

Czesław Jaworski

Samorząd zawodowy. Konstytucja. Wybory

Palestra 35/10(406), 3-11

1991

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.

Samorząd zawodowy. Konstytucja. Wybory

1. Dyskusja, wywołana procesem legislacyjnym, nad projektami ustaw dotyczącymi adwokatury i radców prawnych, a przede wszystkim nad projektem ustawy określonym mianem projektu unifikacyjnego, wykacza daleko poza partykularne interesy obu grup zawodowych. Zmusza bowiem do postawienia bardziej ogólnego pytania. Czy i jaką ochronę prawną zapewnia samorządom zawodowym obowiązująca Konstytucja RP? Odpowiedzią na to pytanie powinny być zainteresowane nie tylko samorzady zawodowe tradycyjnie funkcjonujące od dziesiątek lat (np. samorząd adwokacki), samorzady rozwiązane w okresie PRL-u, a reaktywowane w nowej rzeczywistości społeczno-politycznej (np. samorząd lekarski), ale również dynamicznie powstające nowe samorzady w wielu zawodach (np. samorząd maklerów).

Czy te wszystkie samorzady zawodowe mogą mieć uzasadnione przekonanie, że zostają na trwałe wpisane w prawnoustrojowe podstawy III Rzeczypospolitej? Nie w sensie hasła, idei, lecz realnie istniejących i działających struktur samorządowych. Sądzę, że z tego właśnie powodu tak istotnego znaczenia nabiera decyzja Sejmu, jaka zostanie podjęta w sprawie samorządu adwokackiego i samorządu radców prawnych.

Doświadczenie historyczne wykazało, że przepisy regulujące działalność konkretnego samorządu zawodowego były często zmieniane. W wyniku tych zmian następowało poszerzenie lub ograniczenie kompetencji samorządu, a nawet jego rozwiązanie. Do zmian takich

dochodziło albo z inicjatywy samego samorządu, albo z inicjatywy czynnika zewnętrznego. Tym czynnikiem zewnętrznym najczęściej były organy wykonawcze (ministerstwo lub rząd), sprawując nadzór państwowy nad określonym samorządem zawodowym. W każdym przypadku ostateczną decyzję o losie konkretnej grupy zawodowej, zorganizowanej w formie samorządu zawodowego, podejmowały organy parlamentarne lub najwyższy organ państwowy wyposażony w uprawnienia ustawodawcze. Samorzady zawodowe nie miały i nie mają własnej inicjatywy ustawodawczej. Jednakże cel w postaci uchwalenia odpowiedniego prawa osiągały niekiedy przez opracowanie własnych projektów aktów normatywnych i przekonanie grupy posłów (lub najwyższego organu państwowego) o konieczności uchwalenia takiego prawa. Często członkowie samorządu zawodowego byli jednocześnie posłami. W tym znaczeniu można mówić o samodzielnej inicjatywie ustawodawczej samorządu zawodowego.

Spróbujmy te ogólne rozważania nasycić pewną treścią merytoryczną. Punktem odniesienia niech będą dwa najdłuższe funkcjonujące samorzady: samorząd lekarski i samorząd adwokacki, w pewnym przedziale czasowym, np. II Rzeczypospolitej i PRL.

Nawet pobieżna analiza projektów aktów normatywnych oraz analiza skutków uchwalonych na ich podstawie ustaw lub wydanych rozporządzeń z mocą ustawy pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków.

Wniosek pierwszy: Samorząd, jako taki, a w tym i samorząd zawodowy, urastał do rangi określonego symbolu - symbolu ustroju demokratycznego. Państwa wkraczające na drogę demokracji od samego początku umożliwiały budowę silnych, sprawnych i niezależnych samorządów zawodowych, wyposażonych w szeroki zakres kompetencji, niejednokrotnie o szczególnie znaczeniu dla właściwego funkcjonowania państwa. Klasycznym przykładem takiej postawy był dekret naczelnika Państwa z grudnia 1918 r., którym adwokaturze polskiej nadano status niezależnej, samorządowej organizacji zawodowej.

