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Kielcach, który powoływał się na uchwałę sędziów dezaprobującą działania adwokatury, jednak do pisma uchwały nie dołączono, co wzbudza wątpliwości, czy protest nie był faktycznie inicjatywą prezesa³¹.

Pominięcie konsultacji projektu ze środowiskiem radców prawnych spotkało się z negatywną reakcją Krajowej Sekcji Zawodowej Radców Prawnych NSZZ „Solidarność”, która domagała się usunięcia z niego przepisów dopuszczających wykonywanie obsługi prawnej jednostek gospodarki społecznej przez adwokatów pracujących w ramach zespołów adwokackich. Krajowa Sekcja domagała się utrzymania rozdziału zawodów adwokata i radcy prawnego ustanowionego uchwałą nr 533 Rady Ministrów z 13.12.1961 r. w sprawie obsługi prawnej przedsiębiorstw państwowych, zjednoczeń oraz banków państwowych („Monitor Polski” nr 96, poz. 406). Sprzeciwiała się jednak przy tym wprowadzeniu przepisów utrudniających płynny przepływ między zawodami, stawiających dodatkowe wymagania do uzyskania wpisu na listę adwokatów przez radców prawnych (pięć lat stażu i egzamin adwokacki), inne niż w przypadku sędziów i prokuratorów (trzy lata stażu,

²⁸ Protokół nr 6 z zebrania Prezydium Klubu Poselskiego PZPR w dniu 27.04.1981 r., AAN, 1354 KC PZPR, Biuro Spraw Sejmowych, sygn. XXV/4, [brak numeracji porządkowej kart w tecze].

²⁹ Pismo Sekretarza Generalnego ZG ZPP z 2.04.1981 r. na temat planowanego posiedzenia Zarządu Głównego, AAN, 285 MS, sygn. 7/691, k. 56.

³⁰ Stanowisko resortu sprawiedliwości z września 1981 r. do uwag Komisji Zawodów Prawniczych ZG ZPP do projektu ustawy – Prawo o adwokaturze, AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 158.

³¹ Protesty znajdują się w tecze: AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 13–15.

bez dodatkowego egzaminu). Krajowa Sekcja uznawała te działania za próbę deprecjacji zawodu radcy prawnego³².

W dniu 30.07.1981 r. podsekretarz stanu w Urzędzie Rady Ministrów Zygmunt Rybicki zwrócił się do nowego ministra sprawiedliwości Sylwestra Zawadzkiego³³ z prośbą o przedstawienie stanowiska resortu wobec projektu ustawy – Prawo o advokaturze na potrzeby prac legislacyjnych w Sejmie. Prosił o udzielenie odpowiedzi niezwłocznie, najpóźniej do 15 sierpnia³⁴. Resort przekazał stanowisko trzy dni po terminie. Działanie to może potwierdzać taktykę na opóźnianie prac. W odpowiedzi resort nie ustosunkowywał się szczegółowo do poszczególnych przepisów. Nie przeprowadził wnikliwej analizy projektu. Przedstawił jedynie ogólne stanowisko, w większości zbieżne z wcześniejszą opinią przygotowaną przez Samodzielny Wydział ds. Advokatury, kopiując fragmenty notatki. W konkluzji stanowiska resort generalnie aprobował potrzebę przyjęcia nowej ustawy, z pozostawieniem dotychczasowych kompetencji nadzorczych w rękach Ministra Sprawiedliwości. Ponadto wnosił o przekonsultowanie projektu ze środowiskiem sędziowskim i prokuratorskim oraz Radą Legislacyjną³⁵.

³² Pismo z 20.06.1981 r. Krajowej Sekcji Zawodowej Radców Prawnych NSZZ „Solidarność” do sejmowej Komisji Prac Ustawodawczych, AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 10–12.

³³ Sylwester Zawadzki 12.06.1981 r. zastąpił na stanowisku Ministra Sprawiedliwości Jerzego Bafię.

³⁴ Pismo nr Pr. 171/515/81 z 30.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 20.

³⁵ Pismo podsekretarza stanu Zdzisława Ję-

Dopiero w dniu 7.09.1981 r. Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło szczegółowe uwagi do projektu Prawa o advokaturze³⁶. Proponowało utrzymać uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości oraz zwracało uwagę na potrzebę zachowania przepisu o „rękojmi”, jako warunku przyjęcia do grona aplikantów i adwokatów, „istotnego elementu przydatności kandydata”, którego pominięcie „zubożyłoby (...) poważnie zakres wymogów koniecznych do wykonywania zawodu adwokata”³⁷.

Minister Sprawiedliwości podkreślał również potrzebę utrzymania w jego rękach kompetencji nadzorczych nad advokaturą podczas uroczystości rozdania odznaczeń dla adwokatów. W jego ocenie „uregulowanie to w założeniach spełnia funkcję godzenia interesów ustrojowych, politycznych i społecznych. Zabezpiecza przed tendencjami do partykularyzmu i jest zgodne z interesem samej advokatury”³⁸.

drzejczyka znak PIV.464/35/81 z 18.018.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 43–47.

