

# Stanisław Garlicki

---

## Nowela

---

Palestra 3/1(13), 4-12

---

1959

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

STANISŁAW GARLICKI

adwokat

---

## N o w e l a

### I

1. Uwagi poniższe mają charakter jedynie informacyjny. Celem ich jest wysunięcie pewnych problemów dotyczących wykładni przepisów noweli. Aby nie naruszać takiego charakteru uwag, autor świadomie powstrzymuje się od elementów wartościowania, od oceny poszczególnych instytucji i przepisów noweli. Autor zakłada ponadto, że czytelnicy znają przepisy ustawy z dn. 27.VI.1950 r. o ustroju adwokatury (tekst jednolity: Dz. U. z 1957 r. Nr 13, poz. 74) oraz treść ustawy z dn. 5.XI.1958 r. o zmianie ustawy z dn. 27.VI.1950 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 68, poz. 377). Uwagi poniższe należy więc czytać z tekstem obu powołanych ustaw w rękę.

2. Ogólny przepis o uprawnieniach nadzorczych Ministra (art. 6) uległ zmianie w tym sensie, że oprócz instytucji uchylania uchwał organów adwokatury Minister może je zawieszać. Uchwały organów adwokatury sprzeczne z prawem Minister obowiązany jest uchylić i takich uchwał nie może zawiesić. Natomiast inne uchwały tych organów (tzn. uchwały nie pozostające w sprzeczności z prawem, a więc zgodne z prawem) Minister może bądź uchylać, bądź zawieszać, jeżeli wymaga tego interes publiczny. Nadzór Ministra opiera się więc nie tylko na kryteriach legalności, lecz również celowości, przy czym wobec braku sądownictwa administracyjnego ocena Ministra nie podlega żadnej dalszej kontroli. Od uznania Ministra zależy, czy uchwałę nie wykazującą cech sprzeczności z prawem uchylić, czy też ograniczyć się początkowo tylko do jej zawieszenia. Zawieszenie uchwały stwarza pewien stan tymczasowości, który ustawa ogranicza w czasie stanowiąc, że ostateczna decyzja w sprawie zawieszanej uchwały powinna być podjęta najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od daty jej zawieszenia.

Zawieszenie uchwały organów adwokatury jest swego rodzaju „zarządzeniem tymczasowym”. Zapewne dlatego ustawodawca nie przewidział zawieszenia sprzecznej z prawem uchwały organu adwokatury. Porządek prawny wymaga bowiem, aby uchwała sprzeczna z prawem została definitywnie i możliwie szybko pozbawiona swej mocy. „Interes publiczny” jest pojęciem znacznie szerszym. Uzasadniać on może ingerencję w trybie nadzoru w stosunku do uchwał zgodnych z prawem, wobec czego nie zachodzi po pierwsze konieczność możliwie bezzwłocznego pozbawiania ich skutków prawnych, a po drugie właśnie ze względu na rozciągłość pojęcia „interesu publicznego” powzięcie decyzji ostatecznej może wymagać pewnych ocen wstępnych, ustaleń lub rozważań, nasuwa się zaś konieczność wstrzymania na ten czas możliwości realizowania zakwestionowanej uchwały. W tym jednak okresie wstępnym, który wynosi 3 miesiące, musi zapaść decyzja ostateczna, aby nie przedłużać stanu niepewności.

3. Ustawa stanowi, że Minister uchyla uchwałę sprzeczną z prawem. Konsekwencje decyzji Ministra mogą być dwojakie. Albo Minister uchyla uchwałę *tout court* i wówczas traci ona swą moc, przestaje istnieć, albo też Minister, uchylając uchwałę, zleca ponowne rozpoznanie zagadnienia objętego tą uchwałą danemu organowi. Natomiast ustawa nie upoważnia Ministra do zastąpienia uchylonej uchwały własną decyzją. Za takim poglądem przemawia nie tylko wykładnia logiczna terminu „uchyla”, lecz także tekst ustawy. W tych bowiem wypadkach, gdy ustawodawca pragnie przyznać Ministrowi uprawnienie nie tylko do uchylecia uchwały organu adwokatury, lecz także do merytorycznego rozstrzygnięcia danego zagadnienia, wyraża tę swoją chęć *expressis verbis* (np. art. 25 ustęp 2 w znowelizowanym brzmieniu).

