
Wyrok z dnia 20 czerwca 1984 r. III SA 87

Palestra 29/7-8(331-332), 112-115

1985

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.

Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

1.

WYROK

z dnia 20 czerwca 1984 r.
III SA 87/84

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu w dniu 20 czerwca 1984 r. sprawy ze skargi R.M. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 listopada 1983 r. nr O.III.810/471/83 w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie w Podkowie Leśnej,

1. zaskarżoną decyzję uchyła;
2. zasądza od Ministra Sprawiedliwości na rzecz R.M. kwotę 600 (sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

Po rozpatrzeniu podania adw. R.M., popartego uchwałą Zespołu Adwokackiego nr 1 w G., Okręgowa Rada Adwokacka w W. postanowiła w dniu 28 lipca 1983 r. „wystąpić do Ministra Sprawiedliwości z wnioskiem pozytywnym w przedmiocie wyrażenia zgody na wykonywanie przez adw. R.M. zawodu adwokackiego indywidualnie w P.”

Minister Sprawiedliwości decyzją z dnia 24 listopada 1983 r. Nr O.III.810/471/83 nie uwzględnił wniosku. Minister stwierdził w uzasadnieniu decyzji, iż z danych dotyczących liczby adwokatów wykonujących zawód w zespołach adwokackich na terenie Okręgowej Izby Adwokackiej w W. wynika, że dla zapewnienia ludności pomocy prawnej liczba ta jest wystarczająca i że nie zachodzi potrzeba wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie na tym terenie.

Na decyzję Ministra Sprawiedliwości adw. R.M. złożyła skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego zarzucając, że decyzja jest niezgodna z prawem, gdyż nie uwzględniła w sposób właściwy treści art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze, a ponadto narusza przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż nie podaje przyczyn, ze względu na które Minister nie przyjął za podstawę rozstrzygnięcia zebranych w sprawie dowodów mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, i nie zajmuje stanowiska na temat tych dowodów. W związku z tym skarżąca wniosła, aby Naczelny Sąd Administracyjny uznał zaskarżoną decyzję za sprzeczną z prawem i uchylił ją.

Skarżąca w uzasadnieniu swej decyzji wskazuje, że Minister podał jako jedyny powód swej odmownej decyzji dane statystyczne dotyczące liczby adwokatów wykonujących zawód w zespołach adwokackich. Z treści przepisu art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze wynika, że decyzja w sprawie wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie powinna być wydana po dokonaniu analizy w przedmiocie zasadności wniosku — przy uwzględnieniu zebranych dowodów. Lakoniczne uzasadnienie decyzji wskazuje na to, że Minister Sprawiedliwości rozstrzygnął sprawę formalistycznie, w oderwaniu od istniejących dowodów, nie wnikając w żadne okoliczności istotne dla jej załatwienia. W szczególności Minister nie wziął pod uwagę stanowiska

Okręgowej Rady Adwokackiej w W., która niewątpliwie nie tylko ma pełne rozeznanie potrzeb, lecz także kieruje się dobrze pojętym interesem adwokatów wykonujących zawód w zespołach. Skoro organ samorządu adwokackiego wystąpił z wnioskiem o udzielenie zgody na praktykę indywidualną, to niewątpliwie brał pod uwagę również interes adwokatów członków zespołów adwokackich. O potrzebie stworzenia punktu pomocy prawnej w P. świadczy także uchwała Zespołu Adwokackiego Nr 1 w G., a więc jednostki najbardziej zainteresowanej. W aktach sprawy znajduje się pismo naczelnika miasta w P., który także uważa, że udzielenie zezwolenia na indywidualne wykonywanie zawodu jest celowe i zgodne z interesem ludności, która w chwili obecnej musi dojeżdżać do G. Wniosek skarżącej został poparty również przez Ministerstwo Kultury. Skarżąca jest bowiem pełnomocnikiem Ministerstwa w sprawie dotyczącej spadku po J.I.

