

Michał Kulesza

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1984 r., II SA 2156

Palestra 30/9(345), 99-109

1986

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**

Naczelnego Sądu Administracyjnego
z dnia 18 kwietnia 1984 r.
II SA 2156/83 *

Tezy wyroku mają brzmienie następujące:

1. Wyrażenie przez Ministra Sprawiedliwości zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem (art. 4 ust. 3 ustawy z 26.V.1982-Prawo o adwokaturze) jest rozstrzygnięciem w drodze decyzji administracyjnej sprawy indywidualnej przy zastosowaniu przepisów k.p.a. (art. 1 § 1 pkt 1), podlegającym zaskarżeniu do NSA (art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a.).

2. Odmowa udzielenia zgody z powołaniem się na brak „szczególnych okoliczności” uzasadniających uwzględnienie wniosku, gdy tymczasem w przepisie prawa zawarto kryterium „w u-

zasadnionych wypadkach”, oznacza ocenę stanu faktycznego sprawy według kryterium ostrzejszego i stanowi naruszenie prawa materialnego mające wpływ na wynik sprawy.

3. Ocena zgodności zaskarżonej decyzji z prawem dotyczyła jedynie warunków, w jakich minister może skorzystać z uprawnienia do wyrażenia zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Sąd nie wkraczał w ocenę, czy — w razie gdyby spełnione były w sprawie warunki zawarte w hipotezie przepisu art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze — minister, działając w granicach uznania, mógł być skorzystać z uprawnienia zawartego w części dyspozycyjnej przepisu.

Uzasadnienie

Minister Sprawiedliwości, po rozpatrzeniu wniosku Okręgowej Rady Adwokackiej w G. z dnia 26 kwietnia 1983 r., decyzją z dnia 19 lipca 1983 r. Nr O.III.810/262/83 odmówił wyrażenia zgody na wykonywanie przez adwokata Stanisława J. zawodu indywidualnie w P. G. W uzasadnieniu swej decyzji Minister Sprawiedliwości stwierdził, że z danych dotyczących liczby adwokatów wykonujących zawód w zespołach adwokackich na terenie G. i T. wynika, że „jest ich wystarczająca ilość”. Adwokaci z tego terenu w pełni zaspokajają zapotrzebowanie na po-

moc prawną również ludności z terenu P. G. Jeżeli — zdaniem Okręgowej Rady Adwokackiej — zachodzi konieczność zapewnienia pomocy prawnej ludności z terenu P.G., to Rada Adw. powinna rozważyć możliwość utworzenia zespołu adwokackiego i wyznaczenia tam siedziby adwokatom młodszym wiekiem. Skoro adwokat Stanisław J. nie zamieszkuje stale w P. G., lecz w G., to prowadzenie kancelarii indywidualnej w P. G. nie znajduje uzasadnienia. Adwokat Stanisław J. ukończył 75 lat i nawet dobra sprawność psychofizyczna w tym wieku

* Wyrok opublikowany w miesięczniku „Państwo i Prawo” 1986 r. nr 4, s. 143 i n.

„nie może prognozować możliwości wykonywania zawodu poza miejscem zamieszkania”. Z tych też względów Minister uznał, że „nie zachodzą szczególne okoliczności, które pozwalałyby na uwzględnienie wniosku”.

Na decyzję tę adwokat Stanisław J. złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, wnosząc o uchylenie zaskarżonej decyzji, gdyby Minister Sprawiedliwości nie uznał skargi za uzasadnioną i nie wyraził zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Skarżący zarzuca decyzji naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r.-Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124) przez przyjęcie, jakoby przepis ten wymagał istnienia „szczególnych okoliczności” do wyrażenia zgody na indywidualną praktykę, gdy tymczasem mówi on jedynie o „uzasadnionych wypadkach”. Zarzuca także pominięcie obszernego i przekonującego uzasadnienia-wniosku Okręgowej Rady Adwokackiej w G., z którego wynika, że zarówno skarżący jak i adwokat Włodzimierz Sz., również ubiegający się o możliwość wykonywania zawodu indywidualnie, są doświadczonymi, wieloletnimi adwokatami, zajmującymi się wyłącznie praktyką cywilną, są przy tym sprawni fizycznie i umysłowo. Dlatego Okręgowa Rada Adwokacka uznała, że wybór P. G. na siedzibę kancelarii adwokackiej jest trafny i leży przede wszystkim w interesie ludności. Minister Sprawiedliwości — zdaniem skarżącego — nie wziął pod uwagę tych argumentów, z których wynika, że zachodzi „uzasadniony wypadek” dla wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie lub z innym adwokatem.

Skarżący uważa za nietrafny i nie uwzględniający wszystkich okoliczności argument, jakoby niezamieszkiwanie w P. G. „nie prognozowało możliwości wykonywania zawodu”, i twierdzi, że

odległość między G. a P. G. wynosi 10 km i jest mniejsza niż niektóre odległości między centrami większych miast a ich przedmieściami. Okoliczność ta była również brana pod uwagę przez Okręgową Radę Adwokacką, która wystąpiła z wnioskiem o wyrażenie zgody na wykonywanie przez skarżącego praktyki adwokackiej w P. G. Odmienne ustalenia przyjęte za podstawę decyzji Ministra Sprawiedliwości naruszają — zdaniem skarżącego — przepisy prawa o samorządzie adwokackim, a ponadto art. 6, 7, 77 oraz 107 k.p.a.