Ponieważ decyzja zawieszająca uchwałę organu adwokatury ma z istoty rzeczy charakter tymczasowy, przeto ostateczne rozstrzygnięcie powinno się mieścić w określonych wyżej granicach uprawnień władzy nadzorczej. Znaczy to, że zawieszona uchwała organu adwokatury albo powinna ulec w przepisany terminie uchyleniu (w sensie uchylenia definitywnego lub w sensie uchylenia i przekazania sprawy organowi adwokatury do ponownego rozpoznania), albo też należy uchylić decyzje zawieszającą uchwałę organu adwokatury. W tym ostatnim wypadku uchwała odzyskuje swą pełną moc prawną i ulega wykonaniu. Nie byłoby natomiast podstaw do zatwierdzenia zakwestionowanej uchwały wówczas, gdyby właściwy organ (Minister, Naczelna Rada Adwokacka) uznał, że

nie było przyczyn do zawieszenia uchwały, że one ustały lub że interes publiczny nie wymaga już kwestionowania danej uchwały.

4. Ustawa stanowi, że Minister, zawieszając uchwałę, gdy wymaga tego interes publiczny, może przekazać ostateczną decyzję Naczelnej Radzie Adwokackiej, jeżeli została zawieszona uchwała wojewódzkiej rady adwokackiej (a więc nie innych organów adwokatury). Zgodnie z przepisami ustawy ostateczna decyzja należy wówczas do NRA. Na Naczelną Radę Adwokacką przechodzą w tym wypadku wszystkie uprawnienia Ministra, może więc ona (podobnie jak mógłby to uczynić Minister, gdyby decyzji ostatecznej nie przekazał NRA) bądź uchylić uchwałę definitywnie, bądź uchylić ją i przesłać sprawę właściwej radzie adwokackiej do ponownego rozpoznania, bądź wreszcie uchylić decyzję Ministra zawieszającą zakwestionowaną uchwałę. W tych warunkach może dojść do pozornie paradoksalnej sytuacji, że decyzja Ministra (w przedmiocie zawieszenia) ulegnie uchyleniu przez NRA. Pamiętać jednak należy, że zdarzyć się to może tylko wtedy, gdy Minister sam postanowi złożyć ostateczną decyzję w ręce NRA.

5. Minister przekazuje w omawianym wypadku Naczelnej Radzie Adwokackiej podjęcie decyzji ostatecznej. Z powyższego wynika, że uchwała NRA podjęta w tym trybie, jako ostateczna, nie może już ulec uchyleniu przez Ministra w trybie nadzoru, gdyż sprzeczne by to było zarówno z pojęciem decyzji ostatecznej (w odróżnieniu od decyzji prawomocnej), jak i z instytucją przekazania — właśnie przez Ministra — Naczelnej Radzie Adwokackiej decyzji ostatecznej. Przekazując Naczelnej Radzie Adwokackiej podjęcie decyzji ostatecznej, Minister skonsumował już swe uprawnienia nadzorcze, które wyczerpały się całkowicie w akcie przekazania Naczelnej Radzie Adwokackiej podjęcia decyzji ostatecznej.

6. Z uprawnień nadzorczych określonych w art. 6 ustawy Minister nie może ponadto korzystać w tych wypadkach, gdy ustawa w sposób szczególny i odmienny normuje jego uprawnienia w innych przepisach. Jeżeli więc ustawa czyni z Ministra instancję odwoławczą, to może on korzystać z uprawnień przysługujących mu jako instancji odwoławczej, ale nie ma już wtedy uprawnień z tytułu nadzoru. Należy bowiem pamiętać, że uprawnienia Ministra z tytułu nadzoru w stosunku do organów adwokatury wpływają nie z przepisów o postępowaniu administracyjnym, lecz ze szczególnego przepisu ustawy o ustroju adwokatury. Jeżeli zaś ustawa ta w określonych wypadkach wymaga — dla