Wniosek drugi: Ograniczanie praw i swobód obywatelskich zawsze ściśle wiąże się z ograniczeniem niezależności i kompetencji samorządów. Zjawiska takie występują zarówno w państwach demokratycznych, jak i w państwach totalitarnych. Negatywnym przykładem ograniczania praw i swobód obywatelskich są lata przełomu 1926/1932, a w zakresie ograniczania samorządu adwokackiego - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 7 października 1932 r. - Prawo o ustroju adwokatury. W okresie PRL-u prawie wszystkie samorządy zostały rozwiązane (m.in. tak ważny samorząd lekarski), a pozostałe wyjątkowo drastycznie ograniczono, między innymi przez zawężenie ich uprawnień i wprowadzenie silnie rozbudowanego nadzoru państwowego. W państwie demokratycznym obowiązujące procedury prawne umożliwiają samorządom zawodowym podjęcie skutecznej walki o przywrócenie im pełnej niezależności i szerokiego zakresu kompetencji. Wymowną ilustracją tej tezy może być ustawa z 4 maja 1938 r. - Prawo o ustroju adwokatury oraz poprzedzająca uchwalenie tej ustawy kampania prowadzona przez różne środowiska zawodowe; kampania ta doprowadziła do uchylenia powołanego wyżej rozporządzenia Prezydenta RP z 1932 r.

Obecnie w debacie parlamentarnej ustawa z 1938 r. powoływana jest jako wzór ustawy samorządowej. Najczęściej powołują się na nią zwolennicy tzw. projektu unifikacyjnego, tj. zwolennicy nadania tytułu adwokata z mocy ustawy niemal wszystkim radcom prawnym w liczbie ok. 20 tys. osób. Powołujący się na ustawę z 1938 r. albo zapominają, albo nie zdają sobie sprawy z tego, że była ona uchwalona jako antidotum na przeludnienie adwokatury, (ok. 8 tys. osób wpisanych na listy adwokackie), wywołane nie ograniczonym napływem do adwokatury osób nie mających należytego przygotowania do oczekujących ich obowiązków zawodowych.¹

Wniosek trzeci: Projektując nowe prawo należy rozważyć wszystkie bliższe i dalsze skutki, jakie ono wywoła. Prawo powinno wyrażać pewne podstawowe wartości i tym wartościom służyć, a nigdy doraźnym celom czy efektem politycznym. Ma to szczególne znaczenie dla stosunkowo niewielkich grup zawodowych, zorganizowanych w formie samorządów zawodowych. Niektóre z nich mają do spełnienia doniosłe zadania społeczne, gospodarcze, prawne, polityczne. Złe prawo musi zawsze wywołać negatywne następstwa. Dla samorządów zawodowych jedną z ważniejszych kwestii jest sprawa doboru odpowiednich osób.

Na podstawie kwalifikacji zawodowych i etycznych oceniane są nie tylko poszczególne osoby wykonujące określony zawód, ale także całe środowisko zawodowe. Im wyższe są te kwalifikacje, tym lepiej członkowie wykonywujący dany zawód mogą realizować oczekiwania społeczne oraz zakreślone przez ustawodawcę cele. Prawo obowiązujące w PRL, szczególnie w latach 40, 50, a nawet 60-tych, doprowadziło do likwidacji wielu wolnych związków zorganizowanych uprzednio w samorządy zawodowe (np. lekarzy, aptekarzy), a w innych (adwokaci, rzemieślnicy) wywołało niekorzystne zmiany (do „zawodu”

stosunkowo łatwo dostawali się ludzie przypadkowi, bez odpowiednich kwalifikacji zawodowych i etycznych). Odbudowa autorytetu i godności zawodu wymagała wielkiego zaangażowania ze strony samorządu oraz całego środowiska. Na szczęście osiągnięto znaczne efekty. Świadczyć o tym mogą badania opinii publicznej dotyczące popularności i przydatności poszczególnych zawodów, wśród których zawód adwokata w latach 1986-1989 zdobył znowu bardzo zaszczytne miejsce.

