Wojciech Mojski¹

Wykonywanie mandatu parlamentarnego przez adwokatów i radców prawnych w Polsce. Wybrane zagadnienia ustrojowe

Słowa kluczowe: mandat posłów i senatorów, adwokaci, radcy prawni, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej

Keywords: mandate of MP's and senators, attorneys-at-law, the Constitution of the Republic of Poland

Streszczenie

Wykonywanie mandatu parlamentarnego przez profesjonalnych prawników stanowi jeden z elementów, który sprzyjać może podnoszeniu jakości prawa tworzonego w demokratycznym państwie prawnym. W polskich realiach dotyczy to między innymi możliwości pełnienia funkcji posła i senatora przez adwokatów i radców prawnych. Zagadnienie to wiąże się jednak jednocześnie z pewnymi problemami ustrojowymi wynikającymi głównie z odrębnego statusu ustrojowego parlamentarzystów i prawników świadczących pomoc prawną, w tym z potencjalnym konfliktem pomiędzy naturalnie politycznym statusem posłów i senatorów oraz parlamentu a niezależnością adwokatów i radców prawnych, a także ich samorządów zawodowych. Celem tego opracowania jest skrótowe omówienie wybranych zagadnień szczegółowych dotyczących wskazanej problematyki.

¹ ORCID ID: 0000-0002-4802-3346, doktor, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: wojciech.mojski@poczta.umcs.lublin.pl.

Abstract**Performance of the Parliamentary Mandate by Attorneys-at-Law in Poland. Selected Constitutional Issues**

Performance of parliamentary mandate by professional lawyers is one of the elements that can contribute to improving the quality of law, which is created in a democratic state ruled by law. In Polish reality, this applies, among others, to the possibility of performance of the functions of a MP and senator by attorneys-at-law. However, this issue is also associated with certain constitutional problems resulting mainly from the separate status of parliamentarians and lawyers providing legal assistance, including the potential conflict between the naturally political nature of deputies and the parliament and the independence of lawyers and bar associations. The purpose of this study is to briefly discuss selected specific issues related to these problems.

Jednym ze standardów demokratycznego państwa prawnego jest tworzenie prawa w sposób staranny i z dbałością o jego jakość. Obok koniecznego i powszechnego w praktyce korzystania przez współczesne parlamenty z pomocy zawodowych legislatorów podczas uchwalania ustaw, okolicznością, która dodatkowo sprzyjać może zachowaniu tego standardu, jest pełnienie funkcji parlamentarzystów przez profesjonalnych prawników. Jednocześnie jednak z taką sytuacją wiążą się również problemy ustrojowe, które w polskich realiach dotyczą między innymi wykonywania mandatu posła lub senatora przez adwokatów i radców prawnych. Generalnie problemy te dotyczą w wymiarze indywidualnym odmiennie określonych ogólnych cech ustrojowych obu grup, tj. politycznego charakteru funkcji parlamentarzystów oraz niezależności adwokatów i radców prawnych. W wymiarze instytucjonalnym problemem jest z kolei, powiązana ze wskazanym indywidualnym aspektem zagadnienia, możliwość potencjalnego, faktycznego upolitycznienia samorządów zawodowych zrzeszających adwokatów i radców prawnych, co jest sprzeczne z również ich prawnie określoną niezależnością. Coraz częstsze pojawianie się w polskiej praktyce ustrojowej problemów związanych z wykonywaniem

mandatu posłów i senatorów przez adwokatów i radców prawnych uzasadnia bliższą analizę tej wielowątkowej problematyki. W niniejszym opracowaniu przedmiot analizy stanowią wybrane zagadnienia ustrojowe związane ze statusem prawnym posłów i senatorów, którzy są jednocześnie adwokatami lub radcami prawnymi², w tym kwestie związane z odnoszoną do nich niepołą-