wywołania ingerencji Ministra — wniesienia środka odwoławczego, to uznaje wtedy za bardziej właściwy nie tok nadzoru, lecz tok instancji, i tym samym wyłącza tok nadzoru. Minister nie może więc w trybie nadzoru uchylić prawomocnej uchwały rady adwokackiej odmawiającej wpisu na listę, skoro w stosunku do takiej uchwały przewidziany jest nie nadzór ogólny, lecz nadzór instancyjny. Natomiast decyzje Ministra wydane w toku instancji oceniać już należy według przepisów o postępowaniu administracyjnym, gdyż Minister jest niewątpliwie władzą w rozumieniu art. 1 rozp. Prez. Rzeczyp. z dn. 22.III.1928 r. o postępowaniu administracyjnym i wobec tego swe własne decyzje, choćby powzięte w toku instancji, może zmienić w trybie nadzoru, ale tylko z przyczyn nieważności wskazanych w art. 101 lub na podstawie art. 102 tego rozporządzenia.

Podobnie jeżeli przepis szczególnie ogranicza wykonywanie uprawnień nadzorczych pewnym terminem, to Minister nie może z nich korzystać po upływie tego terminu. Nie może więc np. uchylić uchwały rady adwokackiej nakazującej wpis na listę, jeżeli minął termin do zgłoszenia przez Ministra sprzeciwu, wymieniony w art. 43<sup>1</sup>.

7. Minister w trybie nadzoru może uchylać lub zawieszać uchwały o r g a n ó w a d w o k a t u r y, tzn. uchwały Zjazdu Adwokatury, Naczelnej Rady Adwokackiej, Komisji Rewizyjnej NRA, uchwały walnych zgromadzeń izb adwokackich, rad adwokackich i komisji rewizyjnych rad adwokackich. Natomiast zgodnie z art. 6 ustawy uprawnienia nadzorcze Ministra nie dotyczą orzeczeń dyscyplinarnych. Przez orzeczenia rozumieć należy rozstrzygnięcia zapadłe w toku postępowania dyscyplinarnego (§ 28, 29, 30 rozp. Min. Spraw. z dn. 14.VIII.1950 r. — Dz. U. Nr 35, poz. 320), inne zaś uchwały komisji dyscyplinarnych, np. dotyczące organizacji pracy, spraw wewnętrznoporządkowych, mogłyby podlegać ingerencji Ministra w trybie nadzoru. Zgodnie z § 5 powołanego rozp. z dn. 14.VIII.1950 r. rada adwokacka wydaje wiążące polecenia rzecznikowi dyscyplinarnemu co do prowadzenia dochodzenia, wniesienia aktu oskarżenia i środków odwoławczych. Rozporządzenie nie bez racji posługuje się terminem „polecenie”, a nie terminem „uchwała”, gdyż tego rodzaju polecenie jest wewnętrznym zarządzeniem rady w stosunku do rzecznika dyscyplinarnego, nie stanowi więc uchwały w rozumieniu przepisów ustawy. Z tych względów nadzór Ministra nie obejmuje tego rodzaju poleceń. Prócz tego również względy merytoryczne przemawiają za tego rodzaju wykładnią. Polecenia takie zmierzają, co jest oczywiste, do wszczęcia lub kontynuowania postępowania dyscyplinarnego, skoro zaś ustawa wyłącza

spod nadzoru ogólnego orzecznictwo dyscyplinarne, to przyjąć należy, że i decyzje rad adwokackich w zakresie udzielanych rzecznikowi poleceń nie podlegają unormowanemu w art. 6 ustawy nadzorowi, zwłaszcza że Minister korzysta ponadto z uprawnień wymienionych w art. 83<sup>1</sup> i 93 ustawy.