W państwach demokratycznych prawo samorządowe jest na ogół stabilne, obowiązuje po kilkadziesiąt lat. Błąd popełniony w 1932 r. został naprawiony w 1938 r. Z odwrotną sytuacją spotykamy się w państwach typu totalitarnego. W PRL, szczególnie w pierwszym okresie, prawo o adwokaturze zmieniane było co kilka lat (1944/1945, 1950, 1959, 1963). Przygotowując nowe prawo (nawet w sensie nowelizacji prawa obowiązującego) należy zakładać dłuższą perspektywę czasową jego obowiązywania. Perspektywa czasowa dla samorządów zawodowych wiąże się ściśle z liczbą osób wykonujących dany zawód. Pomiędzy wysokimi kwalifikacjami zawodowymi i etycznymi osób wykonujących zawód a zapotrzebowaniem społecznym na ich pracę zachodzi istotny związek zależności. Nadmierna liczba osób wykonujących dany zawód w stosunku do potrzeb odbija się wyjątkowo niekorzystnie na jakości wykonywanej pracy oraz na podstawach etycznych członków danego zawodu. Aby nie dopuścić do takiej sytuacji mądry ustawodawca ustala pewne standardy liczbowe za pomocą odpowiednich zabezpieczeń prawnych. Na przykład w II Rzeczypospolitej liczba i rozmieszczenie aptek uzależniona była od liczby mieszkańców, a liczba adwokatów (ok. 8 tys.) mogła być ograniczona przez zamykanie na określony czas listy adwokatów i listy aplikantów adwokackich (art. 66 ustawy z 1938 r.).

Twierdzenie, że powinno się nadać z mocy ustawy uprawnienia do wykonywania zawodu wszystkim chętnym, nawet tym, którzy mają niski poziom wiedzy zawodowej, z założeniem, że prawa rynku i wolnej, nie ograniczonej konkurencji doprowadzą do naturalnej i właściwej selekcji, świadczą albo o nieznajomości zasad, na jakich oparte są samorządy zawodowe, albo o lekceważeniu i godzeniu się na wyjątkowo negatywne następstwa, które z takiego działania muszą wynikać. Można już obecnie z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjąć, że na wzburzonej fali walki konkurencyjnej utrzymują się w większości ci, którzy danego zawodu nie powinni wykonywać, jeżeli nie z powodu braku dostatecznych kwalifikacji zawodowych, to z całą pewnością etycznych. Niektóre grupy zawodowe, i działające w ich imieniu i interesie samorządy zawodowe, odgrywają istotną rolę w działalności organów państwowych, organów władzy. Obniżenie prestiżu tych grup zawodowych, musi, siłą rzeczy, doprowadzić do obniżenia prestiżu organów władzy. A kto zrekompensuje straty materialne i moralne poniesione przez zwykłych obywateli korzystających z pomocy takich właśnie członków danego zawodu? Czy takie niepewne eksperymenty potrzebne są państwu budującemu ład demokratyczny?

Wniosek czwarty: Jeżeli akty normatywne dotyczące samorządów zawodowych opracowane były przez przedstawicieli grupy zawodowej tworzącej następnie samorząd (np. dekrety Naczelnika Państwa z 1918 r., ustawa o samorządzie lekarskim) lub z inicjatywy grup prosamorządowych (ustawa z 1938 r., ustawa z 1982 r. o adwokaturze, która przygotowana została przez komisję powołaną na Nadzwyczajnym Zjeździe Adwokatury Polskiej w Poznaniu w styczniu 1981 r.), to wyrażają one najpełniej ideę samorządności (w aktualnej strukturze organów i władz Państwa), pozostając w zgodności z interesem ogólnym.

Nad tym, aby interes ogólny nie był naruszony, czuwał zresztą zawsze naczelny organ władzy państwowej, który projektowi nadawał kształt obowiązującej normy prawnej.

Inaczej przedstawiał się ten sam problem, gdy prawo samorządowe przygotowywane było poza strukturami danego samorządu lub z pozycji antysamorządowych. Prowadziło to albo do likwidacji samorządu (np. lekarskiego), albo do daleko posuniętego ograniczenia jego niezależności i okrojenia zakresu kompetencji (przepisy o samorządach z lat 1944/1945, ustawy z 1950 r. i 1963 r. o adwokaturze). Likwidacja samorządu zawodowego może nastąpić wprost, jak to np. uczyniono w latach 50-tych w stosunku do samorządu lekarskiego, lub w drodze takich przekształceń, które faktycznie prowadziły do likwidacji danego samorządu. Przy likwidacji samorządu zawodowego wprost lub w drodze odpowiednich przekształceń rodzi się zasadnicze pytanie, czy art. 5 Konstytucji stanowi, czy nie stanowi przeszkody dla tego rodzaju działań? Istotne jest też pytanie, w jaki sposób likwidowany samorząd może podjąć skuteczną walkę o ochronę swojej tożsamości i niezależności. Ale to już oddzielny temat, chociaż powiązany z interpretacją normy art. 5 Konstytucji.