² Status prawny posłów i senatorów, którzy są równocześnie adwokatami lub radcami prawnymi, określają obecnie w Polsce trzy grupy regulacji krajowych – regulacje konstytucyjne, regulacje ustawowe i regulacje prawa wewnętrznego. Do podstawowych regulacji konstytucyjnych odnoszących się do statusu prawnego polskich posłów i senatorów należą art. 102–108 obowiązującej Konstytucji – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). W zakresie istotnym dla omawianych w tym opracowaniu zagadnień przepisy te odnoszą się między innymi do instytucji niepołączalności formalnej (art. 102 i 103) i materialnej (art. 107) mandatu posła i senatora, a także do przysługującego im immunitetu materialnego i formalnego (art. 105 ust. 1–3). W odniesieniu do adwokatów i radców prawnych zasadniczym przepisem jest konstytucyjnym regulującym ich status ustrojowy jest z kolei art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej, który zakłada, że są to zawody zaufania publicznego, a zadaniem zrzeszających ich samorządów jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Poziom regulacji ustawowych dotyczący statusu prawnego polskich parlamentarzystów oraz adwokatów i radców prawnych obejmuje trzy akty prawne odnoszące się do ustaw „zapowiedzianych” odpowiednio w art. 106 Konstytucji w zakresie pierwszej z tych grup oraz w art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej w kontekście drugiej. Są to ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799), ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1513, 1673), a także ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 2115). Wskazane podstawy normatywne prawa powszechnie obowiązującego uzupełniają akty prawa wewnętrznego funkcjonujące w izbach polskiego parlamentu, tj. przede wszystkim Regulamin Sejmu – Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. 2012, poz. 32 ze zm.) i Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej (M.P. 1998, Nr 24, poz. 338), a także Regulaminu Senatu – Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (t.j. M.P. 2018, poz. 846). W kontekście samorządowych aktów wewnętrznego prawa adwokackiego i radcowskiego należy z kolei w tym miejscu przywołać przede wszystkim zbiory norm deontologicznych, tj. Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) – Obwieszczenie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 27 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej) – jednolity tekst Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeksu Etyki Adwokackiej) uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10 października 1998 r. (uchwała nr 2/XVIII/98) ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej nr 32/2005 z 19 listopada 2005 r., uchwałami Naczelnej Rady Adwokackiej nr 33/2011 – 54/2011 z 19 listopada 2011 r. oraz

czalnością mandatu parlamentarnego, niezależnością indywidualną i korporacyjną, a także kwestie przysługujących im immunitetów i szczególnych zasad odpowiedzialności prawnej.

I.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora wprowadza dwie formy sprawowania mandatu – poseł (senator) zawodowy (art. 25 ust. 1 i 3) albo poseł (senator) niezawodowy (art. 29). Zgodnie z ustawą parlamentarzysta zawodowy to parlamentarzysta, który w czasie sprawowania mandatu nie pozostaje w stosunku pracy lub przebywa na urlopie bezpłatnym, jak też nie prowadzi działalności gospodarczej i z tego tytułu otrzymuje uposażenie poselskie (senatorskie)³. W doktrynie prawa konstytucyjnego i prawa pracy nie budzi przy tym wątpliwości, że poseł lub senator zawodowy nie pozostaje w stosunku pracy z Sejmem lub Senatem, a więc nie jest „pracownikiem” izb. Jego status ma charakter tzw. „zatrudnienia typu ustrojowego”, czyli odmiany zatrudnienia niepracowniczego⁴. Poseł (senator) niezawodowy to z kolei poseł (senator), który w okresie sprawowania mandatu pozostaje w stosunku pracy z pracodawcami innymi, niż wymienieni w art. 30 ust. 1.

uchwałą 64/2016 Naczelnej Rady Adwokackiej z 25 czerwca 2016 r. i Kodeksu Etyki Radcy Prawnego – Załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 22 listopada 2014 r.

³ Zob.: K. Grajewski, J. Stelina, *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1, s. 31 oraz K. Grajewski, J. Stelina, *Komentarz do art. 25*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, a także T. Wrocławska, *Szczególne pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCVII, s. 145–166.

⁴ W. Sanetra, *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku: księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002, s. 315. W orzecznictwie sądowym wyrażono jednak pogląd, że „okres sprawowania mandatu posła ma charakter stosunku pracowniczego i podlega zaliczeniu do okresów zatrudnienia przy ustalaniu uprawnień emerytalnych”. Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 22 września 2009 r., sygn. III AUa 1415/09, OSA 2011/2/64–69. O ile zasadność tej tezy można odnieść do równoważności „zatrudnienia” parlamentarzysty zawodowego do zatrudnienia pracowniczego w zakresie uprawnień emerytalnych, o tyle nie sposób jednak uznać prawidłowości tej tezy w aspekcie ogólnym.

Zarówno parlamentarzysta zawodowy, jak też niezawodowy może posiadać uprawnienia adwokata lub radcy prawnego, przy czym przepisy Prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych umożliwiają wyróżnienie z kolei statusu adwokata lub radcy prawnego wykonującego zawód (stan czynny) albo niewykonującego zawodu (stan nieczynny). Adwokat wykonujący zawód to adwokat, który uzyskał wpis na listę adwokatów, złożył ślubowanie adwokackie i wykonuje zawód w dopuszczalnej ustawowo formie oraz nie został zawieszony w wykonywaniu zawodu (art. 4a, art. 4b, art. 4d i art. 5 Prawa o adwokaturze). Adwokat niewykonujący zawodu to z kolei adwokat, który uzyskał wpis na listę adwokatów, ale nie złożył ślubowania adwokackiego lub nie wykonuje zawodu w dopuszczalnej ustawowo formie, bądź też został zawieszony w wykonywaniu zawodu. Adwokat taki nie podlega obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności adwokackich (art. 8a Prawa o adwokaturze). Analogicznie (z uwzględnieniem różnic dotyczących możliwości wykonywania zawodu w formie stosunku pracy oraz w odniesieniu do podstaw zawieszenia⁵) radca prawny wykonujący zawód to radca prawny, który uzyskał wpis na listę radców prawnych, złożył ślubowanie i wykonuje zawód w dopuszczalnej ustawowo formie oraz nie został zawieszony w wykonywaniu zawodu (art. 8 ust. 1, art. 23 i art. 28 ust. 1 i 2 ustawy o radcach prawnych). Radca niewykonujący zawodu, również niepodlegający obowiązkowemu ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej (art. 22 (7) ust. 3) to zaś radca prawny, który uzyskał wpis na listę radców prawnych, ale nie złożył ślubowania lub złożył ślubowanie, ale nie wykonuje zawodu w dopuszczalnej ustawowo formie, bądź też został zawieszony w wykonywaniu zawodu.