³⁶ Pismo dyrektora Departamentu Organizacyjnego Romualda Soroki znak O.IV.800/236/81, przekazujące uwagi do projektu Prawa o advokaturze w opracowaniu starszego specjalisty sędziego Czesława Kluczyka, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 48–58. Departament Organizacyjny stał się właściwy w zakresie spraw advokatury po likwidacji Samodzielnego Wydziału ds. Advokatury w dniu 1.08.1981 r.

³⁷ Pismo dyrektora Departamentu Organizacyjnego Romualda Soroki znak O.IV.800/236/81, przekazujące uwagi do projektu Prawa o advokaturze w opracowaniu starszego specjalisty sędziego Czesława Kluczyka, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 56.

³⁸ Tezy z dnia 7.09.1981 r. do przemówienia

W dniu 28.09.1981 r. Ministerstwo Sprawiedliwości rozesało projekt ustawy do prezesów sądów wojewódzkich i okręgowych sądów pracy i ubezpieczeń społecznych z prośbą o przekazanie uwag³⁹. Odpowiedzi nadeszły z dwudziestu dwóch sądów wojewódzkich i z trzech OSPiUS⁴⁰. Negatywne opinie wobec propozycji odebrania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień nadzorczych wobec адвокатуры nie były liczne. Zdecydowany sprzeciw zgłosili jedynie prezes SW w Białymstoku Marian Koniecko, prezes SW w Tarnobrzegu Ignacy Szafran, p.o. prezesa SW w Lublinie Stanisław Kowalski, wiceprezes SW w Sieradzu J. Smólski i wiceprezes SW w Skierńewicach Eugeniusz Lipiński. Negatywnie na ten temat wypowiedzieli się także przedstawiciele łódzkich sądów. Wiceprezes SW w Warszawie H. Rybińska-Namiołkiewicz wskazała z kolei, że słuszny kierunek ograniczenia zakresu kompetencji nadzorczych i zwiększenia samorządności nie musiał się wiązać z przekazaniem nadzoru w ręce Rady Państwa. Prezes Szafran poddał zaś projekt środowiskowy gruntownej krytyce, konkludując, że jego przyjęcie prowadzić mogło „do nadmiernego uprzywilejowania tej grupy zawodowej, jej wyizolowania i wywołania antagonizmów w środowisku prawniczym. Wobec zaś braku odpowiedniego nadzoru nie można

Ministra Sprawiedliwości z okazji wręczenia odznaczeń państwowych adwokatom, AAN, 285 MS, sygn. 12/357, k. 120.

³⁹ Pismo podsekretarza stanu Marii Regent-Lechowicz znak PIV.464/35/81, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 64.

⁴⁰ Odpowiedzi prezesów sądów, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 63–130.

również wykluczyć obniżenia poziomu zawodowego adwokatów⁴¹. Zarzuty uprzywilejowania adwokatów czy dążenia do hermetyzacji środowiska nie były odosobnione. W uwagach podnoszony był często problem dyskryminacji w projekcie przedstawicieli innych zawodów prawniczych – sędziów i prokuratorów oraz radców prawnych, poprzez próbę ograniczenia możliwości ubiegania się o wpis na listę adwokatów⁴². W opiniach zdarzały się również postulaty dopuszczenia możliwości ubiegania się o wpis przez notariuszy.

Wspomnieć wypada również o propozycji prezesa SW w Szczecinie Włodzimierza Formickiego stworzenia jednej wspólnej aplikacji i egzaminu dla wszystkich zawodów prawniczych, umożliwienia płynnego przechodzenia między zawodami i skupienia kompetencji nadzorczych w rękach Ministra Sprawiedliwości. Ponadto

⁴¹ Pismo prezesa SW w Tarnobrzegu z siedzibą w Sandomierzu z 7.10.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 77.

⁴² W przypadku sędziów i prokuratorów w projekcie ustawy – Prawo o adwokataturze proponowano wydłużenie okresu karencji z 2 do 5 lat od opuszczenia stanowiska sędziego lub prokuratora do możliwości uzyskania wpisu na listę adwokatów w okręgu izby, w której sędzia lub prokurator wykonywał uprzednio ten zawód. Jeśli chodzi o radców prawnych, za dyskryminujący uznawany był wymóg posiadania 5 lat stażu i obowiązek zdawania egzaminu adwokackiego (sędziom i prokuratorom wystarczył 3-letni staż i zwolnieni oni byli z egzaminu). W uwagach domagano się też wykreślenia przepisu, który uniemożliwiał uzyskanie wpisu sędziom, prokuratorom i radcom prawnym, którzy uzyskali uprawnienia emerytalne, a wcześniej nie byli nigdy wpisani na listę adwokatów.

niejednokrotnie krytyce w opiniach płynących z sądów poddane były propozycje przyznania adwokaturze przymiotu niezawisłości czy udziału adwokatów w składach orzekających Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących uchwał organów adwokatury i dyscyplinarnych adwokatów.