Skarżący zarzuca dalej, że zaskarżona decyzja nie uwzględnia faktu, iż niewyrażenie zgody na praktykę indywidualną pozbawia adwokata możliwości wykonywania zawodu, naruszając konstytucyjne prawo do pracy. Ponadto — zdaniem skarżącego — eliminowanie z zawodu doświadczonych fachowców „przynosiłoby uszczerbek wymiarowi sprawiedliwości oraz pozbawiało społeczeństwo w znacznym stopniu możliwości korzystania z pomocy prawnej doświadczonych fachowców adwokatów”. Wreszcie, jako dodatkowe argumenty, których nie wzięto pod uwagę, odmawiając wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie, skarżący wskazuje także na swój udział w pracach społecznych i samorządu adwokackiego oraz na otrzymane odznaczenia.

Minister Sprawiedliwości w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie i stwierdził, że w wypadku wniosku Stanisława J. nie zachodzi uzasadniony wypadek do udzielenia zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Minister podkreślił, że w sprawie „brak dokumentu odnośnych władz administracji terenowej”, który wskazywałby na zapotrzebowanie na pomoc prawną dla ludności z terenu P. G. Zdaniem Ministra, obsługę prawną na tym terenie „prowadzą adwoka-

ci zatrudnieni w zespołach adwokackich w G. i T.". Minister dodał nadto, że Stanisław J. ukończył 76 lat, a „prawo o adwokaturze określa wiek wykonywania zawodu w zespole adwokackim na lat 70, czym określa konieczną granicę wieku emerytalnego do zaprzestania wykonywania zawodu adwokata". Z tych względów Minister uznał, że skarga Stanisława J. jest bezzasadna.

Stanisław J. dodatkowo wniósł o rozpatrzenie jego skargi w jednym terminie ze skargą adwokata Włodzimierza Sz. (III SA 127/84).

Na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym pełnomocnik Ministra Sprawiedliwości wniósł o odrzucenie skargi ze względu na to, że zaskarżona decyzja rozstrzyga nie tylko sprawę zgody na wykonywanie zawodu przez skarżącego, który wnosząc o zgodę na wykonywanie zawodu poza zespołem adwokackim, chce w ten sposób ominąć nie tylko przepisy dotyczące granicy wieku wymagane do wykonywania zawodu adwokata w zespole, lecz także przepisy artykułu 58 ust. 1 ustawy-Prawo o adwokaturze. W myśl tego ostatniego przepisu plan rozmieszczenia zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich ustala Naczelną Radę Adwokacką w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Plan taki nie został dotychczas ustalony, wobec czego wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem oznaczałoby wkroczenie przez Ministra Sprawiedliwości w sferę uprawnień organizacyjnych Naczelnej Rady Adwokackiej.

Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wobec zgłoszenia przez pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości wniosku o odrzucenie skargi, implikującego brak właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego do rozpatrzenia skargi co do jej istoty, należy przede wszystkim

rozstrzygnąć, czy postępowanie w sprawie wyrażenia przez Ministra Sprawiedliwości zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie lub z innym adwokatem jest postępowaniem regulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, a jeżeli tak, to czy decyzja wydana na podstawie art. 4 ust. 3 ustawy-Prawo o adwokaturze rozstrzyga sprawę, która mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w art. 196 § 2 k.p.a.

Wprowadzenie przez ustawę z dnia 26 maja 1982 r.-Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124) warunku zgody Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem oznacza poddanie tej formy wykonywania zawodu ścisłej reglamentacji administracyjnej, wykonywanej przez naczelnny organ administracji państwowej. Wyrażenie zgody przez Ministra Sprawiedliwości jest rozstrzygnięciem w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy, należącej do właściwości organu administracji państwowej. Do postępowania przed tym organem mają więc zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.), gdyż prawo o adwokaturze nie zawiera szczególnych przepisów proceduralnych ani nie wskazuje innej procedury, której przepisy należałoby stosować przy rozpatrywaniu wniosków o wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu adwokata w formach przewidzianych w art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze. Skoro zaś wyrażenie zgody na wykonywanie zawodu adwokata indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem jest decyzją wydawaną w trybie określonym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, to należy stwierdzić, że decyzja taka mieści się w katalogu spraw, które w myśl art. 196 § 2 k.p.a. podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jest to bo-

wiem przewidziana w art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a. sprawa „uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć”. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 1983 r. II SA 475/83 wykazał, że nietrafny jest pogląd, jakoby pojęcie: „wykonywanie określonych czynności i zajęć” mogło być przeciwstawne pojęciu „zawód” (OSPİKA nr 1/1984, poz. 20 z aprobującą glosą Z. Młyńczyka). Tak więc zgłoszony na rozprawie wniosek pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości o odrzuceniu skargi ze względu na brak kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego — nie mógł być uwzględniony.