Skarżąca podniosła w swej skardze również i to, że Minister Sprawiedliwości nie wziął pod uwagę jej pracy społecznej i samorządowej, której chce się nadal poświęcać, dobrego nadal stanu zdrowia, a także tego, że przy emeryturze wynoszącej 9.650 zł szuka możliwości dodatkowego zarobku.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na skargę stwierdził ponownie, iż „nie ma podstaw do uznania, że wykonywanie zawodu indywidualnie przez adw. R.M. w P. stanowi uzasadniony wypadek”. Minister stwierdził, że za podstawę decyzji przyjęto zasadę udzielania zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie tylko w aglomeracjach, gdzie brak jest zespołów adwokackich, a sytuacja wymaga uzupełnienia pomocy prawnej dla ludności ze strony adwokata. Ponadto Minister wyjaśnił, że z danych dotyczących liczby adwokatów wykonujących zawód w zespołach adwokackich na

terenie Okręgowej Izby Adwokackiej w W. wynika, iż liczba ta jest w pełni wystarczająca, a nadto że na możliwość wykonywania zawodu adwokata na tym terenie oczekuje wielu prawników. Miejscowość wskazana we wniosku na siedzibę wykonywania zawodu jest położona w niewielkiej odległości od miejscowości, w której mają siedzibę zespoły adwokackie.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skargę należy uznać za uzasadnioną.

Kodeks postępowania administracyjnego nakłada na organ prowadzący postępowanie obowiązek dokładnego wyjaśnienia sprawy oraz załatwienia jej z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela. Kodeks nakłada na organ obowiązek uzasadnienia decyzji nie uwzględniającej w całości żądania strony, przy czym w art. 107 § 3 wskazuje wymagania, jakim powinno odpowiadać uzasadnienie decyzji. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej. Okoliczność, że przepis prawa materialnego pozostawia sposób rozstrzygnięcia sprawy uznaniu organu administracji, nie zwalnia sama przez się tego organu od obowiązku uzasadnienia faktycznego decyzji. Wynikająca z art. 7 k.p.a. ogólna zasada uwzględniania interesu społecznego oraz interesu strony, a także wynikająca z art. 8 k.p.a. ogólna zasada pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa wymagają, aby organ wyjaśnił stronie w uzasadnieniu swej decyzji, z jakich przyczyn w rozstrzyganej przez siebie sprawie nie mógł uwzględnić jej wniosku.

Uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie odpowiada wymaganiom art. 107 § 3 k.p.a. Powołując się na nie udokumentowaną w aktach sprawy okoliczność,

że w danych dotyczących liczby adwokatów wykonujących zawód w zespołach adwokackich na terenie Okręgowej Rady Adwokackiej w W. wynika, iż dla zapewnienia ludności pomocy prawnej liczba ta jest wystarczająca, uzasadnienie nie wskazuje, z jakich przyczyn odmówiono wiarygodności tym dowodom złożonym do akt sprawy, z których wynika, że właśnie w miejscowości, gdzie skarżąca zamierza prowadzić indywidualną kancelarię adwokacką, istnieje nie zaspokojone zapotrzebowanie ludności na pomoc prawną. Na odmienną od przyjętego przez Ministra ocenę zapotrzebowania ludności P. na pomoc prawną wskazują zebrane w postępowaniu dowody, a w szczególności uzasadnienie uchwały Zespołu Adwokackiego w G. (k. 49), uchwała Okręgowej Rady Adwokackiej w W. (k. 50) oraz pismo naczelnika miasta P. z dnia 22 września 1983 r. nr Or./055-2/783.

Decyzja administracyjna charakteryzuje się podwójną konkretnością — konkretnością rozwiązywanej sytuacji oraz podmiotu będącego adresatem decyzji. Z tego też względu uzasadnienie decyzji nie może się opierać tylko na ogólnych stwierdzeniach, jak np. na stwierdzeniu, że istnieje dostateczna liczba adwokatów wykonujących zawód na terenie działania Okręgowej Izby Adwokackiej w W.

W rozpoznawanej sprawie organ samorządu adwokackiego, jak również właściwy terenowy organ administracji państwowej stwierdziły w złożonych do sprawy dokumentach, że w P. istnieje nie zaspokojone zapotrzebowanie na świadczenie pomocy prawnej przez adwokata. Z dowodów tych wynika, że konkretna sytuacja jest inna niż wynikająca z przyjętych przez organ — jako dowód w sprawie — danych statystycznych. Oparcie oceny organu prowadzącego postępowanie nie na podstawie stanu faktycznego wynikającego z dowodów zebranych w postępo-

waniu administracyjnym, toczącym się wskutek wniosku strony, lecz na danych dotyczących zjawisk ogólnych, jest sprzeczne z celem postępowania administracyjnego, którym jest rozstrzygnięcie sprawy indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Należy dla porządku nadmienić, że jeżeli organ administracji państwowej przyjmuje jako dowód fakty powszechnie znane lub znane organowi z urzędu, to w myśl art. 77 § 4 k.p.a. fakty znane mu z urzędu powinien zakomunikować stronie, czego w sprawie nie uczyniono. Nie wynika również z akt, aby dopełniony został obowiązek wynikający z art. 81 k.p.a., co powoduje skutki określone w tym przepisie.