Analiza przywołanych przepisów ustawowych określających status prawny polskich posłów i senatorów oraz adwokatów i radców prawnych pozwala stwierdzić, że teoretycznie możliwe jest wyróżnienie czterech statusów szczególnych parlamentarzystów – adwokatów lub radców prawnych, tj. 1) poseł (senator) zawodowy – adwokat (radca prawny) wykonujący zawód; 2) poseł (senator) niezawodowy – adwokat (radca prawny) wykonujący zawód; 3) po-

⁵ Zob. S. Chrobak, *Prawo do wykonywania zawodu adwokata*, „Na wokandzie” nr 32, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-32/dobre-praktyki-2-numer-32/prawo-do-wykonywania-zawodu-adwokata.html> (20.10.2019).

seł (senator) zawodowy – adwokat (radca prawny) niewykonujący zawodu; 4) poseł (senator) zawodowy – adwokat (radca prawny) niewykonujący zawodu. Należy kolejno ustalić, czy te szczegółowe statusy są dopuszczalne w świetle obowiązujących regulacji prawnych.

Pierwsza z teoretycznie wyróżnionych sytuacji nie jest jednak prawnie możliwa, gdyż parlamentarzysta zawodowy nie może pozostawać w stosunku pracy, jak też prowadzić działalności gospodarczej, co nieodzownie łączy się z wykonywaniem zawodu adwokata⁶ (z uwzględnieniem zakazu dotyczącego stosunku pracy, ale z uznaniem jednocześnie wykonywania zawodu w zespole adwokackim jako swoistej formy zatrudnienia⁷), a także z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Druga sytuacja jest prawnie możliwa i dopuszczalna – poseł lub senator zawodowy może być zarazem adwokatem lub radcą prawnym w stanie nieczynnym. Trzecia również – parlamentarzysta niezawodowy może wykonywać zawód adwokata lub radcy prawnego. Czwarta z kolei sytuacja teoretyczna także jest prawnie możliwa, choć w praktyce prawdopodobnie będzie najrzadsza – poseł lub senator niezawodowy, który jest wpisany na listę adwokatów lub radców prawnych może tych zawodów nie wykonywać, ale może pozostawać w innym rodzajowo zatrudnieniu pracowniczym lub też prowadzić inny rodzaj działalności gospodarczej, która nie polega na świadczeniu pomocy prawnej⁸.

W kontekście trzech ostatnich możliwych sytuacji faktycznych i prawnych (poseł lub senator niezawodowy – adwokat (radca prawny) wykonujący zawód, poseł lub senator zawodowy – adwokat (radca prawny) niewykonujący zawodu oraz poseł lub senator zawodowy – adwokat (radca prawny) niewykonujący zawodu), należy podkreślić, że sytuacja objęcia mandatu parlamentarnego nie skutkuje utratą statusu adwokata lub radcy prawnego. Osoby te nadal podlegają regulacjom Prawa o adwokaturze lub ustawy o radcach praw-

⁶ Por. K. Sobczak, *Adwokat-poseł przestaje wykonywać zawód*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokat-posel-przestaje-wykonywac-zawod,41605.html> (20.10.2019).

⁷ Zob. B. Sołtys, *Formy organizacyjnoprawne świadczenia usług prawniczych i ich ograniczenia w prawie polskim*, Wrocław 2017, s. 244.

⁸ Por. *Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie zastępstwa procesowego realizowanego przez osoby z uprawnieniami radcowskimi – niewykonyjącymi zawodu*, <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2016/03/Stanowisko-OBSIL-w-sprawie-zast%C4%99pstwa-procesowego-przez-osoby-z-uprawnieniami-radcowskimi-lecz-niewykonyuj%C4%85cymi-zawodu-1.pdf> (20.10.2019).

nych, jak też innych aktów korporacyjnych. Przepisy ustawowe nie różnicują jednocześnie uprawnień adwokatów i radców prawnych w zakresie odpowiedzialności dyscyplinarnej, jak też czynnego i biernego prawa wyborczego do wybieralnych organów samorządowych, w zależności od wykonywania lub niewykonywania przez nich zawodu. Przepisy uzależniają jednak możliwość korzystania z immunitetu materialnego od wykonywania zawodu, gdyż dotyczy on wyłącznie czynności podejmowanych w związku z wykonywaniem zawodu adwokata lub radcy prawnego.