Rozpatrując zarzuty skargi adwokata Stanisława J. na decyzję Ministra Sprawiedliwości, należy uznać za uzasadniony zarzut, że narusza ona przepis art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze. Minister bowiem stwierdził w uzasadnieniu swej decyzji, że nie zachodzą „szczególne okoliczności”, które by uzasadniały uwzględnienie wniosku, gdy tymczasem przepis ten stanowi jedynie, że Minister Sprawiedliwości może wyrazić zgodę „w uzasadnionych wypadkach”. Stosując znacznie ostrzejsze kryterium „szczególnych okoliczności” jako warunku pozytywnego załatwienia wniosku adwokata Stanisława J. i powołując się na ich brak w rozpatrywanej sprawie jako na uzasadnienie odmownej decyzji, Minister ocenił stan faktyczny sprawy w sposób odmienny, niż wymaga tego przepis stanowiący podstawę prawną decyzji. Uzasadnia to zarzut naruszenie prawa materialnego w sposób mający wpływ na wynik sprawy, tym bardziej że w zaskarżonej decyzji nie wskazano, z jakich przyczyn nie został uwzględniony wniosek Okręgowej Rady Adwokackiej w G., uzasadniony istnieniem społecznej potrzeby ułatwienia ludności P. G. i okolicy korzystania z porad prawnych doświadczonego adwokata-cywilisty.

Za okoliczność uzasadniającą odmowę wyrażenia zgody na wykonywanie

przez adw. Stanisława J. zawodu adwokata indywidualnie nie może być uznany fakt, że ukończył on 75 lat. Prawo o adwokaturze ogranicza możliwość wykonywania zawodu adwokata po ukończeniu 70 lat, ale tylko w zespole adwokackim. Natomiast art. 37 prawa o adwokaturze stanowiący, że przepisy działu o zespołach adwokackich stosuje się odpowiednio do adwokatów wykonujących zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, wyłącza wyrażnie stosowanie przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy. W myśl tego przepisu adwokat, jeżeli ukończył 70 rok życia, nie może być członkiem zespołu adwokackiego. Tak więc należy przyjąć, że sam tylko wiek adwokata nie stanowi przeszkody do wykonywania przez niego zawodu indywidualnie lub z innym adwokatem. Przeszkodą natomiast mógłby być stan zdrowia, który powodowałby jego niezdolność do wykonywania zawodu. Artykuł 20 prawa o adwokaturze przewiduje kompetencję okręgowych rad adwokackich do orzekania o trwałej niezdolności do wykonywania zawodu przez adwokata. W wypadku skarżącego Okręgowa Rada Adwokacka w G. nie uznała, aby jego wiek stanowił przeszkodę do wykonywania zawodu. Z tych też względów należy uznać za trafny zarzut zawarty w skardze, że uzasadnienie odmownej decyzji Ministra wiekiem skarżącego oznacza przytoczenie w decyzji argumentów wynikających z przepisów, które nie mogły mieć zastosowania w sprawie.

Nie można natomiast podzielić poglądu skarżącego, jakoby odmowa wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem naruszała gwarantowane Konstytucją prawo do pracy. Skoro wykonywanie niektórych zawodów uzależnione jest od spełnienia przepisanych ustawami warunków, a ma to miejsce w odniesieniu do zawodu adwokata, to osoba wybierająca

ten zawód musi się liczyć z tym, że przy ustaniu tych warunków może być pozbawiona możliwości dalszego wykonywania zawodu, bądź — jak w rozpatrywanej sprawie — nie uzyskać zgody na dalsze wykonywanie zawodu. Sądowa ochrona prawa do pracy polega w tym wypadku tylko na sprawdzeniu, czy przepisy reglamentujące wykonywanie zawodu zostały zastosowane prawidłowo, czy też zostały naruszone przez organ orzekający.

W uzasadnieniu odmownej decyzji Ministra Sprawiedliwości odmiennie (niż uczyniła to Okręgowa Rada Adwokacka w G.) oceniona została możliwość zaspokojenia potrzeby ludności z terenu P. G., o czym świadczy stwierdzenie w drugim zdaniu, że adwokaci z terenu G. i T. „w pełni zaspokajają zapotrzebowanie na pomoc prawną”. Jednakże w zdaniu przedostatnim uzasadnienia stwierdzono, że „jeżeli zachodzi konieczność zapewnienia ludności (...) pomocy prawnej, to Rada Adwokacka powinna rozważyć możliwość utworzenia zespołu adwokackiego (...)”. Zestawienie tych dwóch fragmentów uzasadnienia wskazuje na to, że nie została wyjaśniona w sposób bezsporny istotna dla rozstrzygnięcia sprawy okoliczność, czy dla ludności P. G. i jego okolicy zachodzi potrzeba udzielania pomocy prawnej, której nie mogą zapewnić zespoły adwokackie działające w G. i T. Brak jasności w tej kwestii potwierdza wzmianka w odpowiedzi na skargę o tym, że w sprawie „brak dokumentu odnośnych władz administracji terenowej” co do zapotrzebowania ludności P. G. na pomoc prawną. Należy w związku z tym stwierdzić, że w myśl art. 77 § 1 k.p.a. organ administracji państwowej prowadzący postępowanie „obowiązany jest w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy”. Skoro więc — jak wynika z odpowiedzi na skargę — decyzja odmowna została wydana mimo niezyskania

przez organ prowadzący postępowanie potrzebnego, jego zdaniem, stanowiska organów administracji P. G. w kwestii zapotrzebowania ludności na pomoc prawną, to należy stwierdzić, że dopuszczono się naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy.