Postępowanie administracyjne w sprawie wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie lub z innym adwokatem toczy się tylko przed naczelnym organem administracji państwowej. Z tego też względu jest szczególnie ważne z punktu widzenia praworządności, aby decyzja odmawiająca wyrażenia zgody zawierała pełne uzasadnienie wymagane przez przepis art. 107 § 3 k.p.a. Podmiot tego postępowania — adwokat ubiegający się o zezwolenie na kontynuowanie zawodu poza zespołem adwokackim — ma bowiem gwarantowane przez przepisy k.p.a. prawo do informacji, z jakich przyczyn wniosek jego nie został uwzględniony.

Również organy samorządu adwokackiego, do których należy reprezentowanie adwokatury, powinny mieć informację, z jakich przyczyn Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił złożonego przez nie wniosku, tym bardziej że jako ustawowo uprawnionym do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania, przysługują tym organom równoprawnienia określone w art. 31 k.p.a. Okoliczność bowiem, że prawo o adwokaturze wymaga, aby wniosek o wyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości zgody na wykonywanie przez adwo-

kata zawodu indywidualnie był złożony przez radę adwokacką, nie może być uznana za ograniczającą prawo samorządu adwokackiego do udziału w postępowaniu administracyjnym, zagwarantowane organizacjom społecznym przepisami art. 31 k.p.a.

Skoro więc w postępowaniu o wyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości

zgody na wykonywanie przez adw. R.M. zawodu adwokata indywidualnie w P. naruszone zostały przepisy art. 7, 77, 81 k.p.a., przy czym naruszenia te miały istotny wpływ na wynik sprawy, to Sąd, stosownie do art. 207 § 2 k.p.a., obowiązany był zaskarżoną decyzję uchylić, a także orzec o kosztach w myśl art. 208 k.p.a.

2.

WYROK

z dnia 19 grudnia 1984 r.

III SA 393/84

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu w dniu 19 grudnia 1984 r. sprawy ze skargi Z.Ch. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 1984 r. nr O.III.810/286/83 w przedmiocie odmowy wznowienia postępowania w sprawie odmowy wpisu na listę adwokatów Okręgowej Izby Adwokackiej w K.,

1. uchyła zaskarżoną decyzję,

2. zasądza od Ministra Sprawiedliwości na rzecz Z.Ch. kwotę 600 zł (sześćset złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Z. Ch. złożył skargę na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 1984 r. L.dz.O.III.810/286/83, nie uwzględniającą wniosku o wznowienie postępowania w sprawie odmowy wpisu na listę adwokatów Okręgowej Izby Adwokackiej w K.

Zaskarżoną decyzją Minister Sprawiedliwości wniosek Z. Ch. o wznowienie postępowania w trybie art. 145 § 1 ust. 4 uznał za bezzasadny uważając, że decyzja Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 sierpnia 1983 r. L.dz.O.III.810/286/83, dotycząca odmowy wpisu Z.Ch. na listę adwokatów, wydana została

zgodnie z obowiązującymi przepisami kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącymi odwołania (Rozdział 10 k.p.a.). Wyraził również pogląd, że Z.Ch. w swoim odwołaniu od decyzji Prezydium Naczelnnej Rady Adwokackiej wypowiedział się co do zebranych dowodów i materiałów, które były przedmiotem rozpoznania przez organy samorządu adwokackiego, brak zatem podstaw do uznania, że Z.Ch. nie brał udziału w postępowaniu i że „zachodzi naruszenie art. 10 § 1 k.p.a.”.

W swojej skardze Z.Ch. zarzucił ogólnie zaskarżonej decyzji niezgodność z prawem, a w dalszych swoich pismach procesowych oraz na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym sprecyzował ten zarzut szczegółowo, sprowadzając do generalnego twierdzenia, że Minister Sprawiedliwości (oraz organy samorządu adwokackiego) wbrew obowiązkom wynikającym z art. 9, 10 i 81 k.p.a. nie umożliwił skarżącemu zapoznania się z zebraniem materiałem dowodowym przed wydaniem decyzji z dnia 24 sierpnia 1983 r., wskutek czego skarżący nie wiedział o niektórych dowodach będących podstawą tej decyzji bądź też nie miał możliwości na temat ten się wypowiedzieć. O niemożliwości zapozna-