2. Przypomnijmy, że art. 5 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”.

Do podkomisji sejmowej, zajmującej się projektami ustaw o adwokaturze i radcach prawnych, wpłynęło wiele ekspertyz i opinii. Poglądy wypowiedziane przez wybitne autorytety naukowe, urzędy, instytucje² i organizacje nie pozostały bez wpływu na ostateczną decyzję parlamentu. Rzecz w tym, że poglądy te są rozbieżne. Można je z grubsza podzielić na dwie grupy.

Przedstawiciele pierwszej grupy uważają, że art. 5 Konstytucji nie zamyka drogi do interwencji legislacyjnej, zmierzającej do likwidacji samorządu zawodowego. W uzasadnieniu autorzy odwołują się do treści tej normy, która nie traktuje jednakowo wszystkich form samorządu. Samorząd terytorialny wymieniony jest imiennie, a inne formy zbiorczo. Samorządowi terytorialnemu gwarantuje się udział w sprawowaniu władzy, a innym formom tylko swobodę działalności. Zmiana przepisów o samorządzie terytorialnym wymaga zmiany przepisów konstytucyjnych, a pozostałe „inne” formy samorządu, powoływane do życia zwykłymi ustawami, mogą być za pomocą takich ustaw likwidowane i zmieniane. Deklaracja o swobodzie działalności nie wyklucza możliwości ustawodawczej powoływania nowych lub znoszenia dotychczasowych korporacji, a także ich dowolnego przekształcenia. Wniosek przeciwny oznaczałby w istocie rzeczy zablokowanie regulacyjnej funkcji parlamentu.³

O naruszeniu art. 5 Konstytucji można by mówić wówczas, gdyby ustawa zwykła, określająca struktury organizacyjne korporacji, podważała jej samorządność (autonomiczność) wbrew ideałom zaakceptowanym przez Konstytucję.⁴

Odmienne stanowisko zajmują te osoby i organizacje, które umownie zaliczam do grupy drugiej. A oto kilka wybranych argumentów, najbardziej charakterystycznych dla tego stanowiska. Jeżeli z mocy Konstytucji państwo ma sprzyjać rozwojowi samorządów, a także tworzeniu przez grupy społeczne nowych form samorządowych, to tym bardziej jest zobowiązane do ochrony tych samorządów, które już istniały w dniu wejścia w życie noweli konstytucyjnej z grudnia 1989 r. Ochrona i wsparcie polegałyby na gwarantowaniu ich istnienia.⁵

Gwarancja swobody działalności samorządu oznacza: po pierwsze - poszanowanie istniejących, ustawowo zagwa-

rantowanych form jego istnienia, po drugie - wytyczenie przez Konstytucję drogi zmierzającej w kierunku rozszerzenia jego form oraz granic możliwości funkcjonowania, po trzecie - gdyby jakieś względy zaważyły na konieczności dokonania zmian zawężających zakres działalności samorządu, to można by to uczynić wyłącznie przez osiągnięcie porozumienia i zgody konkretnego samorządu na takie rozwiązanie.⁶ Gwarantowanie swobody działania samorządu wyklucza narzucenie samorządowi rozwiązań pochodzących od tzw. ubocznych czynników.⁷

Tak daleko posunięta rozbieżność w interpretacji art. 5 Konstytucji powinna zaniepokoić w najwyższym stopniu wszystkie samorządy, poza samorządem terytorialnym. Niekorzystnie dla trwałości tych samorządów interpretacje dały asumpt do wypowiedzi niektórych posłanki i posłów (w toku dyskusji we wspomnianej podkomisji), że Sejm może zlikwidować każdy samorząd i na jego miejsce powołać inny, jeżeli uzna to za potrzebne według własnej oceny. Okazało się również, że nowelizując art. 5 Konstytucji parlamentarzyści mieli na uwadze przede wszystkim samorząd terytorialny. Zapowiedziane wybory do samorządu terytorialnego oraz walka o zakres kompetencji tego samorządu stały się ważnym wydarzeniem politycznym, a powoływany samorząd terytorialny istotną strukturą prawno-ustrojową państwa. W tej konfiguracji sprawa „innych form samorządowych” była jedynie tłem dla wprowadzanych zmian. Nie starczyło chyba czasu na wypracowanie jednoznacznego statusu „innych form samorządowych”. Wszystkie te okoliczności upoważniają do zgłoszenia postulatu, aby przyszła Konstytucja w sposób klarowny i pełny uregulowała problem tych „innych form samorządu”. Być może, że słuszny okaże się wniosek, aby niezależnie od gwarancji konstytucyjnej sprawa samorządów zawodowych znalazła generalne uregulowanie w jednej ustawie.⁸