Za trafny należy uznać zarzut skargi, że fakt niezamieszkiwania skarżącego w P.G., lecz w odległym o ok. 10 km od niego G. W., nie uzasadnia odmowy wyrażenia zgody na prowadzenie kancelarii indywidualnej w P. G. Skoro bowiem Okręgowa Rada Adwokacka w G. wystąpiła z wnioskiem o zgodę na wykonywanie przez adwokata J. zawodu indywidualnie w P. G., to należy przyjąć, że skorzystała z uprawnienia określonego w art. 21 ust. 1 w związku z art. 37 prawa o adwokaturze. Należy podkreślić, że uprawnienia okręgowych rad adwokackich do udzielenia adwokatom zezwoleń na zamieszkiwanie w innej miejscowości w okręgu swojej izby należy do autonomicznych uprawnień samorządu adwokackiego. Jeżeli Minister Sprawiedliwości uznał, że wniosek Okręgowej Rady Adwokackiej o wyrażenie zgody na wykonywanie przez adwokata J. zawodu w P. G. nie oznacza jednocześnie jej zezwolenia przewidzianego w art. 21 ust. 1 prawa o adwokaturze, to powinien był zażądać odpowiedniego uzupełnienia wniosku przed wydaniem decyzji.

Podniesiona przez pełnomocnika Ministra Sprawiedliwości na rozprawie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym okoliczność, że przeszkodą do wydania decyzji uwzględniającej wniosek Okręgowej Rady Adwokackiej w G. w tej sprawie był również brak przewidzianego w art. 58 pkt 7 prawa o adwokaturze „planu rozmieszczenia zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich”, dowodzi, że decyzja odmowna wydana została z naruszeniem przepisów po-

stępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. Jeżeli bowiem zamieszczenie P. G. w „planie rozmieszczenia zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich” uznane zostało za rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego przez inny organ (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.), to postępowanie w sprawie udzielenia zgody na wykonywanie przez adwokata J. zawodu w tym mieście należało zawiesić i żądać, aby Naczelną Radą Adwokacką ustalili taki plan. Wydanie decyzji odmownej bez próby rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego należy w tej sytuacji uznać za naruszenie przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Z podanych wyżej przyczyn Naczelną Sąd Administracyjny stwierdził, że zaskarżona decyzja narusza przepisy prawa materialnego, jak również wykazuje naruszenie przepisów postępo-

wania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, i uwzględniając skargę, uchylił zaskarżoną decyzję na podstawie art. 207 § 2 pkt 1 i 3 k.p.a.

O kosztach orzeczono w myśl art. 208 k.p.a.

Należy dodać, że Naczelną Sąd Administracyjny oceniał zgodność zaskarżonej decyzji z przepisem art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze w części dotyczącej określenia warunków, w jakich Minister może skorzystać z uprawnienia do wyrażenia zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Natomiast Sąd nie wkraczał w ocenę, czy w wypadku gdyby były w sprawie spełnione warunki zawarte w hipotezie tego przepisu, Minister, działając w granicach uznania, mógł skorzystać z uprawnienia zawartego w części dyspozycyjnej przepisu.

GŁOSA

do powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1984 r. II SA 2156/83 *

1. W kwestii będącej przedmiotem pierwszej tezy Naczelną Sąd Administracyjny podtrzymał dotychczasową linię swego orzecznictwa. Sąd nawiązał w uzasadnieniu do wyroku NSA z 23.VI.1983 r. II SA 475/83,¹ w którym wykazano, że nietrafne jest przeciwstawianie pojęcia „zawód” pojęciu „wykonywanie określonych czynności i zajęć”. Ustawowy warunek zgody Ministra Sprawiedliwości na wykonywanie przez adw. zawodu poza zespołem adwokackim oznacza poddanie tej formy wykonywania zawodu ad-

wokackiego ściślejszej reglamentacji administracyjnej, a wyrażenie zgody (lub odmowa jej wyrażenia) przez Ministra Sprawiedliwości jest rozstrzygnięciem w drodze decyzji administracyjnej indywidualnej sprawy należącej do właściwości naczelnego organu administracji państwowej. Moje aprobujące stanowisko w tej sprawie jest wyrazem uznania dla konsekwentnego dążenia NSA do umacniania gwarancji praw uczestników obrotu prawnego.

2. Jeśli chodzi o drugą tezę, to NSA konsekwentnie uznaje swoją właści-

* Przedruk z „Państwa i Prawa” nr 4 z 1986 r. za zgodą Redakcji „Państwa i Prawa” i autora glosy (Red.).