II.

Zarówno adwokaci i radcy prawni wykonujący zawód, jak też niewykonyjący zawodu posiadają prawo kandydowania w wyborach do Sejmu i Senatu po spełnieniu powszechnych warunków biernego prawa wyborczego z art. 99 Konstytucji. Osoby wykonujące zawód nie muszą przy tym „zawieszać” swojej działalności zawodowej na czas kampanii wyborczej. Nie ma jednocześnie generalnie żadnych przeszkód prawnych, aby prowadzący kampanię wyborczą adwokat lub radca prawny posługiwali się przysługującym im tytułem zawodowym w kampanii, co odnosi się również do osób wpisanych na listę, ale niewykonyjących zawodu. Osoby te powinny jednak prowadzić kampanię w sposób nienaruszający ich na poniżenie lub utratę zaufania do tego zawodu, gdyż wówczas mogą potencjalnie podlegać odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mimo bowiem tego, że za ewentualne nadużycia związane z prowadzoną w trakcie kampanii agitacją wyborczą ponoszą odpowiedzialność prawną na zasadach ogólnych, to za nadużycia naruszające równocześnie normy deontologiczne mogą odpowiadać przed organami dyscyplinarnymi samorządu.

Adwokatów i radców prawnych wykonujących mandat parlamentarny nie obejmują również w zasadzie bezpośrednio regulacje konstytucyjne dotyczące niepołączalności formalnej mandatu posłów i senatorów z art. 103 Konstytucji. Nie mogą być oni jednak zatrudnieni w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej lub w administracji rządowej (ust. 1 *in fine* tego przepisu). Pojęcie „zatrudnienia” powinno być przy tym rozumiane szeroko i obejmować nie tylko nawiązanie stosunku pracy,

ale również współpracę na podstawie cywilnoprawnej⁹, w tym na podstawie umowy o obsługę prawną.

Z kolei jednorazowe nawet odpłatne reprezentowanie wskazanych Kancelarii, bądź organu administracji rządowej, ale także sporządzenie, również choćby jednorazowe, na ich zlecenie opinii prawnej powinno być traktowane jako naruszenie nie art. 103 Konstytucji, ale art. 107 ustawy zasadniczej, statuującego niepołączalność materialną mandatu parlamentarnego. Norma wynikająca z tego przepisu ma w założeniu w szerokim ujęciu przeciwdziałać konfliktom interesów ekonomicznych parlamentarzystów¹⁰, a jej rozwinięcie ustawowe zawarto pośrednio w art. 33 i wprost w art. 34 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Reprezentowanie przez parlamentarzystę – adwokata lub radcę prawnego jako pełnomocnika jakiegokolwiek instytucji władzy publicznej (państwowej lub samorządowej), publicznych osób prawnych, ale także sporządzanie na ich rzecz opinii prawnych, jeżeli prowadzi do wykorzystania mienia publicznego, powinno być traktowane jako naruszenie zasady niepołączalności materialnej i powinno skutkować odpowiedzialnością prawną¹¹.

III.

Z wykonywaniem mandatu parlamentarnego przez adwokatów i radców prawnych wiąże się również problem niezależności tych zawodów, co w wymiarze indywidualnym odnosi się do osób wykonujących zawód i świadczących pomoc prawną, ale także generalny, instytucjonalny problem niezależ-

⁹ Por. E. Gierach, *Komentarz do art. 103 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016 oraz przywołany tam M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012, s. 79, a także A. Szmyt, *Uwagi w sprawie niepołączalności mandatu poselskiego z funkcją społecznego doradcy Prezydenta RP*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015) tom 2, część I. Wybór opinii prawnych do rozdziału 5 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora* (Dz. U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.), red. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2015, s. 192.

¹⁰ M. Granat, *Regulacje prawne dotyczące rozstrzygania konfliktów interesów poselskich*, <http://biurosejmu.gov.pl/seminarium/granat.pdf> (20.10.2019).

¹¹ Por. D. Lis-Staranowicz, *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 225–228.

ności samorządów adwokackiego i radców prawnych. Dotyczy to również osób niewykonujących zawodu, które są jednak zgodnie z przepisami członkami tych samorządów (art. 2 Prawa o adwokaturze i art. 5 ust. 1 ustawy o radcach prawnych).