We wrześniu 1981 r. projekt ustawy – Prawo o adwokaturze był szeroko dyskutowany także na forum Zrzeszenia Prawników Polskich (ZPP). Zarządy wojewódzkie Zrzeszenia wysuwały postulaty zbliżone do sędziowskich⁴³. Niektórzy prezesi sądów nadsyłali jako własne uwagi organów ZPP.

W dniu 22.10.1981 r. opracowana została w Ministerstwie Sprawiedliwości szczegółowa propozycja dotycząca zmian w przepisach projektu ustawy – Prawo o ustroju adwokatury. Propozycje uwzględniały uzgodnienia podjęte na posiedzeniu Prezydium Rządu 2.10.1981 r.⁴⁴ Rada Państwa miała rozpatrywać wyłącznie coroczne sprawozdania z działalności adwokatury składane przez NRA. Ścisłe kompetencje nadzorcze miały pozostać w rękach Ministra Sprawiedliwości. Do nich należeć miało:

- 1) prawo zaskarżania do sądu uchwał organów adwokatury sprzecznych z prawem;
- 2) wyrażanie zgody na ustalaną co-rocennie przez okręgowe rady adwokackie liczbę adwokatów, aplikan-

⁴³ Uwagi do projektu ustawy – Prawo o adwokaturze zgłoszone przez zarządy wojewódzkie ZPP – opracowanie zbiorcze z 15.09.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 7/691, k. 158–159.

⁴⁴ Notatka dla Ministra Sprawiedliwości na posiedzenie Prezydium Rządu 2.10.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 59.

- tów i zespołów adwokackich oraz plan ich rozmieszczenia w izbach;
- 3) prawo dopuszczania do wpisu na listę adwokatów sędziów, prokuratorów i arbitrów PAG z pominięciem wymaganego stażu pracy (proponowano dziesięć lat stażu, a okres karencji od odejścia z zawodu do przejścia do adwokatury skrócić do dwóch lat, wpis obligatoryjny);
- 4) prawo do uchylania decyzji rady w przedmiocie odmowy wpisu na listę adwokatów i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia lub zarządzenia wpisu na listę;
- 5) prawo wniesienia rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego;
- 6) określanie w drodze rozporządzenia wysokości opłat za czynności adwokackie⁴⁵.

PRACE SEJMOWE NAD ŚRODOWISKOWYM PROJEKTEM USTAWY – PRAWO O ADWOKATURZE

Środowiskowy projekt ustawy – Prawo o adwokaturze został oficjalnie wniesiony do Sejmu w dniu 20.07.1981 r. jako projekt poselski⁴⁶.

⁴⁵ Propozycje zmian do projektu ustawy – Prawo o adwokaturze w zakresie nadzoru, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 134–138.

⁴⁶ Pod projektem podpisali się głównie posłowie Stronnictwa Demokratycznego oraz bezpartyjni, byli to: Halina Auderska (bezp.), Waław Auleytner (Polski Związek Katolicko-Społeczny), Łukasz Balcer (SD), Janina Banasik (ZSL), Alojzy Bryl (SD), Rudolf Buchała (PZKS), Maria Budzanowska (SD), Hanna Buško (SD), Danuta Ciepłińska (bezp.), Maria Ciszewska (PZPR), Zdzisław

Skierowano go do wspólnych prac Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych. Pierwsze posiedzenie miało miejsce 29.07.1981 r. Na wstępie głos zabierali czołowi prawnicy władzy, posłowie PZPR Zdzisław Czeszejko-Sochacki (sprawozdaw-

