

Andrzej Walkosz

Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 sierpnia 1985 r. I PA 25

Palestra 32/1-2(361-362), 123-128

1988

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.

G L O S A¹**do postanowienia Sądu Najwyższego
z dnia 14 sierpnia 1985 r.
I PA 25/85²**

Teza glosowanego postanowienia ma brzmienie następujące:

Od decyzji Ministra Sprawiedliwości oddalającej odwołanie od uchwały odmownej, wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy — Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 1982 r., Nr 16, poz. 124), nie przysługuje skarga do Sądu Najwyższego.

Problem rozstrzygnięty w glosowanym postanowieniu ma duże znaczenie dla środowiska adwokackiego i dlatego nie można go pozostawić bez komentarza.

Należy aprobejaco odnieść się do samej tezy orzeczenia. Natomiast krytycznego omówienia wymaga pogląd zawarty w uzasadnieniu w części, która wykracza poza stan faktyczny rozstrzygniętej sprawy.

Przytoczona teza wyłącza możliwość złożenia skargi do Sądu Najwyższego na decyzję Ministra Sprawiedliwości utrzymującą w mocy odmowną uchwałę organu samorządu adwokackiego dotyczącą wpisu na listę adwokatów. Słusznie Sąd Najwyższy podniósł, że skarżący błędnie powołał się na art. 69 ust. 3 p.o.a., gdyż przepis ten stanowi podstawę zaskarżenia ściśle określonej decyzji Ministra Sprawiedliwości, nie do przyjęcia więc jest wykładnia rozszerzająca ten przepis w kierunku uznania właściwości Sądu Najwyższego w zakresie kontroli innych przewidzianych w prawie o adwokaturze decyzji Ministra Sprawiedliwości.

Natomiast sama teza nie rozstrzyga kwestii, czy w innym trybie możliwe jest wzruszenie wymienionej decyzji Ministra Sprawiedliwości. Na pytanie to Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi przeczącej w uzasadnieniu postanowienia. Waga tych stwierdzeń obliuguje do przytoczenia fragmentu tego uzasadnienia. Mianowicie Sąd Najwyższy stwierdził, iż ani „przepisy prawa o adwokaturze, ani przepisy kodeksu postępowania administracyj-

¹ Po przesłaniu do Redakcji niniejszej glosy, której autor wysuwa tezę o zaskarżalności do NSA decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a., została opublikowana uchwała SN składu siedmiu sędziów z dnia 14 lipca 1986 r. III PZP 55/85 (OSNCP 4/1987, poz. 49), nadająca tej tezie moc zasady prawnej. Por. też krótkie omówienie tej uchwały w opracowaniu: Problematyka dotycząca przepisów o adwokaturze w orzecznictwie Sądu Najwyższego (red. W. F o r m a Ń s k i), Pal. nr 3—4/87, s. 104.

² Postanowienie z uzasadnieniem zostało opublikowane w OSNCP z 1986 r. nr 5, poz. 81.

nego nie przewidują możliwości odwołania się od takiej decyzji do Sądu Najwyższego (lub innego sądu)." Z założenia, zgodnie z którym „prawo o adwokaturze samodzielnie normuje kwestię dopuszczalności i zakresu kontroli sądowej decyzji (uchwał) organów adwokatury”, Sąd Najwyższy wyprowadził wniosek, że „do kontroli tej nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących sądowej kontroli decyzji administracyjnych”.

Twierdzenie o niezaskarżalności decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 47 p.o.a. i stosownych przepisów kodeksu postępowania administracyjnego budzi zastrzeżenia. Można wysnuć wręcz przeciwne twierdzenie: przyjętą mianowicie w zakresie kontroli tej decyzji właściwość rzeczową Naczelnego Sądu Administracyjnego, a dla poparcia tego stanowiska przedstawić następującą argumentację.

I. Na gruncie prawa o adwokaturze rozróżnić należy postępowanie kontrolne samoistnych decyzji Ministra Sprawiedliwości od postępowania, w ramach którego decyzja Ministra wydana jest w toku kontroli instancyjnej zaskarżonej uchwały organu samorządu adwokackiego.

Mianem samoistnych decyzji można określić sprzeciw Ministra Sprawiedliwości oraz jego decyzję o zawieszeniu adwokata w czynnościach zawodowych.