¹ OSPiKA nr 1/1984, poz. 20 z glosą Z. Młyń czyka.

wość do badania prawidłowości interpretowania przez organy administracji państwowej tzw. wyrażen nieostrych. W wyroku NSA z 15.I.1982 r. II SA 752/81² wyrażono pogląd, iż „nawet w okresie międzywojennym (...) przyjmowano jako rzecz bezsporną, że organy administracji państwowej wyższego stopnia oraz sąd administracyjny, kontrolując legalność decyzji, miały obowiązek zbadać, czy ocena organu administracji w wypadku stosowania przepisów zawierających wyrażenia nieostre nie przekroczyła dopuszczalnych granic swobody. Zachowanie granic swobody przez organ administracji w ocenie stanu faktycznego na tle wyrażen nieostrych, a nie jego uznanie, podlegają więc kontroli sądu. Współcześnie uznaje się natomiast, że sąd ma prawo oceniać odmiennie stan faktyczny sprawy na tle nieostrych wyrażen ustawowych, niż przyjęły to organy administracji. Skoro bowiem normodawca użył w przepisie prawnym określonych wyrażen, to wyrażenia te mają sens w rozumieniu prawnym, a nie faktycznym”.

W wyroku z 26.V.1981 r. SA 974/81³ Sąd uznał, że ocena organu administracji wypowiedziana na tle użytego w przepisie pojęcia nieostrego nie może być dowolna. Podobne stanowisko wyrażono w innych wyrokach NSA,⁴ gdzie również stwierdzono, że użycie zwrotu nieokreślonego w normie prawnej nadaje mu znaczenie prawne, a nie tylko faktyczne. Wymienione wyroki NSA spotykały się z aprobującym stanowiskiem doktryny.

W omawianej sprawie postępowanie sądowe wykazało, że zaskarżona decy-

zja wydana została z naruszeniem przepisów prawa materialnego i przepisów proceduralnych, polegającym na dowolności oceny okoliczności prawnych i faktycznych, dokonanej przez organ administracji na tle pojęcia nieostrego: „w uzasadnionych wypadkach”. W szczególności sąd stwierdził, że decyzja Ministra narusza art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze, a to przez przyjęcie ostrzejszego kryterium „szczególnych okoliczności” — jako warunku pozytywnego załatwienia wniosku. Podzielając stanowisko NSA, chciałbym przeanalizować określenie „w uzasadnionych wypadkach” i zwrócić uwagę na niektóre aspekty sprawy niedostatecznie wyświetlone w postępowaniu sądowym.

3. Omawiane określenie zawiera w sobie dwa aspekty: podmiotowy, odnoszący się do osoby zainteresowanego adwokata, i przedmiotowy, obejmujący okoliczności, w których adwokat ów stara się o zgodę na prowadzenie indywidualnej praktyki — przede wszystkim dotyczące zapotrzebowania ludności na usługi prawne.

W sprawie nie jest kwestionowany fakt, że skarżący adwokat J. jest doświadczonym cywilistą o niewątpliwych kompetencjach zawodowych. Odmowy nie mogła uzasadnić okoliczność, że adwokat ten ukończył 75 lat, albowiem art. 37 ustawy stanowi, że okoliczność ta uniemożliwia tylko wykonywania zawodu w zespole adwokackim. Nie dotyczy zatem adwokatów wykonujących zawód indywidualnie. A ponieważ Okręgowa Rada Adwokacka w G. nie uznała, aby wiek lub stan zdrowia adwokata J. stanowiły przeszkodę do wy-

² Materiały do nauki prawa administracyjnego pod red. M. Kuleszy, Warszawa 1985, s. 183 i n.

³ ONSA 1981 nr 1, poz. 49 i OSPiKA nr 5—6/1982 z glosą E. Smoktunowicza.

⁴ Por. wyrok z 11.II.1981 r. SA 233/81, ONSA 1981 nr 1, poz. 8 i OSPiKA nr 11/1981 z glosą M. Wyrzykowskiego; komentarz A. Jaroszyńskiego, OMT nr 7/1981; wyrok z 8.IX.1981 r. II SA 346/81, Materiały (...), jw., s. 115 i n.; komentarz A. Jaroszyńskiego OMT nr 7/1982; wyrok z 26.V.1981 r. SA 811/81, ONSA 1981 nr 1, poz. 46 i OSPiKA nr 11—12/1981 z glosą H. Starczewskiego; wyrok z 28.VI.1982 r. SA/Wr 245/82, Materiały (...), jw., s. 227 i n. z glosą J. Łętowskiego, PIP nr 7/1983.