Do czasu uchwalenia nowej Konstytucji należałoby zatem wstrzymać się z likwidacją dotychczasowych samorządów zawodowych nawet w formie ich przekształcania.

Opowiadając się zdecydowanie za stanowiskiem, że likwidacja istniejącego samorządu zawodowego pozostaje w sprzeczności z gwarancją konstytucyjną wyrażoną w art. 5 Konstytucji, pragnę przedstawić kilka polemicznych uwag, odnoszących się do niektórych argumentów podnoszonych przez przedstawicieli odmiennego poglądu.

Po pierwsze, konstytucyjnemu określeniu „swoboda działalności” nadaje się zbyt wąskie znaczenie. Odnosi się je w zasadzie do sfery wnętrza organizacyjnego korporacji, spraw deontologii itp.⁹ Ustawy o samorządach zawodowych posługują się raczej określeniem „niezależny” (samorząd jest niezależny w wykonywaniu swoich zadań). Niezależny samorząd to niezależna od władzy państwowej struktura organizacyjna, niezależny byt, samodzielny, niezawisły, podejmujący samodzielne, niezawiste decyzje w granicach prawa statującego dany samorząd. Najczęściej dotyczy one wyboru i organizacji organów samorządowych, wpisów na listę członków i skreślenia z tej listy, zarządzania własnym majątkiem, szkolenia i doskonalenia zawodowego, własnego sądownictwa, tworzenia i przestrzegania zasad deontologii zawodowej, wykonywania powierzonych zadań o charakterze publicznym i in. Omawiana sfera stanowi jądro samorządności. Bez tych praw istnienie samorządu pozbawione byłoby jakiegokolwiek sensu, jeżeli samorząd nie miałby być atrapą struktur państwowych. Konstytucja nie musi więc potwierdzać czy określać tego, co należy do istoty niezależnej struktury samorządowej.

Konstytucyjna gwarancja „swobody działalności” wszystkich form samorządowych to coś znacznie więcej. Niezależność jest ważną cechą swobody, ale swoboda działalności to także możli-

wość postępowania według własnej woli, bez konieczności ulegania jakiemukolwiek przymusowi, to swoboda poruszania się, oczywiście, w obszarze zakreślonym przez prawo. Swobodna działalność to proces istnienia, rozwoju, życia. Likwidacja zaś to proces obumierania, znikania. Konstytucyjna gwarancja swobody działalności nie może oznaczać jednocześnie prawa tworzenia, prawa rozwoju i ochrony tego, co stworzone oraz prawa obumierania i znikania. Skoro ustawa konstytucyjna postuluje się określeniem „swoboda działalności” to oznacza to, że państwo ma sprzyjać rozwojowi samorządów, chronić i udzielać wsparcia samorządom już istniejącym.

W świetle art. 5 Konstytucji w pełni uzasadniony jest wniosek, że ustawodawca, dążąc do zmiany zastanej struktury samorządowej, powinien działać z inicjatywy tego samorządu i że „złamanie” czy „przełamywanie” sprzeciwu wobec proponowanych zmian jest niedopuszczalną ingerencją w konstytucyjnie zagwarantowaną „swobodę działalności” samorządu.¹⁰

Po drugie, twierdzi się, że jeżeli korporacje spełniają funkcje publiczne, to sposób ich zorganizowania musi odpowiadać interesom państwa, i że wobec tego państwo nie może sobie zamykać drogi do wprowadzania zmian lub likwidacji tych korporacji, nawet wyłącznie z własnej inicjatywy.¹¹