Wskazane decyzje wydawane są w ramach uprawnień nadzorczych nad samorządem adwokackim, z własnej inicjatywy Ministra, czyli jest to działanie z urzędu. W kwestii zaskarżenia tych decyzji ustawodawca przewidział w art. 69 ust. 3 p.o.a. i art. 83 ust. 2 p.o.a. możliwość złożenia skargi do Sądu Najwyższego, legitymując do tego zarówno zainteresowaną osobę jak i organ samorządu adwokackiego. Prawo o adwokaturze, wprowadzając nadzór judykacyjny Sądu Najwyższego, wyłączało tym samym możliwość zaskarżenia tych dwóch decyzji Ministra do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

II. Odmienne przedstawia się sytuacja, gdy wniosek osoby starającej się o wpis na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich jest przez organy samorządu adwokackiego załatwiony odmownie. W tym wypadku Minister Sprawiedliwości jest organem odwoławczym i rozstrzyga powstały spór. Od uchwały okręgowej rady adwokackiej odmawiającej wpisu zainteresowany może — na podstawie art. 46 p.o.a. — wnieść odwołanie do Naczelnej Rady Adwokackiej, które rozpoznaje Prezydium NRA zgodnie z zakresem kompetencji zakreślonym w art. 59 ust. 3 p.o.a.

Jeżeli ostateczna uchwała w postępowaniu wewnątrzcorporacyjnym będzie negatywna dla zainteresowanego, to jest on uprawniony do złożenia odwołania do Ministra Sprawiedliwości, przy czym art. 47 ust. 2 p.o.a. nie zawiera bliższych unormowań procedury odwoławczej, odsyła natomiast do postanowień kodeksu postępowania administracyjnego. Minister Sprawiedliwości, rozpoznając odwołanie, może na podstawie art. 138 § 1 k.p.a. uchwałę samorządu adwokackiego bądź utrzymać w mocy, bądź ją uchylić i zarządzić wpis zainteresowanego na listę adwokatów (aplikantów adwokackich). W sumie Minister w tym wypadku jest organem kon-

trolującym sposób załatwienia spraw przekazanych w drodze delegacji ustawowej do kompetencji samorządu adwokackiego. Impulsem do kontroli jest zaskarżenie uchwały przez obywatela.

W rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego Minister Sprawiedliwości, wydając omawianą decyzję, jest organem drugiej instancji, a zatem całość postępowania przed organami adwokatury traktuje się tu jako jedną, tj. pierwszą instancję. Takie określenie relacji pomiędzy Ministrem a organami adwokatury jest konieczne, aby choć w części być w zgodzie z przyjętą w art. 15 k.p.a. zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Należy podkreślić, że tworzący dodatkową instancję odwoławczy tryb ingerencji Ministra nie może w każdym razie prowadzić do wniosku o wyłączeniu skargi na decyzję odmowną Ministra do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 198 k.p.a. skargę do sądu administracyjnego można wnieść po wyczerpaniu toku instancji. Taka sytuacja, choć — co wymaga podkreślenia — dość nietypowo ujęta na styku prawa o adwokaturze i kodeksu postępowania administracyjnego, znajdzie po wydaniu przez Ministra omawianej decyzji.

W przedstawionym zakresie można postulować *de lege ferenda* zmianę przepisów prawa o adwokaturze w tym kierunku, aby po negatywnej uchwale okręgowej rady adwokackiej i po nieuwzględnieniu odwołania przez Naczelną Radę Adwokacką starającemu się o wpis przysługiwała od razu skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Natomiast Ministra Sprawiedliwości, który zawiadamiany jest przez organy adwokatury o każdej (również odmownej) uchwale co do wpisu, można by ewentualnie wyposażyć w samoistny środek nadzoru w rodzaju sprzeciwu, który przysługiwałby na odmowną uchwałę okręgowej rady adwokackiej.

Ponadto zaznaczyć można w tym miejscu, że funkcje administracji państwowej mogą być przekazywane szeroko pojętym organizacjom społecznym, w tym także samorządowym (art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a.). W postępowaniu przed tymi organizacjami w zakresie spraw indywidualnych załatwianych decyzją administracyjną ma zastosowanie kodeks postępowania administracyjnego. Stąd też po wyczerpaniu przewidzianego przepisami prawa o adwokaturze toku instancji w postępowaniu przed organami adwokatury należy przyjąć możliwość złożenia skargi — na zasadach kodeksu postępowania administracyjnego — do Naczelnego Sądu Administracyjnego w wypadku, gdy dana uchwała w swej istocie jest decyzją administracyjną. Na takim stanowisku stoi Naczelny Sąd Administracyjny, co wynika chociażby z jego postanowienia z dnia 8 listopada 1985 r. III SA 1420/85. Zgodnie z tym postanowieniem jedynie w sytuacji, gdy prawo o adwokaturze nie przewiduje w określonej kwestii wydania decyzji, skargę w myśl art. 204 § 1 k.p.a. należy uznać za niedopuszczalną i ją odrzucić. A zatem w postępowaniu kontrolnym z wyłącznym udziałem organów adwokatury (czyli bez „ministerialnej instancji”) uchwały okręgowych rad adwokackich stanowią decyzje wydane w I instancji, a organem drugiej instancji jest Naczelna Rada Adwokacka.