Czeszejko-Sochacki (PZPR), Eugeniusz Czuliński (SD), Jan Fajęcki (SD), Marceli Faska (SD), Helena Galus (bezp.), Jadwiga Giżycka-Koprowska (SD), Helena Jagielowicz-Gawle (bezp.), Krystyna Jandy-Jendrośka (bezp.), Jan Janowski (SD), Jerzy Józwiak (SD), Zdzisław Jusis (SD), Tadeusz Kałasa (SD), Alfons Klafkowski (PAX), Zbigniew Kledecki (bezp.), Barbara Koziej-Zukowa (SD), Halina Koźniewska (bezp.), Władysław Kupiec (ZSL), Marianna Kwiatkowska (SD), Adam Łopatka (PZPR), Bogdan Łysak (SD), Karol Małcużyński (bezp.), Krystyna Marszałek-Młyńczyk (SD), Halina Minkiewicz-Latecka (SD), Tadeusz Witold Młyńczak (SD), Cecylia Moderacka (SD), Kazimierz Morawski (Chrześcijańskie Stowarzyszenie Społeczne), Kazimierz Orzechowski (ChSS), Zdzisław Pilecki (ChSS), Kazimiera Plezia (PZPR), Anna Pławska (bezp.), Genowefa Rejman (ZSL), Stanisław Rostworowski (ChSS), Józef Różański (SD), Zbigniew Rudnicki (SD), Franciszek Sadurski (ZSL), Maria Sarnik (bezp.), Józef Sawajner (bezp.), Dorota Simonides (bezp.), Halina Skibniewska (bezp.), Jan Słomski (SD), Mieczysław Stachura (PAX), Tadeusz Stadniczeńko (SD), Henryk Stawski (SD), Janusz Stefanowicz (PAX), Piotr Stefański (SD), Szczepan Styranowski (SD), Hanna Suchocka (bezp.), Zdzisława Sudyka (SD), Jan Szczepański (bezp.), Gustaw Śliwa (SD), Mieczysław Tarnawa (SD), Krystyna Wawrzynowicz (SD), Edward Wiśniewski (SD), Ryszard Wojna (PZPR), Józef Wojtala (SD), Janusz Zabłocki (PZKS), Witold Zakrzewski (bezp.), Sylwester Zawadzki (PZPR), Edward Zglobicki (SD), Zbigniew Zieliński (PZKS). Zob. Sejm PRL VIII Kadencji, III sesja, druk nr 59 z 1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 38.

ca projektu, były już prezes NRA⁴⁷), Adam Łopatka (dyrektor Instytutu Nauk Prawnych PAN i przewodniczący ZPP), Sylwester Zawadzki (minister sprawiedliwości) i Włodzimierz Berutowicz (pierwszy prezes Sądu Najwyższego). Trzech pierwszych z wymienionych podpisało się pod projektem złożonym do łaski marszałkowskiej. Nie promowali oni jednak proponowanych rozwiązań, lecz skupiali się na zwróceniu uwagi członków komisji na potrzebę dokonania jego korekty w kierunku wzmocnienia nadzoru państwowego nad adwokaturą, sugerując pozostawienie przynajmniej części uprawnień przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości⁴⁸. Zajęcie tego typu stanowiska nie może dziwić w przypadku Sylwestra Zawadzkiego. W międzyczasie zastąpił on bowiem na stanowisku ministra sprawiedliwości Jerzego Bafię. Postawa Zdzisława Czeszejki-Sochackiego mogła jednak być zawodem dla środowiska. Z pewnością liczyło ono, że będzie promował samorządowe dążenia adwokatów. W roli tej zastąpiła go jednak poseł SD, mecenas Maria Budzanowska⁴⁹, która stała się głównym rzecznikiem wzmocnienia samorządności i niez-

⁴⁷ W dniu 12.06.1981 r. doszło do wyboru nowego Prezydium NRA. Zdzisława Czeszejki-Sochackiego na stanowisku prezesa zastąpił Kazimierz Buchała.

⁴⁸ Biuletyn 348/VIII kad. – posiedzenie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych w dniu 29.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 85–89 i 93.

⁴⁹ Więcej na temat działalności mecenas Marii Budzanowskiej pisał J. Żuławski, *Adwokatura w ostatniej dekadzie PRL – historia samorządności*, Kraków 2012, s. 14–43.

ležności zawodowej adwokatów⁵⁰. Dążenia adwokatów w pełni popierała również poseł-mecenas Genowefa Rejman, która podkreślała:

„W projekcie znajdują się co prawda przepisy utrudniające przechodzenie z innych zawodów prawniczych do zawodu adwokata. Rzeczywistość społeczna jest jednak taka, że prawnicy wykonujący inne zawody w aparacie sprawiedliwości w jak największym stopniu pragnęliby przejść do adwokatury, do rzadkości natomiast należą sytuacje odwrotne. Stąd chęć pewnego przeciwdziałania temu zjawisku w projekcie. (...)

Metody sprawowania nadzoru nad adwokaturą, stanowią obecnie *curiozum* w systemie wymiaru sprawiedliwości. Nadzór nad sądami i prokuraturą sprawuje bowiem Rada Państwa. Natomiast nadzór nad organami adwokatury sprawuje Minister Sprawiedliwości. Sytuacja taka jest niewłaściwa, występuje bowiem niejednolitość podmiotów wykonujących nadzór zwierzchni w stosunku do różnych organów tworzących aparat wymiaru sprawiedliwości. Pozostawienie nadzoru nad organami adwokatury w gestii Ministra Sprawiedliwości byłoby możliwe i właściwe z logicznego punktu widzenia, w momencie gdybyśmy poddali temu nadzorowi także organy sądu i prokuratury”⁵¹.