konywania przez niego zawodu (orzeczenie o trwałej niezdolności do wykonywania zawodu należy do własnych i wyłącznych kompetencji okręgowych rad adwokackich — art. 20), przeto trafny jest zarzut skarżącego, podzielony przez Sąd, że nastąpiło naruszenie prawa materialnego, gdyż decyzję oparto na argumentacji prawnym, który nie mógł mieć zastosowania w sprawie. Za nieistotne prawnie uznane zostało również wysunięcie argumentu, że odległość między miejscem zamieszkania adwokata J. a miejscowością, w której zamierzał wykonywać zawód, wynosi aż 10 km. Sąd przyjął, że uwzględnienie przez Radę tej okoliczności we wniosku jest równoznaczne z zezwoleniem adwokatowi na zamieszkiwanie w innej miejscowości w okręgu swojej izby. Jeżeli Minister uznał, że wniosek o powyższej treści nie wystarcza, powinien był przed wydaniem decyzji wystąpić o odpowiednie uzupełnienie wniosku; udzielenie wzmiankowanego zezwolenia należy do wyłącznych kompetencji okręgowej rady adwokackiej (art. 21 ust. 1 w zw. z art. 37 ustawy).

4. Wątpliwości rodzą się przy analizie stanowiska Sądu co do przedmiotowych aspektów pojęcia „w uzasadnionych wypadkach”.

Pierwszy problem dotyczy podniesionej na rozprawie przez pełnomocnika Ministra kwestii, że udzielenie zgody na wykonywanie zawodu indywidualnie oznaczałoby wkroczenie przez Ministra w sferę uprawnień organizacyjnych Naczelnnej Rady Adwokackiej, albowiem z art. 58 pkt 7 wynika, iż do NRA należy ustalanie — w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości — planu rozmieszczenia zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich. Tymczasem plan taki nie został dotychczas ustalony. Sąd wyraził pogląd, że jeżeli umieszczenie miejscowości, w której skarżący adwokat zamierzał praktykować w powyższym

planie, było — według oceny organu administracji — konieczną przesłanką wydania decyzji, to postępowanie należało zawiesić i żądać, by NRA plan ustaliła (art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. w zw. z art. 15 i art. 58 pkt 7 ustawy); brak planu nie mógł być samoistną przyczyną odmowy.

Ten tok rozumowania Sądu budzi wątpliwości. Chociaż bowiem niewątpliwie ustalenie planu rozmieszczenia ułatwiłoby ocenę, czy ów „uzasadniony wypadek” zachodzi, to jednak należy zauważyć, że ustawa nie uzależnia wydania decyzji z art. 4 ust. 3 od uchwalenia tego planu. Treść ustalonego planu wiązałaby Ministra przynajmniej co do kwestii, czy dana miejscowość jest przewidziana jako jedno z miejsc rozmieszczenia placówek adwokatury. Udział Ministra w ustalaniu tego planu jest formą nadzoru państwowego nad działalnością adwokatury, sam plan natomiast ma ułatwić organom adwokatury czuwanie nad prawidłowym rozmieszczeniem kadr adwokackich, co należy do zadań samorządu adwokackiego (art. 3 pkt 1 w zw. z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy). Jeśli chodzi o sprawy z art. 4 ust. 3, to znajduje to wyraz w treści wniosku okręgowej rady adwokackiej skierowanego do Ministra Sprawiedliwości i zawierającego wystąpienie o udzielenie zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem.

Można stwierdzić zatem, że brak planu nie tworzy kwestii prejudycjalnej w postępowaniu prowadzonym przez Ministra. „W myśl art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. organ administracji zawiesza postępowanie jedynie wówczas, gdy bez uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia prejudycjalnego przez inny organ lub sąd wydanie decyzji nie byłoby możliwe. Chodzi tu o sytuację, gdy kwestia prejudycjalna jest wątpliwa i dla jej wyjaśnienia niezbędne jest przeprowadzenie postępowania przed

właściwym organem”.⁵ W postępowaniu przed Sądem nie była zresztą badana kwestia, czy również w innych sprawach z art. 4 ust. 3 problem braku planu rozmieszczenia był wysuwany jako przeszkoda do udzielenia zgody.

Przyjęcie powyższego rozumowania prowadzi do wniosku, że chociaż brak planu może świadczyć o mankamentach w pracy NRA (lub o niemożności doprowadzenia do porozumienia w tej sprawie z Ministrem Sprawiedliwości — art. 58 pkt 7), to jednak nie stanowi to przeszkody do rozpoznania sprawy indywidualnej z art. 4 ust. 3.

5. Kolejny problem dotyczy oceny zapotrzebowania ludności na usługi prawne w danej miejscowości.

Sąd przyjął za uzasadniony zarzut skargi m. in. z tego powodu, że w zaskarżonej decyzji nie wskazano, z jakich przyczyn nie został uwzględniony wniosek Okręgowej Rady Adwokackiej, szczególnie uzasadniony właśnie istnieniem potrzeby ułatwienia ludności korzystania z pomocy prawnej. Sąd stwierdził, że jeżeli organ administracji nie podzielił poglądu Okręgowej Rady Adwokackiej w powyższej sprawie, powinien był przeprowadzić odpowiednie postępowanie wyjaśniające. Sąd przyjął, że w tym miejscu występuje pewien margines swobody oceny po stronie organu administracji, albowiem stanowisko organu adwokatury wyrażone w złożonym wniosku nie wiąże Ministra przy załatwianiu sprawy z art. 4 ust. 3. Natomiast musi on odmienny pogląd uzasadnić, co wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Minister natomiast, oceniając stan faktyczny, nie przeprowadził — na co wskazuje treść uzasadnienia — odpowiedniego postępowania wyjaśniającego.