8. Minister może rozwiązać wojewódzkie rady adwokackie i Naczelną Radę Adwokacką. Wyliczenie zawarte w art. 7 jest wyczerpujące, wobec czego Minister nie jest uprawniony do rozwiązywania innych organów adwokatury, a więc Zjazdu Adwokatury, Komisji Rewizyjnej NRA, komisji rewizyjnych izb adwokackich, komisji dyscyplinarnych izb oraz Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Rozwiązując rady, Minister powierza czasowe wykonanie czynności rozwiązanej rady wyznaczonym przez siebie osobom spośród adwokatów lub sędziów. Ponieważ wyznaczenie zależy od Ministra, przeto ma on pełną swobodę nie tylko doboru osób (spośród adwokatów lub sędziów), lecz także określenia liczby wyznaczonych osób, nie jest więc związany ilościowym składem rady, określonym przez ustawę i regulamin. Powołanie przez Ministra adwokatów lub sędziów wymaga zgody zainteresowanych osób, brak bowiem podstawy prawnej, zobowiązującej do objęcia tej funkcji. Skoro Minister uprawniony jest do powołania, może również odwołać powołaną osobę według swego uznania.

Powołane przez Ministra osoby wykonują czynności rozwiązanej rady, tzn. mają tylko takie uprawnienia, jakie ustawa przyznaje radzie. Gdyby więc np. w okresie zarządzonych wyborów na Zjazd Adwokatury jakaś rada była rozwiązana, a jej czynności przekazane przez Ministra powołanym przez niego osobom, to osoby te nie mogłyby dokonać wyboru delegatów na Zjazd Adwokatury, gdyż uprawnienie to nie przysługiwało rozwiązanej radzie, bo należało i należy do zakresu działania walnego zgromadzenia izby adwokackiej. Powołane przez Ministra osoby musiałyby wówczas zarządzić zwołanie walnego zgromadzenia izby, przy czym nie byłyby uzależnione od wyznaczenia terminu takiego zgromadzenia przez Ministra, gdyż wyznaczenie to zastrzeżone jest dla Ministra tylko dla zwołania zgromadzenia wyborczego w celu dokonania nowych wyborów do rady. W konsekwencji takie walne zgromadzenie izby, zwołane w omawianym wypadku w celu dokonania wyboru delegata na Zjazd Adwokatury, nie mogłyby dokonać wyboru nowej rady w miejsce rozwiązanej, jeżeliby Minister nie wyznaczył takiego samego terminu do przeprowadzenia wyborów.

Minister powierza jednej z powołanych przez siebie osób czasowe pełnienie obowiązków dziekana lub Prezesa NRA. Może się więc zdarzyć, że pełniącym obowiązki dziekana lub Prezesa NRA będzie nie adwokat, lecz sędzia. Podkreślić należy, że dopiero nowela wprowadziła ograniczenia w zakresie czasu urzędowania tzw. rad komisarycznych, zobowiązuje bowiem Ministra do wyznaczenia w określonym czasie terminu nowych wyborów. Termin ten Minister obowiązany jest wyznaczyć tak, aby od daty rozwiązania rady do dnia wyborów nowej rady minęło nie więcej niż 6 miesięcy, sam więc akt wyznaczenia terminu powinien nastąpić odpowiednio wcześniej zgodnie z wymaganiami regulaminu zwoływania walnych zgromadzeń izb i Zjazdu Adwokatury (por. art. 36 ustawy).

9. Znowelizowany art. 25 ustawy przewiduje, że Minister, działając jako instancja odwoławcza, może nie tylko uchylić zaskarżoną uchwałę i polecić radzie ponowne rozpoznanie wniosku o wpis na listę adwokacką lub aplikantów adwokackich, lecz również rozstrzygnąć sprawę merytorycznie. W tym wypadku Minister może (lecz nie musi) wyznaczyć jednocześnie kandydatowi siedzibę. Należałoby jednak życzyć sobie, ażeby Minister korzystał z powyższego uprawnienia co do merytorycznego rozpoznania odwołania w sensie nakazania wpisu na listę tylko wtedy, gdy w postępowaniu przed radą adwokacką (lub w postępowaniu uzupełniającym przed Ministrem) rozpoznane zostały wszechstronnie uprawnienia petenta do uzyskania wpisu. Zdarzały się bowiem wypadki, że rady odmawiały wpisu wskutek braku, ich zdaniem, wymagań formalnych ze strony petenta (np. brak właściwych wymagań z art. 96 ustawy) i wobec tego nie rozpoznawały już innych kwestii, np. rękojmi kandydata lub nieskazitelności jego charakteru. Minister uznając, że przyjęta przez rady przeszkoda formalna w rzeczywistości nie istnieje, nakazywał wpis na listę bez rozpatrzenia, czy spełnione są inne wymagania. W takich wypadkach za bardziej właściwe uznać by należało uchylenie uchwały i przekazanie sprawy radzie do ponownego rozpoznania ze wskazaniem, jakie okoliczności wymagają jeszcze oświetlenia, oraz z wyjaśnieniem błędności przesłanek uchylonej uchwały.