⁵⁰ Biuletyn 348/VIII kad. – posiedzenie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych 29.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 90–91.

⁵¹ Biuletyn 348/VIII kad. – posiedzenie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych

Trudno jest zgodzić się z argumentacją poseł Rejman w drugiej z podejmowanych spraw. Zwierzchni nadzór Rady Państwa nad sądami i prokuraturą był jedynie systemową iluzją. Faktycznie sprawowali go Minister Sprawiedliwości oraz Wydział Administracyjny KC PZPR. W postulatach adwokatury chodziło jednak o to, żeby nadzór stał się iluzoryczny, a tym samym żeby adwokatura stała się organizacją faktycznie samorządną. Wiadomo jednak, że w pracach sejmowych należało w tym zakresie zachować polityczną poprawność wypowiedzi. Stawianie spraw wprost mogło zniweczyć szanse na realizację postulatów.

Dalsze prace spoczęły na barkach powołanej podkomisji w składzie: Adam Łopatka (PZPR) – przewodniczący, Łukasz Balcer (SD), Stefan Biskupski (ZSL), Maria Budzanowska (SD), Maria Ciszewska (PZPR), Zdzisław Czeszejko-Sochacki (PZPR), Władysław Kupiec (ZSL), Felicjanna Leńska (ZSL), Ryszard Reiff (bezpartyjny, PAX) i Ryszard Wojna (PZPR).

Jesienią 1981 r. podkomisja przeprowadziła konsultacje projektu. Poprawki zgłosiły: Kancelaria Rady Państwa, Urząd Rady Ministrów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Społecznych, Sąd Najwyższy, Sąd Wojewódzki w Warszawie, Prokuratura Generalna, Państwowy Arbitraż Gospodarczy, Zrzeszenie Prawników Polskich, wojewódzkie zespoły poselskie w Rzeszowie, Szczecinie i War-

29.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 91–92.

szawie oraz ekspert podkomisji prof. Zbigniew Resich⁵².

W uwagach negatywnie odnoszono się do proponowanej zasady niezawisłości adwokatury i jej podległości wyłącznie ustawom. Wskazywano, że zasada ta jest charakterystyczna dla sądów i sędziów oraz stanowiłaby ograniczenie nadzoru państwowego nad adwokaturą. Rozpatrywano możliwość przyznania tego przymiotu adwokatom przy wykonywaniu czynności, jednak i ta zasada była wątpliwa ze względu na pewną zależność od klienta.

W kwestii samego nadzoru nad adwokaturą nie było jednolitości stanowisk. Pojawiały się głosy o potrzebie jego pozostawienia w rękach Ministra Sprawiedliwości. Część opiniodawców uznawała za słuszne proponowane przez środowisko adwokackie rozwiązanie przyznania kompetencji nadzorczych Radzie Państwa. Niektóre z propozycji dążyły jednak do wzmocnienia tego nadzoru, np. poprzez przyznanie Radzie Państwa prawa samodzielnego uchylania uchwał organów adwokatury czy wydawania w szczególnych przypadkach uchwał w zastępstwie organów adwokatury. Pojawił się jednak również dalece liberalny głos prof. Zbigniewa Resicha, który był zwolennikiem zdjęcia z adwokatury ciężaru zwierzchniego nadzoru typu administracyjnego, „wyka-

zując w ten sposób pełne zaufanie dla samorządu adwokackiego”⁵³. Ewentualny nadzór powinien mieć – jego zdaniem – charakter głównie nadzoru sądowego.

Planowo podkomisja miała przedstawić swoje sprawozdanie w styczniu 1982 r.⁵⁴ Prace podkomisji uległy jednak opóźnieniu, prawdopodobnie ze względu na wprowadzony 13.12.1981 r. stan wojenny. Jednak, co najważniejsze, nie zostały wstrzymane.

Jak wynika z notatek przygotowywanych w Ministerstwie Sprawiedliwości w lutym 1982 r., prace podkomisji zmierzały ku końcowi. Jednak resort planował zgłosić swoje niezadowolone ze stale utrzymywanego w projekcie podkomisji ograniczenia kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Resort domagał się:

- 1) pozostawienia w jego rękach kompetencji do:

- uchylania uchwał organów adwokatury sprzecznych z prawem, w ocenie ministra;
- rozpatrywania odwołań od uchwał o odmowie wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, z możliwością dalszego zaskarżenia decyzji ministra do NSA;

- 2) wprowadzenia obowiązku uzyskania przez NRA zgody Ministra

⁵² Zestawienie propozycji poprawek i uwag do projektu ustawy – Prawo o adwokaturze przygotowane przez sejmowe Biuro Prawne, Biuletyn 348/VIII kad. – posiedzenie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych 29.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 101–135.

⁵³ Biuletyn 348/VIII kad. – posiedzenie Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych 29.07.1981 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 111.