Są różne teorie na temat źródła pochodzenia samorządów. Także w ramach poszczególnych teorii występują pewne różnice poglądów w zależności od tego, czy są formułowane przez administratywistów, czy przez teoretyków państwa. Przyjmując za punkt wyjścia najbardziej skrajny pogląd, że samorząd powstaje z nadania państwa pragnę wskazać na następujące, istotne, moim zdaniem, kwestie. Ustawodawca, powołując do życia dany samorząd, w szczególności mający do spełnienia również funkcje publiczne, oraz ustalając cele i zadania samorządu,

określa bezpośrednio lub pośrednio interes państwa. Akty normatywne dotyczące samorządów zawodowych nie zawierają na ogół przepisów regulujących przyczyny i tryb ich rozwiązania. Kontrolna funkcja państwa przewidziana jest - zresztą w różnej skali - w formie tzw. nadzoru państwowego. Ogranicza się on w zasadzie do zaskarżania albo uchylania uchwał organów samorządowych sprzecznych z prawem, a w najbardziej drastycznych sytuacjach - do rozwiązania organu samorządowego i doprowadzenia do jego nowego wyboru (np. art. 55 w zw. z art. 43 ustawy z 1938 r. - Prawo o adwokaturze). Zakres ingerencji organów państwowych zostaje ściśle wyznaczony. Również samorzady wyposażone są w prawo kwestionowania decyzji organów władzy państwowej. W ewentualnych sporach, jakie mogą powstać pomiędzy samorządami a organami władzy państwowej samorzady występują jako niezależne podmioty uprawnione do obrony swoich interesów.

Tak ukształtowany system prawny wskazuje na to, że państwo, powołując z mocy ustawy dany samorząd, np. zawodowy, zakłada, że wszelkie sprawy sporne będą rozwiązywane w drodze mediacji lub za pomocą odpowiednich procedur sądowych. Wydaje się, że właśnie z tego powodu ustawy dotyczące samorządów nie przewidują trybu ich likwidacji lub daleko posuniętych przekształceń wbrew woli samorządów. System taki z reguły jest przestrzegany w państwach demokratycznych, a gwałcony, z powołaniem się na nadrzędny interes państwa, w państwach totalitarnych.

Różnica zdań na temat wewnętrznej organizacji samorządu czy liczby osób wykonujących zawód zorganizowany na zasadach samorządu zawodowego nie powinna być utożsamiana z istotnym interesem państwa, albowiem zarówno poszczególne organy władzy państwowej, jak i poszczególni obywatele pragnący wykonać określony zawód dzięki ustalonym procedurom mogą podjąć skuteczne

działania zmierzające do przezwyciężenia występujących różnic lub trudności, bez odwoływania się do konieczności likwidacji samorządu lub takiego jego przekształcenia, które równa się jego likwidacji.

Po trzecie, w niektórych ekspertyzach podkreśla się, że zagadnienie połączenia np. dwóch zawodów, dwóch samorządów w jedną korporację jest zagadnieniem o charakterze politycznym, a nie prawnym. Inną sprawą jest natomiast, czy państwo mieniające się demokratycznym może „lekko” traktować już istniejące korporacje, instrumentalnie podchodząc do ich bytu prawnego, organizacyjnego itp.

Podgląd o wyłączności kryteriów politycznych nie może być w pełni zaakceptowany. Wola polityczna przy tworzeniu podstaw ustroju politycznego i gospodarczego wyrażona jest za pomocą obowiązujących norm prawa. Zarówno zamysł powołania, jak i likwidacji organizmów politycznych, gospodarczych, samorządowych i in. powinien być oceniany na podstawie norm prawnych: Czy prawo to zezwala, czy tego zakazuje. Odwrotnością i konsekwencją głoszonej obecnie maksymy - wszystko, co nie zakazane, jest dozwolone - jest stwierdzenie, że organizmy gospodarcze, samorządowe, polityczne i in. nie mogą być rozwiązane, jeżeli ich działalność mieści się w granicach obowiązującego prawa. W szczególności w państwie demokratycznym wola polityczna zawsze powinna znaleźć odbicie w normie prawnej. Z całą pewnością w państwie demokratycznym (państwie prawa) nie można „lekko i instrumentalnie” traktować istniejących już korporacji. Nie zezwala na to, między innymi, gramatyczna, funkcjonalna i systemowa wykładnia art. 5 Konstytucji.

Przeprowadzone 27 października 1991 r. wybory pozwolą po raz pierwszy w okresie powojennym na wyłonienie w sposób w pełni demokratyczny, niezawisły i suwerenny obu ciał ustawodawczych. Należy wyrazić nadzieję, że wiele

foteli senatorskich i poselskich zajmą adwokaci.