Jak wynika z treści uzasadnienia

wyroku, Minister w odpowiedzi na skargę, nie podzielał poglądu Rady co do stopnia zaspokojenia potrzeb ludności, jeśli chodzi o pomoc prawną, stwierdził, że w sprawie „brak dokumentu odnośnych władz administracji terenowej”, który wskazywałby na zapotrzebowanie ludności na pomoc prawną. Nic nie wskazuje na to, żeby strona przeciwna kwestionowała formalną zasadność takiego żądania, a i Sąd również przeszedł nad nim od strony formalnej do porządku dziennego stwierdzając tylko, że owe rozbieżności w ocenie stanu faktycznego są świadectwem, iż mamy w sprawie do czynienia z istotnym naruszeniem wymagań k.p.a. W omawianej sprawie wydaje się oczywiste, że Minister nie może kwestionować ustaleń Okręgowej Rady Adwokackiej i żądać przedstawienia dokumentu „odnośnych władz administracji terenowej”, te bowiem nie są po prostu właściwe w tej sprawie ani w sensie prawnym (są natomiast tu kompetentne organy adwokatury — art. 40 pkt 4), ani w sensie faktycznym, jako że nie mają i nie mogą mieć po temu żadnych danych. W tym wypadku stanowisko Ministra co do oceny potrzeb powinno znaleźć wyraz w wynikach odrębnego postępowania wyjaśniającego, przeprowadzonego przez ten organ samodzielnie. Sądzę, że metody związane z pozorowaniem wypełniania wymagań postępowania wyjaśniającego przez organ prowadzący sprawę, w szczególności przeliczanie ciężaru dochodzenia do prawdy materialnej na inne podmioty, wymagają baczniejszej uwagi Sądu.

6. Konkluzja powyższa odnosi się do głosowanej sprawy o tyle, o ile uznaje się tok rozumowania Sądu za prawidłowy co do zasady. Moje wątpliwości w tej kwestii wynikają stąd, że nie była przedmiotem zainteresowania

⁵ Por. wyrok z 10.VIII.1983 r. I SA 481/83, opubl. w: *Materiały (...)*, jw., s. 250 i n.

ani stron, ani Sądu rola, jaką zgodnie z przepisami ma pełnić w postępowaniu z art. 4 ust. 3 okręgowa rada adwokacka. Zgodnie z treścią tego przepisu rada występuje — obowiązkowo — jako podmiot pośredniczący między zainteresowanym adwokatem a organem administracji. Na marginesie można jeszcze nadmienić, że rada może brać także udział w dalszych fazach sprawy na prawach stron (art. 30 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub na zasadzie art. 31 § 5 k.p.a.⁶

Wspomniana wyżej podstawowa forma udziału rady adwokackiej w postępowaniu z art. 4 ust. 3 — a więc jej „obowiązkowe i czynne pośrednictwo” między zainteresowanym adwokatem a Ministrem Sprawiedliwości — nie może być traktowana w kategoriach udziału organizacji społecznej w postępowaniu administracyjnym. Ma tu bowiem miejsce „złożony” stosunek administracyjnoprawny.⁷ Zauważmy, że w pierwszej fazie sprawa toczy się przed organem adwokatury, czego efektem — przy pozytywnym ustosunkowaniu się do podania adwokata — jest właśnie wniosek rady adwokackiej kierowany do Ministra Sprawiedliwości na zasadzie art. 4 ust. 3. Natomiast ewentualna odmowa rady powoduje możliwość uruchomienia kontroli instancyjnej (art. 58 pkt 8) i dalej — złożenie skargi do NSA na zasadach ogólnych. W tym więc zakresie organy adwokatury, działając w ramach własnych kompetencji samorządowych, prowadzą postępowanie na gruncie art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. i w rezultacie tego postępowania wydane orzeczenie należy traktować jak decyzję administracyjną.

Idąc dalej niż pogląd zaprezentowany przez NSA, można sugerować, że dokonana we wzmiankowanym postę-

powaniu ocena potrzeb co do rozmieszczenia placówek adwokackich, znajdująca następnie wyraz we wniosku rady adwokackiej dotyczącym konkretnego adwokata, powinna wiązać organ administracji prowadzący postępowanie w drugiej jego fazie. Bo przecież art. 40 pkt 4 ustawy ustanawia kompetencję władzy adwokatury do określenia „potrzeb co do rozmieszczenia zespołów adwokackich, adwokatów i aplikantów adwokackich”, natomiast Ministrowi kompetencja taka nie przysługuje. Tak więc jeszcze bardziej zawęziłby się margines swobody organu administracji przy interpretowaniu pojęcia „w uzasadnionych wypadkach”.