⁵⁴ Pismo Dyrektora Gabinetu Ministra Sprawiedliwości w sprawie planu pracy Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości od października 1981 r. do września 1982 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/357, k. 96–97.

Sprawiedliwości na planowane rozmieszczenie zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich;

- 3) przyznania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień w postępowaniu dyscyplinarnym do:
 - wydawania polecenia wszczęcia takiego postępowania,
 - tymczasowego zawieszania adwokata lub aplikanta adwokackiego w wykonywaniu czynności zawodowych,
 - wnoszenia rewizji nadzwyczajnych do SN od ostatecznych orzeczeń dyscyplinarnych⁵⁵.

Podkomisja starała się utrzymać przewodnią myśl projektu, zwiększenia zakresu samorządności adwokatury. Według jej projektu Rada Państwa miała wykonywać ogólny nadzór przez przyjmowanie i rozpatrywanie rocznych sprawozdań NRA z działalności adwokatury. Zgodzono się, że pewne kompetencje nadzorcze powinien posiadać Minister Sprawiedliwości, jednak nie w zakresie, jakiego oczekiwał resort. Minister miał mieć uprawnienia do:

- 1) wyrażania zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, poza zespołem adwokackim;
- 2) zaskarżania do Sądu Najwyższego uchwał rad adwokackich;
- 3) wnoszenia uwag do planu rozmieszczenia zespołów adwokac-

kich, adwokatów i aplikantów adwokackich ustalanego ostatecznie przez NRA;

- 4) składania rewizji nadzwyczajnych do SN od ostatecznych wyroków dyscyplinarnych.

Projekt podkomisji był rozpatrywany na posiedzeniach Komisji Prac Ustawodawczych oraz Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości w dniach 17 kwietnia, 12 i 17 maja 1982 r. Minister sprawiedliwości Sylwester Zawadzki wykorzystał posiedzenia jako ostatnią szansę przeformowania swoich postulatów. Dyskusja ogniskowała się wokół zgłaszanych wniosków o rozszerzenie kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości. Pozostałe kwestie nie budziły większych kontrowersji, wnoszono jedynie drobne poprawki redakcyjne. Posiedzenia stały się areną sporu między Ministrem Sprawiedliwości i popierającą jego dążenia większością posłów PZPR a posłami związanymi z adwokaturą Marią Budzanowską (SD), Zdzisławem Czeszejką-Sochackim (PZPR), Genowefą Rejman i Franciszkiem Sadurskim (oboje ZSL) oraz reprezentującym NRA prezesem Kazimierzem Buchałą⁵⁶. Bezkompromisowa w dyskusji była postawa mecenas Marii Budzanowskiej. Z każdym kolejnym wnioskiem ministra o wzmocnienie jego kompetencji widoczny

⁵⁵ Zob. dwa projekty notatek, przygotowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości w lutym 1982 r., z uwagami do projektu podkomisji ustawy – Prawo o adwokaturze, AAN, 285 MS, sygn. 18/160, k. 155–160.

⁵⁶ Zob. Biuletyny 508/VIII, 530/VIII i 534/VIII – protokoły z posiedzeń Komisji Spraw Wewnętrznych i Wymiaru Sprawiedliwości oraz Komisji Prac Ustawodawczych w dniach 17 kwietnia, 12 i 17 maja 1982 r., AAN, 285 MS, sygn. 12/364, k. 171–202, 209–247.

był wzrost temperatury dyskusji. Nie wykroczyła ona jednak w żadnym momencie poza ramy tzw. języka parlamentarnego. Podejście adwersarzy Ministra Sprawiedliwości było wręcz zbyt dyplomatyczne. Szczególnie widoczne było to w momencie propozycji ministra Zawadzkiego przywrócenia do projektu obowiązku dawania przez kandydatów na adwokatów tzw. rękojmi wykonywania zawodu adwokata zgodnie z zadaniami adwokatury w PRL. Trudno było już wówczas ukrywać, jakiemu celowi służyła instytucja „rękojmi”. Karty zostały odkryte przez władze w pierwszych miesiącach stanu wojennego, kiedy z powodu rzekomego braku rękojmi należytego wykonywania obowiązków pozbawiono stanowisk sędziów, którzy aktywnie działali w „Solidarności” i na rzecz samorządności w sądownictwie⁵⁷. Nikt nie wspomniał jednak o politycznym znaczeniu instytucji rękojmi. Ostatecznie wprowadzono ją do projektu. Podobnie było z większością wniosków ministra Zawadzkiego. Komisje zadecydowały o przyznaniu Ministrowi Sprawiedliwości istotnych kompetencji, znacznie ograniczających samorządność, w zakresie:

- 1) składania sprzeciwu wobec uchwał organów adwokatury o odmowie wpisu na listę adwokatów, od którego zainteresowanemu i organom adwokatury przysługiwało odwołanie do Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 2) postępowania dyscyplinarnego –

⁵⁷ K. Niewiński, *PZPR a sądownictwo w latach 1980–1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Oświęcim 2016, s. 203–218.

polecenia jego wszczęcia i tymczasowego zawieszania adwokatów w czynnościach.