Niezależność adwokata i radcy prawnego stanowi niezbędny ustrojowy element statusu prawnego tych szczególnych zawodów zaufania publicznego, przy czym jej zasadniczym celem jest właściwy sposób reprezentowania interesów klienta. W literaturze podkreśla się przy tym, że „obowiązek niezależności adwokata (i analogicznie radcy prawnego – W. M.) przejawia się w stosunku do władz publicznych, w stosunku do przeciwnika oraz do klienta”¹². W odniesieniu do omawianych tutaj zagadnień pojawia się problem konieczności zachowania niezależności przez czynnego adwokata lub radcę prawnego, który wykonując równocześnie mandat posła lub senatora, sam jest członkiem organów władzy publicznej, tj. Sejmu lub Senatu. Generalnie należy stwierdzić, że obowiązujące regulacje prawne ustaw i kodeksów etycznych obu zawodów stwarzają możliwości uniknięcia tego specyficznego konfliktu interesów, czy wręcz obligują do dopełnienia tego wymogu, w ramach instytucji odmowy udzielenia pomocy prawnej lub instytucji wyłączenia się od udziału w danej sprawie. Wykonujący zawód adwokata lub radcy prawnego parlamentarzysty, ze względu na funkcje ustrojowe i zadania izb parlamentu i pod rygorem odpowiedzialności dyscyplinarnej przed organami samorządowymi, ma obowiązek odmowy podjęcia świadczenia czynności zawodowych w sprawach, w których przeciwnikiem miałby być Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, ale także inne państwowe lub samorządowe instytucje lub osoby prawne. Inne czynności zawodowe, przykładowo sporządzanie opinii prawnych, również nie powinny dotyczyć spraw związanych z działalnością wskazanych podmiotów. Sprawowanie mandatu ogranicza zatem krąg spraw, którymi mogą zajmować się adwokaci i radcy prawni – parlamentarzyści, przy czym w innych sprawach również nie mają oni, oczywiście, prawa w jakiegokolwiek sposób wykorzystywać swojego statusu w parlamencie w celu wpłynięcia na ich wynik. W tym ostatnim przypadku naruszone zostałyby nie tylko zasady etyki adwokackiej lub radcowskiej, ale również poselskiej.

¹² Por. Cz. Jaworski, *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra” 1992, nr 40/7–8 (463–464), s. 57–66.

O ile powyższy problem indywidualnej niezależności parlamentarzystów adwokatów lub radców prawnych, którzy równocześnie sprawują mandat parlamentarny, dotyczy prawników wykonujących zawód, o tyle instytucjonalny wymiar niezależności samorządu adwokackiego i radców prawnych¹³ dotyczy wszystkich członków tych samorządów, a więc również osób niewykonujących zawodu. Osoby te, jak już wspomniano, posiadają czynne i bierne prawo wyborcze w zakresie wyborów do organów samorządu, a ich funkcjonowanie w tych organach nie jest wprost w przepisach wykluczone. Sytuacja taka wydaje się jednak niedopuszczalna w związku z potencjalną choćby możliwością upolitycznienia samorządów i *de facto* podporządkowania ich w konsekwencji władzy publicznej. Mimo tego, że adwokatów i radców prawnych nie obejmuje w świetle obowiązujących regulacji prawnych apartyjność (mogą być oni tym samym członkami partii politycznych), ani apolityczność (rozumiana jako zakaz publicznego manifestowania swoich poglądów politycznych), to wymóg niezależności ich samorządów wykluczać powinien możliwość ubiegania się o stanowiska w organach samorządu osób, które pełnią funkcję parlamentarzystów. Na marginesie należałoby postulować wyraźne i systemowe uregulowanie kwestii niewybieralności do organów samorządowych w Prawie o adwokaturze i ustawie o radcach prawnych, gdyż obecna regulacja ustawowa wyborów do organów samorządu jest niepełna (nie tylko zresztą w tym zakresie).

IV.

Odmienne zadania ustrojowe parlamentarzystów i prawników świadczących pomoc prawną, mogą również prowadzić do kolizji pomiędzy proceduralnymi gwarancjami niezależności wykonywania mandatu parlamentarnego oraz zawodu przez adwokatów i radców prawnych. W zasadniczej mierze dotyczy to problematyki immunitetów posłów i senatorów oraz immunitetów adwo-

¹³ W odniesieniu do samorządu adwokackiego o niezależności tego samorządu stanowi pośrednio art. 3 ust. 1 pkt 2 Prawa o adwokaturze: „Zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest: 2) reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw, a kontekście niezależności samorządu radców prawnych wprost art. 40 ust. 1 ustawy o radcach prawnych: „Samorząd radców jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom prawa”.

katów i radców prawnych, a także szczególnych trybów ich odpowiedzialności regulaminowej i dyscyplinarnej. W praktyce problemy są jednocześnie związane w tym kontekście ze szczególnymi proceduralnymi gwarancjami przysługującej obu grupom wolności wypowiedzi, w ramach normy z art. 54 Konstytucji, której rozwinięcie zawarto w art. 14 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, w art. 8 ust. 1 Prawa o adwokaturze i w art. 11 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Regulacje te jednoznacznie podkreślają, że wolność wypowiedzi parlamentarzystów i adwokatów oraz radców prawnych odnosi się wyłącznie do wykonywania mandatu oraz do wykonywania zawodu. Tym samym ani parlamentarzyści, ani też adwokaci i radcy prawni, nie mogą powoływać się w sytuacjach niezwiązanych merytorycznie i czasowo z wykonywaniem mandatu lub zawodu, na chroniące ich wolność wypowiedzi w sposób szczególny immunitety materialne¹⁴. Jednocześnie należy zauważyć, że nie jest obecnie w zasadzie możliwe pociągnięcie parlamentarzysty – prawnika faktycznie wykonującego mandat, do odpowiedzialności dyscyplinarnej przed organami samorządu adwokackiego lub radcowskiego za ewentualne nadużycia związane ze sprawowanym mandatem. Obowiązujące regulacje prawne oddzielają bowiem od siebie wykonywanie mandatu posła lub senatora od statusu adwokata lub radcy prawnego, co potwierdzają również dotychczasowe interpretacje doktrynalne¹⁵ i przykłady z praktyki ustrojowej¹⁶. Decydujący w tym zakresie jest jednak kontekst