W kończącym swój żywot polityczny parlamencie, tzw. kontraktowym, adwokatura miała znaczną i godną reprezentację. Ziściły się w jakimś stopniu tęsknoty o istotnym udziale adwokatów w życiu parlamentarnym, w życiu publicznym, tak normalne i naturalne w większości demokratycznych państw świata. Jeżeli ponadto się uwzględni, że w pierwszym rządzie, wyłonionym po historycznych wyborach w 1989 r., zaszczytne stanowisko ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego powierzono wykonującemu swój zawód adwokatowi, a w obecnym rządzie stanowisko to zajmuje prawnik, który także wykonywał zawód adwokata - satysfakcja środowiska powinna być całkowita. Stan ten wywołał nawet pogłoski o tzw. lobby adwokackim.

Jak to wszystko odbiera nasze środowisko? Z wypowiedzi prywatnych i publicznych, wygłaszanych przede wszystkim w toku dyskusji toczącej się w zgromadzeniach izb, wyraźnie wynika, że pogłoski o lobby adwokackim traktowane są jako złośliwości, a satysfakcja jest połowiczna. Adwokaci parlamentarzyści, zgodnie z wolą ugrupowań politycznych, które reprezentowali, odgrywali znaczącą rolę przy opracowywaniu i przedstawieniu wielu ważnych ustaw, niezbędnych do budowy nowego, demokratycznego i praworządnego państwa. Za to należy się im nasz głęboki szacunek i uznanie. Niejednokrotnie jednak proponowane ustawy nie uzyskiwały aprobaty części opinii publicznej. I to także jest zrozumiałe, gdyż adwokatom znanym ze swoich umiejętności koncyliacyjnych, w niektórych jednak przypadkach, w ocenie publicznej, jakby tej umiejętności koncyliacyjnej nie starczyło, jakby była porzucana na rzecz pryncypialności za wszelką cenę poglądu nie uzyskującego społecznej aprobaty. Parlamentarzysta do takiego stawiania sprawy ma pełne prawo, ale koszty pośrednie płaci także środowisko zawodowe, z któ-

rego się wywodzi. Odnosiło się też wrażenie, że poczynania posłów i senatorów z naszego środowiska były nadmiernie rozproszone, nie uporządkowane. Nawet obecność wśród nich prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej nie zapobiegła temu zjawisku. Proszeni o ściślejsze kontakty ze środowiskiem, między innymi o przybycie na plenarne posiedzenie Naczelnej Rady Adwokackiej, nie zawsze mieli na to czas czy ochotę. W efekcie dwie najbardziej istotne z punktu widzenia adwokatury kampanie parlamentarne (np. dotyczące nowelizacji art. 24 ustawy o działalności gospodarczej oraz nowelizacji prawa o adwokaturze) zakończyły się zdecydowanym niepowodzeniem. Koledzy parlamentarzyści nie zdołali do swoich racji przekonać większości, a przed zarówno przemyślanymi, jak i emocjonalnymi wystąpieniami antyadwokackimi nie znaleźli skutecznej obrony. Wywołało to pewne zdziwienie i zaniepokojenie opinii publicznej. Te debaty nie przyczyniły się do budowy autorytetu adwokatury w życiu publicznym. Żadna z ważnych spraw środowiskowych nie została w sposób pełny, jasny i jednoznaczny załatwiona do końca. Działalność polityczną, działalność polityków ocenia się miarą skuteczności. Tej skuteczności w naszych sprawach zabrakło. Na sprawy wielkie, na decyzje o dużym zasięgu, składają się sprawy małe i decyzje pozornie drobne, odnoszące się do niewielkich grup zawodowych, mniejszości narodowych i innej mniejszości. Normalne, codzienne życie wykazało, że nie załatwiających tych pozornie drobnych spraw w konsekwencji nie osiąga się celów, które przyświecają podejmowaniu najdonioślejszych decyzji. Te drobne sprawy, jak niewielkie kamyczki, mogą przerodzić się w lawinę.

Jestem głęboko przekonany, że środowisko adwokackie aktywnie, z największym zaangażowaniem, poprze kandydatów na posłów i senatorów wywodzących się spośród nas. Mam także nadzieję, że posłowie i senatorowie adwokaci,

podejmując sprawy i problemy najważniejsze, nie będą zapominali o życiowych potrzebach naszego, wspólnego środowiska.