Posłowie mecenasi Maria Budzawska i Zdzisław Czeszejko-Sochacki wyrazili swój sprzeciw wobec przegłosowania przez komisje poprawek Ministra Sprawiedliwości, składając wnioski mniejszości. Nie miały być one jednak poddawane pod głosowanie w Sejmie. Służyć miały zaprezentowaniu na forum Sejmu głosów sprzeciwu wobec zachowania szerokiej kompetencji nadzorczych w rękach Ministra Sprawiedliwości, wbrew postulatam środowiska adwokackiego. Wspominał o tym poseł Adam Łopatka, prezentując projekt ustawy – Prawo o adwokaturze, tuż przed jego rozpatrzeniem w Sejmie, na zebraniu Klubu Poselskiego PZPR. Profesor Łopatka podkreślał w swoim wystąpieniu, że pierwotny projekt środowiskowy „był nacechowany pewną jednostronnością, znaczy pewnym nadmiarem dążeń samorządowych i powszechną w owym czasie nieufnością do rządu. W toku prac w komisjach sejmowych te sprawy zostały w zasadzie wyprostowane i dzisiaj mamy do uchwalenia projekt ustawy, który idzie zgodnie z potrzebami czasu i kraju, a także zgodnie z postulatami, mianowicie zmierza on do rozszerzenia zadań adwokatury, podnosi rangę adwokatury wiążąc ją, podobnie jak powiązana jest prokuratura oraz Sąd Najwyższy, z Radą Państwa i dający jej dojście do Rady Państwa. Wreszcie projekt ten znosi z jednej strony nadzór Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą, który dotychczas

istnieje, daje jednak Ministrowi Sprawiedliwości oraz innym ministrom w niezbędnym zakresie wpływ na decyzje i działalność adwokatury i w ten sposób wydaje się zabezpiecza troskę o interes ogólnopństwowy i ogólnospołeczny w działalności tej samorządowej organizacji. (...) Projekt ten jest pozytywną odpowiedzią na istniejące potrzeby i potwierdza tę linię reform i zmian, które z jednej strony odrzucają niewłaściwości w sprawowaniu władzy z okresu przed sierpniem 1980 r. i z drugiej strony unika słabości i elementów niepożądanych, które miały miejsce w okresie 18 czy 16 miesięcy⁵⁸.

Sprawozdawca ponadto zwracał uwagę na wyjątkowość zgłoszonego zdania mniejszości, z którego nikt nie korzystał od czasów Sejmu Ustawodawczego, a więc od 30 lat funkcjonowania Sejmu PRL. Jego zdaniem wniosek miał charakter demonstracyjny, a jego użycie „wzbogacało barwy demokracji w działalności Sejmu”⁵⁹. Sytuacja ta ukazuje dobitnie, że Sejm PRL był jedynie placem propagandowej agitacji, a nie organem o realnych kompetencjach i znaczeniu. Było również znamienne, że odwagę do wniesienia sprzeciwu na forum Sejmu po raz pierwszy w dziejach PRL, i to w okresie stanu wojennego, mieli właśnie adwokaci.

Nowa ustawa – Prawo o adwokatu-

⁵⁸ Stenogram z zebrania Klubu Poselskiego PZPR w dniu 26.05.1982 r. w gmachu Sejmu, AAN, 1354 KC PZPR, Biuro Spraw Sejmowych, sygn. XXV/12, k. 11–12.

⁵⁹ Stenogram z zebrania Klubu Poselskiego PZPR w dniu 26.05.1982 r. w gmachu Sejmu, AAN, 1354 KC PZPR, Biuro Spraw Sejmowych, sygn. XXV/12, k. 13.

rze została ostatecznie przyjęta przez Sejm 26.05.1982 r.⁶⁰ Odpowiadała ona jednak jedynie częściowo postulatom środowiska adwokackiego. Głównym osiągnięciem było powołanie, jako najwyższego organu samorządowego, Krajowego Zjazdu Adwokatury. Kompetencje Ministra Sprawiedliwości zostały w znacznym stopniu ograniczone. Jednak wciąż posiadał on możliwości wpływania na dobór kadr do adwokatury i w sprawach postępowań dyscyplinarnych. Ustawa z 1982 r., w stosunku do pierwotnego projektu, realizowała także postulaty sędziów i radców prawnych w zakresie udroźnienia dostępu przedstawicieli innych zawodów prawniczych do adwokatury. Odpowiednie poprawki w tym zakresie zostały wprowadzone na etapie prac podkomisji.