¹⁴ Zob. art. 105 ust. 1 zd. 1 Konstytucji, art. 6 ustawy o wykonywaniu mandatu – w odniesieniu do posłów i senatorów, a także w odniesieniu do adwokatów art. 8 ust. 2 Prawa o adwokaturze i w odniesieniu do radców prawnych art. 11 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

¹⁵ „Posła adwokata podejmującego działania w zakresie sprawowania mandatu (art. 105 ust. 1 Konstytucji) chroni przed odpowiedzialnością, ponoszoną w trybie ustawy – Prawo o adwokaturze, immunitet materialny. Za działalność wchodzącą w zakres sprawowania mandatu poseł adwokat odpowiada przed Sejmem, nie ponosi odpowiedzialności przed organami samorządu adwokackiego” – tak J. Mordwiłko, *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez okręgową radę adwokacką posła będącego jednocześnie adwokatem za wystąpienia publiczne w związku z wykonywaniem mandatu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2(42), s. 219.

¹⁶ W praktyce, w tym w pracach Sejmu VIII kadencji (2015–2019), problemy te odnosiły się do granic wolności wypowiedzi parlamentarzystów – prawników oraz do ich udziału w niektórych głosowaniach ustawodawczych, w których głosowali za uchwaleniem ustaw o Trybunale Konstytucyjnym i Sądzie Najwyższym, budzących zasadnicze i daleko idące wątpliwości co do ich zgodności z Konstytucją. W każdym z tych przypadków rzecznicy dyscyplinarni

sytuacyjny wypowiedzi danej osoby (lub jej innego zachowania), która jeżeli rzeczywiście mieści się w ramach aktywności związanej ze sprawowaniem mandatu, to przesądza o ewentualnej odpowiedzialności wyłącznie przed Sejmem lub Senatem. Podkreślić przy tym należy, że normatywne pojęcie „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” powinno być interpretowane wąsko i niedopuszczalna jest rozszerzająca interpretacja sytuacji, które obejmuje ta regulacja, co jednoznacznie potwierdza orzecznictwo sądowe¹⁷. Co istotne, jak słusznie podkreśla się w judykaturze: „Nie jest objęta immunitetem odpowiedzialność posła za naruszenie dóbr osobistych polegające na przedstawieniu nieprawdziwych faktów dotyczących osób, które znalazły się w kręgu jego zainteresowania ze względu na działalność wchodzącą w zakres sprawowanego mandatu, jeżeli fakty te nie zostały wskazane w toku prac Sejmu, albo na przedstawieniu wypowiedzi obejmującymi oceny i opinie o tych osobach, chyba że stanowiły one element dokumentu będącego podstawą lub wynikiem prac Sejmu (jego organów) albo wniosku, wystąpienia lub głosowania (...) Poseł ponosi odpowiedzialność cywilną za naruszenie dóbr osobistych dokonane podczas wystąpienia na posiedzeniu plenarnym Sejmu, odbiegającego od tematu debaty i niepozostającego z nim w związku. Przewidziana w art. 6a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁸ zgoda Sejmu nie jest w takim wypadku wymagana, a uchwała odmawiająca tej zgody – jeżeli została podjęta – nie wiąże sądu”¹⁹. Możliwe

odmówili wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Zob. PO: *Składamy na Kownackiego skargę do Okręgowej Rady Adwokackiej*, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1024323,po-skladamy-na-kownackiego-skarge-do-okregowej-rady-adwokackiej.html> (20.10.2019), *Adwokatura: Nie będzie postępowań dyscyplinarnych wobec posłów PiS popierających reformę sądownictwa*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1073881,adwokatura-o-posepowaniach-dyscyplinarnych-wobec-poslow.html> (20.10.2019) oraz *Posel Waldemar Buda komentuje wniosek o wykluczenie go z zawodu*, <https://www.radiolodz.pl/posts/38915-posel-waldemar-buda-komentuje-wniosek-o-wykluczenie-go-z-zawodu> (20.10.2019).

¹⁷ „Objęta immunitetem parlamentarnym „inna działalność związana nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu” w rozumieniu art. 6a w związku z art. 6 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2003, Nr 221, poz. 2199 ze zm.) to taka działalność, która bezpośrednio i wprost wynika z funkcji parlamentarzysty, a jej związek ze sprawowaniem mandatu nie budzi wątpliwości, jest oczywisty” – wyrok SN z 13 kwietnia 2007 r., sygn. I CSK 31/07.