W sytuacji gdy Minister w toku postępowania odwoławczego swoją de-

czynją utrzyma w mocy wcześniejszą, negatywną dla zainteresowanego uchwałą organu adwokatury, powstaje zasygnalizowany na wstępie problem możliwości i podstawy prawnej zaskarżenia tej decyzji. Za przyjęciem w tym zakresie właściwości Naczelnego Sądu Administracyjnego przemawiają następujące, wyłączone niżej okoliczności.

III. Sąd Najwyższy wysunął tezę o samodzielności unormowań w prawie o adwokaturze kwestii dopuszczalności i zakresu kontroli sądowej uchwał organów adwokatury. Jednakże wydaje się, iż teza ta ulega istotnemu przekształceniu, gdy uwzględnimy proponowaną wyżej ogólną zasadę zaskarżalności decyzji (uchwał) samorządu adwokackiego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Poza tym przepis art. 47 ust. p.o.a. odsyła do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem dalsze postępowanie kontrolne toczy się tu na podstawie procedury administracyjnej.

Prawo o adwokaturze w zakresie kontroli sądowej uchwał samorządu wypowiada się wyraźnie i wprost jedynie w kwestii rewizji nadzwyczajnej od prawomocnego orzeczenia dyscyplinarnego. Rewizję nadzwyczajną mogą wnieść do Sądu Najwyższego Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny i Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej z powodu pogwałcenia istotnych przepisów prawa lub oczywistej niesłuszności orzeczenia (art. 91 p.o.a.). Natomiast kontrolę Sądu Najwyższego nad sprzeciwem i decyzją Ministra o zawieszeniu w czynnościach adwokata trudno jest określić mianem kontroli sądowej uchwał samorządu, gdyż nie jest ona wywołana zaskarżeniem uchwał, lecz zaskarżeniem decyzji naczelnego organu administracji państwowej.

Decyzja odmowna Ministra Sprawiedliwości wydana na podstawie art. 138 § 1 ust. 1 k.p.a. w zw. z art. 47 ust. 2 p.o.a. jest zewnętrznym aktem władczym organu administracji państwowej,

- a) decydującym w konkretnej sprawie (wpisu na listę adwokatów) konkretnej osoby (składającego wniosek o wpis) i
- b) określającym sytuację prawną tej osoby (przy odmowie wpisu uniemożliwione jest wykonywanie zawodu adwokata).³

Powyższą decyzję Ministra Sprawiedliwości zaliczyć można do decyzji „uznaniowych”, co do których przepis prawa materialnego nie określa wiążąco i ściśle sposobu załatwienia sprawy, a zatem w podjęciu których to decyzji uwzględnia się w dużym stopniu przesłanki natury celowościowej. „Uznaniowość” decyzji Ministra Sprawiedliwości ma wpływ na zakres kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego w tym sensie, że w sytuacji gdy decyzja wydana została zgodnie z prawem materialnym i procesowym, to choćby w ocenie sądu administracyjnego była ona niesłuszna, nie podlega jednak uchyleniu, ponieważ „sąd administracyjny nie jest uprawniony do badania merytorycznej zasadności (celowości) decyzji administracyjnej (art 196 § 1 k.p.a.).⁴

³ Palestra nr 3/86, s. 84.

⁴ Por.: J. Starościk: Prawo administracyjne, Warszawa 1977, s. 237, 238; J. Borkowski, J. Jendroška, R. Orzechowski, A. Zieliński: Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz, Warszawa 1985, s. 23, 24.

Możliwość zatem uchylecia przez Naczelną Sąd Administracyjny decyzji Ministra Sprawiedliwości zajdzie tylko wtedy, gdy zgodnie z art. 207 § 2 k.p.a. Sąd stwierdzi:

1) naruszenie prawa materialnego, chyba że naruszenie to nie miało wpływu na wynik sprawy,

2) naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania z przyczyn określonych w art. 145 § 1 k.p.a.,

3) inne naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, które miały istotny wpływ na wynik sprawy. Chodzi tu m.in. o sytuację, gdy decyzja ma wady w zakresie ustalenia stanu faktycznego sprawy.