WNIOSKI

Przyjęta 26.05.1982 r. ustawa – Prawo o adwokaturze nie spełniała do końca oczekiwań środowiska adwokackiego, które domagało się realizacji zasady pełnej samorządności zawodowej. Minister Sprawiedliwości utracił jednak wiele ze swoich kompetencji, a część zachowanych utraciło swą arbitralność poprzez poddanie ich kontroli Sądu Najwyższego. Władze dopuściły do tych zmian w ramach realizacji programu tzw. socjalistycznej odnowy kraju, który był częściowym odwrótem od sprawowania ścisłego nadzoru partyjno-rządowego nad każdą sferą

⁶⁰ Dz.U. z 1982 r. nr 16 poz. 124. Zob. T.J. Kotliński, A. Redzik, M. Zaborski, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach*, Warszawa 2013, s. 428–442.

funkcjonowania państwa. Staraly się jednak utrzymać kontrolę i wpływ na samorząd adwokacki przy pomocy podstawowych organizacji partyjnych PZPR działających w adwokaturze. Pozycja partii w tym środowisku okazała się jednak zbyt słaba. Władze przeliczyły się w swoich kalkulacjach. Dobitnie ukazały to wybory członków organów okręgowych izb adwokackich oraz de-

legatów na pierwszy – pod rządami ustawy z 1982 r. – Krajowy Zjazd Adwokatury, które miały miejsce w okresie od czerwca do września 1983 r. Adwokaci związani z PZPR stanowili niewielki odsetek wybranych członków i delegatów. Również sam przebieg Zjazdu potwierdził, że adwokatura nie zamierzała dopuszczać do jej partyjnego sterowania.

ABSTRACT

dr Kamil Niewiński

The author is a doctor of laws, an academic teacher linked with the University of Białystok, an employee of local government at Białystok city office, in his academic work he deals with the system of justice in the broad sense.

Hope and reality – self-governance and supervision of the Minister of Justice in the Act – Law on the Bar of 26.05.1982

The article discusses the events from the years 1980-1982, which brought about a partial shift in the policy of the Polish People's Republic under the influence of social protests held by 'Solidarity'. Its aim is to present the attitude of the authorities towards the self-governance postulates of the Bar. It shows the way to the reform carried out in 1982, which was a compromise between two stands. Therefore, it failed to fulfil the hopes of the advocates, but it also deprived the authorities of control over the Bar.

Keywords: *the Bar, self-government, supervision, Ministry of Justice*

dr Kamil Niewiński

ORCID: 0000-0002-1752-2871; e-mail: kamilnws18@gmail.com

Autor jest doktorem nauk prawnych, nauczycielem akademickim związanym z Uniwersytetem w Białymstoku, pracownikiem samorządowym białostockiego magistratu, w pracy naukowej zajmuje się sferą szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości.

BIBLIOGRAFIA ZAŁĄCZNIKOWA

- Adwokatura Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. Z. Krzemiński, Warszawa 1974
- Adwokatura warszawska w latach nadziei i przełomu (1956–2009)*, red. A. Flisek, Warszawa 2009
- Ambroziewicz Piotr**, *Maraton adwokatów*, „Prawo i Życie” 1981/3
- Czas próby. O adwokatach – obrońcach ludzi i wartości*, Warszawa 1984, seria „Komitet Helsiński w Polsce” 1984/5
- Dzieje adwokatury na Pomorzu Środkowym w latach 1945–1992*, red. L. Kasperski, Warszawa 1992
- Fiedorczyk Piotr, Kowalski Przemysław**, *Izba Adwokacka w Białymstoku 1951–2011*, Warszawa 2011
- Hęcka Stanisław**, *Sprawozdanie z Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu (3–4.01.1981)*, „Państwo i Prawo” 1981/5
- Kotliński Tomasz, Redzik Adam, Zaborski Marcin**, *Historia ustroju Adwokatury Polskiej w źródłach*, Warszawa 2013
- Krzemiński Zdzisław**, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2005
- Niewiński Kamil**, *PZPR a sądownictwo w latach 1980–1985. Próby powstrzymania „solidarnościowej” rewolucji*, Oświęcim 2016
- Ogólnopolski Zjazd Adwokatów w Poznaniu w dniach 3 i 4.01.1981 r. (przebieg obrad odtworzony na podstawie zapisu na taśmie magnetofonowej)*, „Palestra” 1981/3–4
- Potrzebowski Karol**, *Projekt prawa o adwokaturze w ujęciu Komisji Legislacyjnej Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów*, „Palestra” 1981/5
- Redzik Adam, Kotliński Tomasz**, *Historia Adwokatury*, Warszawa 2012
- Szczęsny Jerzy**, *Poznański Zjazd Adwokatury*, „Gazeta Prawnicza” 1981/2
- Żuławski Jacek**, *Adwokatura w ostatniej dekadzie PRL – historia samorządności*, Kraków 2012