7. Materialnoprawne argumenty Ministra, które zmierzały do stwierdzenia, iż „uzasadniony wypadek” w sprawie nie zachodzi, zostały obalone. Stwierdzono również, że sposób prowadzenia postępowania wyjaśniającego nie dał podstaw do wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy. Dlatego Sąd, uchylając decyzję organu administracji na zasadzie art. 207 § 2 pkt 1 i 3 k.p.a., nie musiał — jak wynika z trzeciej tezy głosowanego wyroku — zajmować stanowiska w kwestii granic uznania administracyjnego przy korzystaniu przez Ministra z uprawnienia zawartego w art. 4 ust. 3 ustawy („W uzasadnionych wypadkach (...) Minister Sprawiedliwości (...) może wyrazić zgodę”).

Tymczasem kwestia ta ma w sprawie znaczenie zasadnicze. Intencja organu administracji, by odmówić wyrażenia zgody adwokatowi J. na indywidualne wykonywanie zawodu, jest tak samo na tle uzasadnienia wyroku oczywista, jak oczywiste jest to, że organ ten będzie musiał szukać w tym celu innych uzasadnień niż te, których użył dotychczas. Tym bardziej że Sąd stwierdził,

⁶ O traktowaniu samorządu radców prawnych jako organizacji społecznej w rozumieniu art. 31 k.p.a. — zob.: glosa Z. Młyńczyka do wyroku z 20.VI.1984 r. III SA 302/84, PIP nr 4/1985, s. 143 i n.

⁷ Por. F. Longchamps: O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1964, nr 19, „Prawo XII”, s. 39 i n.

iż w sprawie nie można powołać się na brak „szczególnych okoliczności”, skoro w przepisie prawnym zawarto kryterium „w uzasadnionych wypadkach”. Warto zauważyć, że granic swobody administracji działającej w ramach uznania dotyczy wiele wyroków NSA. W wyroku z 11.VI.1981 r. SA 820/81, wydanym na tle prawa celnego (Dz. U. Nr 10 z 1975 r., poz. 56), gdzie przewidziane przez art. 19 ust. 4 decyzje o stosowaniu ulg zależą od swobodnego uznania, wyrażony został pogląd o fundamentalnym znaczeniu i teoretycznym, i praktycznym: „W obowiązującym stanie prawnym uznanie administracyjne straciło swój dotychczasowy charakter przypisywany mu do niedawna w teorii prawa administracyjnego w kraju i za granicą. Fakt, że zasady ogólne k.p.a., a zwłaszcza zasada wyrażona w art. 7, zobowiązują organy administracji państwowej m.in. do załatwienia spr-

wy, »mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli«, zmusza do odmiennego traktowania instytucji uznania administracyjnego. Wprawdzie powołany przepis nie stwarza wyraźnych kryteriów ocennych, jednakże nakazuje organowi administracji państwowej kierować się nie tylko interesem społecznym, ale i słusznym interesem strony. Ochrona interesu indywidualnego i jej zakres sięgają granic kolizji z interesem społecznym — jako wartością nadrzędną w państwie socjalistycznym. Jeśli w sprawach pozostawionych przez przepisy prawa materialnego uznaniu administracyjnemu interes społeczny nie stoi temu na przeszkodzie ani nie przekracza to możliwości organu administracji w realizacji przyznanego potencjalnie uprawnienia, organ ten ma obowiązek załatwić sprawę w sposób pozytywny dla strony”⁸

Michał Kulesza

⁸ ONSA 1981 nr 1, poz. 57 i OSPiKA nr 1—2/1982 z glosą J. Łętowskiego.

PRASA O ADWOKATURZE

W szerokich kręgach członków adwokatury z uwagą śledzono przebieg obrad w dniach 29 czerwca — 3 lipca br. X Zjazdu PZPR i z głębokim zainteresowaniem studiowano przedstawione na tym najwyższym gremium politycznym w kraju referaty i powzięte uchwały. Uchwały te wyraziły wolę przyspieszenia procesu rozwojowego kraju, urzeczywistnienia wielu reform i demokratyzacji życia. Z zadowoleniem przyjęto zaakcentowanie znaczenia kierunku zmierzającego do poszerzenia roli i pozycji organów przedstawicielskich i różnych form samorządu oraz zwiększania udziału bezpartyjnych w życiu publicznym i państwowym. X Zjazd stworzył liczne impulsy do szerszego współuczestnictwa środowisk samorządowych w aktywnym rozwiązywaniu polskich spraw.

W jednej z uchwał X Zjazdu PZPR czytamy:

„Ważną częścią kultury politycznej we wszystkich ogniwach państwa jest prawidłowość i skuteczność procesów decyzyjnych. Wymaga to łączenia czynnika fachowego z uspołecznieniem procesów podejmowania decyzji. Rozwój socjalistycznej kultury politycznej wymaga umocnienia w praktyce zasad wybieralności, kolegialności i jawności krytyki i samokrytyki. Partia jest gorącym, pryncypialnym rzecznikiem umacniania praworządności. Socjalistyczne prawo wyraża podstawowe wartości ustroju, służy celom ogólnonarodowym i klasowym, umacnia państwo. Określa i tworzy gwarancje urzeczywistnienia praw i swobód obywa-