Ogólna zasada zaskarżalności decyzji administracyjnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 196 § 1 k.p.a.) została skonkretyzowana w art. 196 § 2 k.p.a., na mocy którego właściwości tego Sądu poddano dość szeroki katalog spraw. Sprawa wpisu na listę adwokatów (aplikantów adwokackich), należy do kategorii spraw „uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć”. Tym samym, zaskarżając decyzję Ministra Sprawiedliwości utrzymującą w mocy odmowne uchwały samorządu adwokackiego co do wpisu na listę adwokatów, jak również zaskarżając uchwały samorządu będące decyzjami administracyjnymi (np. skreślenie z listy), należy powołać przepis art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a.)⁵

Powyższe uwagi pozwalają stwierdzić, iż zbyt pochopne byłoby wysnuć — z faktu poddania dwóch decyzji Ministra Sprawiedliwości nadzorowi judykacyjnemu Sąd Najwyższego — wniosku o wyłączeniu z kompetencji Naczelnego Sądu Administracyjnego wszystkich spraw wynikłych w procesie stosowania prawa o adwokaturze. Prawo o adwokaturze w żadnym przepisie generalnie nie wyłącza stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w kwestii zaskarżalności decyzji administracyjnych, a tylko je wyjątkowo ogranicza.

Brak w prawie o adwokaturze przepisu, „który uprawniałby osobę zainteresowaną do złożenia skargi na odmowną decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 tego prawa, „nie może wykluczać przyjęcia na gruncie prawa o adwokaturze zasady zaskarżalności decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zamieszczenie w ustawie pozytywnego przepisu o kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego staje się konieczne, gdy sprawy normowane daną ustawą nie mieszczą się w katalogu spraw z art. 196 § 2 k.p.a. Natomiast co się tyczy spraw załatwianych przez organy adwokatury w formie decyzji administracyjnej istnieje ogólna przesłanka w art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a. Pogląd zatem, że z kontroli sądu administracyjnego wyłączono wszelkie decyzje wydane na mocy przepisów prawa o adwokaturze, byłby słuszny jedynie wtedy, gdyby pra-

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 1985 r. III ARN 18/33 OSNCP 5/86, poz. 72.

⁶ Por. pogląd A. Zielińskiego wyrażony w Komentarzu, op. cit. (przyp. 4), s. 288.

wo o adwokaturze możliwość złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego generalnie wyłączyło albo też przewidywało swoisty tryb kontroli (np. zawsze tylko skarga do Sądu Najwyższego).

Konkludując, należy przyjąć, że na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 138 1 ust. 1 k.p.a. w zw. z art. 47 ust. 2 p.o.a., które nie uwzględniła odwołania od uchwały organu adwokatury odmawiającej wpisu na listę adwokatów, przysługuje zainteresowanej osobie skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach i w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania administracyjnego.

Andrzej Walkosz

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1.

G L O S A

do wyroku Sądu Najwyższego
z dnia 3 maja 1985 r.
II CR 121/85

Teza glosowanego wyroku ma brzmienie następujące:

Stronie, która poniosła szkodę na skutek wydania decyzji z naruszeniem przepisu art. 156 § 1 k.p.a. albo na skutek stwierdzenia nieważności takiej decyzji, przysługuje roszczenie o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę z mocy art. 160 k.p.a. Przepis ten odsyła — jeżeli chodzi o odszkodowanie — do przepisu art. 417 k.c., normującego odpowiedzialność Skarbu

Państwa za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Stosownie do art. 160 § 1 k.p.a. stwierdzenie przez organ administracyjny nieważności decyzji (art. 158 § 1 k.p.a.) lub stwierdzenie, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa (art. 158 § 2 k.p.a.), przesądza o bezprawności i winie funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności.

1. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nakładające na organy administracji państwowej odpowiedzialność za wyrządzoną

przez nie szkodę zrodziły już wiele wątpliwości w literaturze.¹ Dotyczą one między innymi znaczenia norm odsyłających do kodeksu cywilnego,

¹ Por. A. Agopszowicz: Odpowiedzialność za szkodę według przepisów kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Zagadnienia proceduralne w administracji, red. K. Podgórski, Katowice 1984, s. 29 i n.; tegoż: Normy w kodeksie postępowania administracyjnego odsyłające do kodeksu cywilnego (artykuł dyskusyjny), Pałestra 1985, nr. 10, s. 14 i n. oraz wskazaną tam literaturę. Por. również R. Stępkowski: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy, Ossolineum 1985 oraz A. Szpunar: Odpowiedzialność Skarbu Państwa za funkcjonariuszy, Warszawa 1985.