Możliwość wyznaczenia kandydatowi siedziby przez instancję odwoławczą przy jednoczesnym nakazaniu radzie dokonania wpisu na listę jest *novum* wprowadzonym przez nowelę. W takim wypadku rada nie mogłaby już skorzystać z przysługującego jej z mocy art. 43 uprawnienia i uzależnić wpisu na listę od obrania przez petenta siedziby w wyznaczonej przez radę miejscowości. Również nie mogłaby rada nakazać ad-

wokatowi przeniesienia siedziby do innej miejscowości (art. 60 ust. 2), oznaczałoby to bowiem w istocie rzeczą zmianę decyzji Ministra i mogłoby prowadzić do przekreślenia uprawnień przyznanych mu przez znowelizowany art. 25. Natomiast nie uszczuplone pozostały uprawnienia rady określone w art. 60 ust. 1 ustawy, tak że zezwolenie na zamieszkiwanie poza siedzibą należy do kompetencji rady również wtedy, gdy siedziba adwokata została wyznaczona przez Ministra.

10. Nowela wprowadza wymaganie odbycia aplikacji sądowej, zakończonej złożeniem egzaminu sędziowskiego, przy wpisie na listę adwokatów, a poprzez art. 71 ustawy — również i na listę aplikantów adwokackich. Zgodnie z art. 146 i nast. prawa o ustroju sądów powszechnych, znowelizowanego przez ustawę z dn. 29.V.1957 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 133), aplikantem sądowym może być tylko osoba mająca ukończone uniwersyteckie studia prawnicze. Aplikacja sądowa trwa 2 lata. Po jej odbyciu aplikant powinien przystąpić do złożenia egzaminu sędziowskiego przed komisją powoływaną przez prezesa sądu wojewódzkiego, do którego należy również nominowanie na aplikantów sądowych. Egzaminowany aplikant sądowy może się ubiegać o wpis na listę aplikantów adwokackich, przy czym do uzyskania wpisu nie jest konieczna uprzednia zgoda Ministra, przepis bowiem art. 41<sup>1</sup> nie dotyczy egzaminowanych aplikantów sądowych. O wpisaniu na listę aplikantów adwokackich decyduje rada adwokacka (art. 43 ustawy) z zastrzeżeniem prawa weta dla Ministra, o czym niżej. Nie będzie więc istniał obowiązek obligatoryjnego wpisu na listę aplikantów adwokackich każdego ubiegającego się o wpis egzaminowanego aplikanta sądowego. Rada uprawniona będzie do badania, czy kandydat odpowiada również warunkom z art. 40 ust. 1 pkt 1—3 zgodnie z art. 71 ustawy. Decyzje rady będą uwarunkowane także liczbą etatów aplikantów adwokackich. Jeżeli liczba egzaminowanych aplikantów sądowych zgłaszających się o wpis na listę aplikantów adwokackich przekroczy rozporządzalną liczbę etatów, zajdzie niewątpliwie konieczność zachowania instytucji wstępnych egzaminów kwalifikacyjnych.

Zgodnie z art. 96<sup>1</sup> ustawy wymaganie odbycia aplikacji sądowej i złożenia egzaminu sędziowskiego przy ubieganiu się o wpis na listę adwokatów i aplikantów adwokackich obowiązywać będzie poczynając od terminu ustalonego rozporządzeniem Ministra. Liczyć się należy z realizacją tego przepisu od 1961 r.