¹⁸ T.j. Dz.U. 2018, poz. 1799.

¹⁹ Postanowienie SN z 19 czerwca 2018r., sygn. I CSK 506/17.

wydać się analogiczne zastosowanie takiej interpretacji przez organy dyscyplinarne samorządu, w tym na etapie wstępnym przez rzecznika dyscyplinarnego. Uznanie działania parlamentarzysty – adwokata lub radcy prawnego za niemieszczące się w zakresie sprawowania mandatu, prowadzić powinno do wniosku, że nie ma przeszkód prawnych, aby postępowanie dyscyplinarne było prowadzone. Decyzja w tej mierze podlega oczywiście kontroli instancyjnej sądu dyscyplinarnego wyższej instancji oraz w trybie kasacyjnym kontroli ze strony Sądu Najwyższego.

Odrębną od poruszonych powyżej kwestii jest kwestia ochrony posłów i senatorów, którzy posiadają również status adwokatów lub radców prawnych, wynikająca z immunitetu formalnego z art. 105 ust. 2 Konstytucji. Jednoznacznie należy stwierdzić, że parlamentarny immunitet formalny nie stanowi przeszkody procesowej w zakresie zawodowej odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów i radców prawnych²⁰. Tym samym poseł (senator) – adwokat (radca prawny) może być na zasadach ogólnych pociągany do odpowiedzialności dyscyplinarnej przed organami samorządu zawodowego²¹.

Należy równocześnie zauważyć, że nie jest z pewnością nielegalne²² samo wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w związku z działalnością posła (senatora), który jest jednocześnie adwokatem lub radcą prawnym. Możliwość podjęcia takiej decyzji (poza względami merytorycznymi) wynika po prostu z faktu posiadania statusu adwokata lub radcy prawnego, co niezależnie od kwestii wykonywania zawodu prowadzi do podlegania odpowiedzialności dyscyplinarnej, również podczas wykonywania mandatu parlamentarnego²³. Dalszy tok wszczętego postępowania zależny jest jednak od omówionych

²⁰ Por. M. Grzesik-Kulesza, *Ochrona prawna parlamentarzysty – uwagi de lege lata*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 40.

²¹ Por. K. Grajewski, *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002, s. 106.

²² Zob. *Posłowie PiS-adwokaci pod lupą rzeczników dyscyplinarnych*. Mularczyk: *To działanie nielegalne*, <https://www.dziennik.pl/amp/558614,pis-adwokat-krs-sn-mularczyk-wassermann.html> (20.10.2019).

²³ Por. Uchwała nr 48/2017 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 26 września 2017 r., http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nr-482017-20728.doc (20.10.2019), w której stwierdzono: „Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej – wobec pojawiających się w mediach nieprawdziwych informacji o wszczęciu postępowań dyscyplinarnych wobec posłów adwokatów w sprawie sposobu głosowania nad ustawami reformującymi sądownictwo wyjaśnia, iż rzecznicy dyscyplinarni właściwych izb adwokackich odmówili

zagadnień ochrony wynikającej z immunitetu materialnego z art. 105 ust. 1 Konstytucji. Szczególnym problemem, który niestety ujawnił się w praktyce parlamentarnej ostatnich lat, jest przy tym udział w głosowaniach (a więc z pewnością działalność bezpośrednio związana z wykonywaniem mandatu), w ramach których uchwalane były ustawy jaskrawo naruszające Konstytucję (tzw. „reforma wymiaru sprawiedliwości”). Mimo zasadnie podnoszonych wątpliwości w tym zakresie, w szczególności w zakresie ich wymiaru etycznego²⁴, brak jest obecnie podstaw prawnych do pociągnięcia osób głosujących do korporacyjnej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Niestety, ale ustrojodawca i ustawodawca nie przewidzieli, że adwokat lub radca prawny, który składając ślubowanie zobowiązał się do przestrzegania i umacniania porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej²⁵, a ślubując jako reprezentant Narodu do przestrzegania Konstytucji (art. 104 ust. 2 ustawy zasadniczej), może naruszać porządek konstytucyjny państwa. Żle świadczy to nie tyle jednak o ustrojodawcy i ustawodawcy, ale o takiej osobie, a ocena prawna i etyczna jej zachowania, mimo swoistej *lex imperfecta* w tym zakresie, powinna być jednoznacznie negatywna²⁶.

wszczęcia postępowań dyscyplinarnych. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej stoi na stanowisku, iż głosowanie nad projektami ustaw, jako działanie mieszczące się w zakresie sprawowania mandatu posła czy senatora, nie może podlegać ocenie w trybie adwokackiej odpowiedzialności dyscyplinarnej. Tym niemniej, z uwagi na fakt, iż wszyscy adwokaci, w tym również sprawujący mandat posła czy senatora, podlegają tym samym zasadom odpowiedzialności, koniecznym było przekazanie wniosków o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wyłącznie właściwym w tych sprawach organom izb adwokackich.”