W przyszłym roku czekają nas następne wybory. Tam razem wybory do samorządu adwokackiego. Kampania wyborcza już się właściwie zaczęła. Oznaką tego są liczne głosy krytyczne podnoszone w trakcie obrad zgomadzeń izb. Krytykowana jest obowiązująca ustawa o adwokaturze, krytykowane są władze samorządowe, krytykowani są przedstawiciele adwokatury zasiadający w parlamencie i innych organach przedstawicielskich. Krytykowana jest mała skuteczność, łączona z niedostateczną operatywnością, organów samorządowych przy załatwianiu podstawowych spraw środowiska. Do tych spraw przede wszystkim zalicza się: poszerzanie i rzeczywiste równouprawnienie wszystkich form wykonywania zawodu, dalsze odbiurokratyzowanie organów samorządowych, zmniejszenie wszelkich kosztów utrzymania, uregulowanie spraw podatkowych, ubezpieczeniowych, kosztów aplikacji adwokackiej, ustalenie liczby adwokatów a także odniesienie się do zjawiska i formy reklamy oraz skutecznej rywalizacji na polu obsługi prawnej, w tym również z firmami zagranicznymi. W większości te krytyczne głosy należy uznać za uzasadnione. W adwokaturze następują odczuwalne i zauważalne przemiany. Przemiany te dotyczą zarówno sfery świadomości, oceny zachodzących zjawisk, jak i sposobów działania. Następuje zmiana pokoleniowa. Te zmiany muszą być uwzględnione w maksymalnym stopniu przy wyborach do organów samorządowych oraz opracowywanych programach działania. Niech młodzi przedstawią wizję adwokatury. Wszyscy jednakże powinniśmy pamiętać o tym, aby nie zostały zagubione podstawowe wartości, którym zawsze - i jak sądzę nadal - powinna służyć adwokatura. Adwokatura powołana została do ochrony praw i wolności obywatelskich,

do pomocy słabszym i skrzywdzonym, poszukującym ochrony i pomocy prawa, do zastępstwa sądowego wszystkich, którzy o to się zwrócą. W ramach ochrony praw i wolności obywatelskich adwokatura zobowiązana jest do publicznego wypowiedzania się w najważniejszych sprawach dotyczących obywateli i państwa. W ostatnim okresie adwokatura uwikłała się w spór legislacyjny o swoją tożsamość, byt i los, a jakby trochę zapomniała o tej doniosłej funkcji publicznej.

Oczekują na głos adwokatury nabrzmiałe społecznie sprawy postępującej fiskalizacji wymiaru sprawiedliwości, realnej dostępności drogi sądowej dla zwykłego obywatela, właściwa organizacja sądownictwa, kształt nowego prawa, problem mniejszości etnicznych, wyznaniowych i in. Kreśląc wizję adwokatury nie zapominajmy o tym wszystkim czym żyła i żyć powinna adwokatura, o tych 2 milionach spraw obywateli czekających na fachową i wszechstronną pomoc prawną.

Przypisy

- ¹. St. Janczewski: Nowelizacja prawa o ustroju adwokatury, „Palestra” nr 4 za rok 1937, str. 291.
- ². Obszerne fragmenty uchwał i ekspertyz opublikowane w „Palestrze” 1990, nr 10, 1991, nr 1-2, 5-7.
- ³. Prof. M. Kulesza, „Palestra” 1991, nr 5-7 s. 90-93.
- ⁴. Prof. K. Korzan „Palestra” 1991, nr 5-7 s. 80-85.
- ⁵. Dr J. Mordwillo „Palestra” 1991, nr 5-7 s. 89-90.
- ⁶. Prof. A. Sylwestrzak, „Palestra” 1991, nr 5-7 s. 87.
- ⁷. Prof. P. Sarnowski, „Palestra”, 1991, nr 5-7 s. 88-89.
- ⁸. Poseł A. Bratkowski, „Palestra” 1990, nr 10 s. 79-90, stenogram posiedzenia Sejmu z 11 maja 1990 r.
- ⁹. Patrz przyp. 3.
- ¹⁰. Patrz przyp. 5.
- ¹¹. Patrz przyp. 3.