11. Nowela skraca aplikację adwokacką z 3 do 2 lat, przepis ten jednak wejdzie w życie dopiero wraz z ukazaniem się rozporządzenia Ministra



wprowadzającego konieczność odbycia aplikacji sądowej i złożenia egzaminu sędziowskiego. Dwuletnią przeto aplikację adwokacką odbywać będą tylko ci aplikanci adwokaccy, którzy ukończą aplikację sądową i złożą egzamin sędziowski. Po wejściu zatem w życie powyższego rozporządzenia przygotowanie do zawodu adwokackiego polegać będzie na odbyciu 2-letniej aplikacji sędziowskiej, złożeniu z pomyślnym wynikiem egzaminu sędziowskiego, odbyciu 2-letniej aplikacji adwokackiej i złożeniu egzaminu adwokackiego. Dla aplikantów adwokackich wpisanych na listę przed wejściem w życie tego rozporządzenia obowiązywać będzie, tak jak dotychczas, 3-letnia aplikacja adwokacka i złożenie egzaminu adwokackiego.

12. Nowela wprowadza obligatoryjny wpis na listę adwokatów w wypadkach wymienionych w art. 40<sup>1</sup> i 41<sup>1</sup>. Wprowadzenie przez nowelę w tych dwóch wypadkach wpisu obligatoryjnego wskazuje na to, że ustawodawca w pozostałych sytuacjach nie uznaje obligatoryjności wpisu petenta, choćby nawet odpowiadał on wszystkim wymaganiom, w przeciwnym bowiem razie nie byłoby potrzeby wprowadzenia obligatoryjności wpisów w art. 40<sup>1</sup> i 41<sup>1</sup>. Poza tymi więc wypadkami odmowna decyzja rady może być np. uzasadniona nadmierną liczbą adwokatów w terenie danej izby lub też w miejscowości, którą ubiegający się o wpis wymienił jako obroną dla siebie siedzibę.

13. Obligatoryjny wpis z art. 40<sup>1</sup> dotyczy byłych adwokatów skreślonych na własną prośbę albo wskutek objęcia stanowiska wymienionego w art. 56 ustawy. Przepis ten dotyczy byłych adwokatów, ponieważ zaś art. 72 nie przewiduje jego stosowania do b. aplikantów adwokackich, przeto ci ostatni z uprawnień z art. 40<sup>1</sup> nie mogą korzystać. Rada może jednak odmówić wpisu, jeżeli b. adwokat w okresie po skreśleniu go z listy adwokatów przestał odpowiadać warunkom z art. 40 ust. 1 pkt 1—3 ustawy. Ocena tego zagadnienia należy do uprawnień rady, przy czym podlega ona oczywiście kontroli instancyjnej Ministra.

Osoby objęte art. 40<sup>1</sup> a skreślone z listy wskutek objęcia stanowiska pracownika państwowego, sędziego, prokuratora, asesora sądowego lub żołnierza zawodowego w służbie czynnej korzystają nadto z przywileju obrania sobie siedziby, jaką miały w chwili skreślenia z listy, jeśli nie stoi temu na przeszkodzie art. 41<sup>1</sup> ust. 3 (nowela oczywiście błędnie mówi o art. 41<sup>1</sup> ust. 2). W tych wypadkach rada nie może skorzystać z uprawnień z art. 43 ust. 2, tzn. nie może uzależnić wpisu od obrania sobie przez ubiegającego się siedziby w oznaczonej przez radę miejsco-

wości. Przywilej ten nie dotyczy adwokatów skreślonych z listy na własną prośbę oraz notariuszy i asesorów notarialnych.

Wpis osób wymienionych w art. 40<sup>2</sup> następuje bez obowiązku uzyskania uprzedniej zgody Ministra, choćby petent przed ponownym wnioskiem o wpis na listę zajmował stanowisko sędziego, prokuratora, wiceprokuratora lub podprokuratora. W stosunku do tych osób nie ma również zastosowania weto Ministra. Ponadto wniosek o wpis musi być rozpoznany przez radę w terminie 30-dniowym od daty jego złożenia. W tym zakresie uległ więc skróceniu termin 3 miesięcy, przewidziany w art. 25 ust. 3 ustawy.

*(dalszy ciąg nastąpi)*