²⁴ Z. Klatka, *To nas dotyczy... Co z podwójną lojalnością posłów-radców prawnych*, „radca.pl – Kwartalnik Okręgowej Izby Radców w Katowicach” 2017, nr 4(16), s. 17, https://oirp.katowice.pl/add/vrecord/1402630714/1403398156/1402630728_0.pdf (20.10.2019).

²⁵ Rota przysięgi adwokata (art. 5 Prawa o adwokaturze) oraz radcy prawnego (art 27 ust. 1 ustawy o radcach prawnych) obliuguje między innymi do przyczyniania się do „umacniania porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej”. W literaturze akcentuje się przy tym wyraźnie „niepodzielność (integralność) postawy etycznej” posła (senatora)–adwokata-radcy prawnego (Zob. K. Kubuj, *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej posła będącego jednocześnie adwokatem*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2(42), s. 220–228) oraz podkreśla się nie tylko normatywny, ale i symboliczny wymiar ślubowania G. Maroń, *Instytucja ślubowania adwokata w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 2, s. 17.

²⁶ Ocenę taką potwierdzają pośrednio uchwały organów samorządu adwokackiego i radców prawnych, w których jednoznacznie wskazywano na kwestie niezgodności z Konstytucją

Literatura

- Chrobak S., *Prawo do wykonywania zawodu adwokata*, „Na wokandzie” nr 32, <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-32/dobre-praktyki-2-numer-32/prawo-do-wykonywania-zawodu-adwokata.html> (20.10.2019).
- Gierach E., *Komentarz do art. 103 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Grajewski K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2002.
- Grajewski K., Stelina J., *Komentarz do art. 25*, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014.
- Grajewski K., Stelina J., *Szczególne uprawnienia pracownicze posłów i senatorów*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 1.
- Granat M., *Regulacje prawne dotyczące rozstrzygania konfliktów interesów poselskich*, <http://biurose.sejm.gov.pl/seminarium/granat.pdf> (20.10.2019).
- Grzesik-Kulesza M., *Ochrona prawna parlamentarzysty – uwagi de lege lata*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1.
- Jaworski Cz., *Niezależność wykonywania zawodu adwokata w świetle regulacji prawnych europejskich i polskich*, „Palestra” 1992, nr 40/7–8 (463–464).
- Klatka Z., *To nas dotyczy... Co z podwójną lojalnością posłów-radców prawnych*, „radca.pl – Kwartalnik Okręgowej Izby Radców w Katowicach” 2017, nr 4(16), https://oirp.katowice.pl/add/vrecord/1402630714/1403398156/1402630728_0.pdf (20.10.2019).
- Krzyżanowska A., *Czy adwokat w parlamencie to nadal adwokat?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1062995,adwokat-w-parlamencie-to-nadal-adwokat.html> (20.10.2019).
- Kubuj K., *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej posła będącego jednocześnie adwokatem*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2(42).
- Lis-Staranowicz D., *Niepołączalność mandatu parlamentarnego w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Maroń G., *Instytucja ślubowania adwokata w polskim porządku prawnym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 2.
- Mordwiłko J., *Opinia prawna w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej przez okręgową radę adwokacką posła będącego jednocześnie adwokatem za wystąpienia publiczne w związku z wykonywaniem mandatu*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2014, nr 2(42).
-
- tzw. „reformy sądownictwa”. Por. Uchwała nr 25/2017 Naczelnej Rady Adwokackiej z 18 lipca 2017 r. w sprawie zmian w wymiarze sprawiedliwości, <http://www.nra.pl/szukaj-dokumenty/dokument/495/?page=1&sort=2> (20.10.2019) oraz Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 13 lipca 2017 r., [https://kirp.pl/stanowisko-prezydium-krajowej-rady-radcow-prawnych-13-lipca-2017-r-2/\(20.10.2019\)](https://kirp.pl/stanowisko-prezydium-krajowej-rady-radcow-prawnych-13-lipca-2017-r-2/(20.10.2019)).

- Sanetra W., *Uwagi w kwestii zakresu podmiotowego kodeksu pracy*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI-go wieku: księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Zielińskiego*, Warszawa 2002.
- Sobczak K., *Adwokat-posel przestaje wykonywać zawód*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokat-posel-przestaje-wykonywac-zawod,41605.html> (20.10.2019).
- Sołtys B., *Formy organizacyjnoprawne świadczenia usług prawniczych i ich ograniczenia w prawie polskim*, Wrocław 2017.
- Szmyt A., *Uwagi w sprawie niepołączalności mandatu poselskiego z funkcją społecznego doradcy Prezydenta RP*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015) tom 2, część 1. Wybór opinii prawnych do rozdziału 5 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.)*, red. I. Galińska-Rączy, Warszawa 2015.
- Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012.
- Wrocławska T., *Szczególna pozycja posła-pracownika a interes pracodawcy*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2015, t. XCVII.