

Lech Koszewski

Stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury

Palestra 12/7-8(127-128), 15-27

1968

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.

Stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury

I

Zgodnie z treścią art. 2 § 2 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego stosuje się ten kodeks także w postępowaniu przed organami organizacji zawodowych, jeżeli organy te są powołane do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji państwowej.

Adwokatura zorganizowana jest na zasadach samorządu zawodowego i w tym zakresie sprawuje administrację państwową (art. 1 ust. 1 ustawy o ustroju adwokatury). Ustawa o ustroju adwokatury zawiera szereg postanowień szczególnych, regulujących pewne zagadnienia w sposób odmienny aniżeli k.p.a. Są to przepisy mające wyłączne zastosowanie w postępowaniu przed organami adwokatury. Jednocześnie wielu zagadnień dotyczących postępowania przed tymi organami przepisy ustawy o ustroju adwokatury nie uregulowały. Narzuca się więc konieczność określenia zakresu, w jakim przepisy k.p.a. mają zastosowanie w postępowaniu przed organami adwokatury.

Po raz pierwszy sprawę tę uregulowała uchwała Wydziału Wykonawczego NRA z dnia 22 lutego 1963 r. Uregulowanie to odnosiło się jednak do stanu prawnego, jaki istniał pod rządem ustawy o ustroju adwokatury z dnia 27 czerwca 1950 r. (z dalszymi zmianami). Z chwilą wejścia w życie nowej ustawy o ustroju adwokatury straciły częściowo aktualność postanowienia powyższej uchwały Wydziału Wykonawczego Prez. NRA.

Wspomniana uchwała Wydziału Wykonawczego NRA głosiła, że kodeks postępowania administracyjnego z 14.VI.1960 r. stworzył nową sytuację prawną. Pod rządem rozporządzenia Prezydenta RP z 22.III.1928 r. — zgodnie z art. 1 tegoż rozporządzenia — przepisy o postępowaniu stosowane były tylko w postępowaniu w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, załatwianych przez organy administracji państwowej i samorządu terytorialnego. Samorząd zawodowy, nazywany samorządem wolnych zawodów, zaliczony był do kategorii samorządu gospodarczego, co było oczywistym nonsensem (art. 76 ust. 1 konstytucji z 1935 r.).

Kodeks postępowania administracyjnego z 1960 r. ma rozszerzony zakres stosowania i obejmuje m. in. także postępowanie przed organami samorządu zawodowego, a tym samym przed organami adwokatury w zakresie nie uregulowanym w przepisach szczególnych. Uchwała Wydziału Wykonawczego NRA z 22 lutego 1963 r. traktowała stosowanie przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury w sprawach indywidualnych jako uzupełnienie luk w przepisach u. o. u.a. w sprawach dotyczących wpisu bądź skreślenia z listy adwokatów lub apli-

kantów adwokackich oraz w sprawach skarg i wniosków kierowanych do organów adwokatury. W szczególności uchwała ta, nawiązując do art. 13 i 14 k.p.a., ustaliła hierarchię organów adwokatury stanowiąc, że NRA jest organem wyższego stopnia, Minister Sprawiedliwości zaś organem naczelnym. Takie hierarchiczne uszeregowanie organów adwokatury musiało budzić zastrzeżenia, albowiem Minister Sprawiedliwości, pełniący z mocy ustawy nadzór nad działalnością adwokatury, nie był organem samorządu zawodowego. Uprawnienia, jakie przysługiwały Ministrowi Sprawiedliwości w stosunku do organów samorządu zawodowego, nie mieściły się w kompetencjach instancyjnych, a tylko w uprawnieniach wynikających z nadzoru.

Wejście w życie ustawy o ustroju adwokatury z 19 grudnia 1963 r. stworzyło konieczność ponownego wyjaśnienia zakresu stosowania k.p.a. w postępowaniu przed organami adwokatury na gruncie nowej ustawy i przepisów związkowych. Z tego względu Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej podjęło w dniu 28 lipca 1966 r.¹ nową uchwałę. Uchwała ta daje wykładnię celowościową art. 1 ustawy o ustroju adwokatury stwierdzając, że w postępowaniu przed organami adwokatury w sprawach indywidualnych, w kwestiach uregulowanych przez przepis ustawy lub przepisy związkowe, k.p.a. nie ma zastosowania, jednakże w wypadkach nie unormowanych prawem należy stosować te przepisy k.p.a., które uchwała wymienia w swej treści.

Uchwała Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r. przyjmując, że obok przepisów o ustroju adwokatury mają zastosowanie w postępowaniu przed organami adwokatury pewne przepisy k.p.a., nie precyzuje bliżej, w jakich sprawach będą one stosowane. Art. 1 ust. 1 ustawy o ustroju adwokatury określa grupę zawodową, do której ustawa się odnosi. Jest nią mianowicie ogół adwokatów i aplikantów adwokackich. Tym samym więc artykuł ten determinuje rodzajowość spraw, jakie reguluje i jakie należą do kompetencji organów adwokatury. Są to mianowicie sprawy zawodowe załatwiane przez organy samorządu z wyjątkiem komisji dyscyplinarnych.

Stosowanie pomocnicze przepisów k.p.a. w sprawach indywidualnych przed organami adwokatury nie może być — w świetle uchwały Prez. NRA z 28.VII.1966 r. — ograniczone, jak to sugerowała uchwała Wydziału Wykonawczego NRA z 22.II.1963 r., tylko do spraw dotyczących wpisania lub skreślenia z listy adwokatów lub aplikantów adwokackich, aczkolwiek w tych właśnie sprawach przepisy k.p.a. będą stosowane najczęściej. Po wejściu w życie nowej ustawy o ustroju adwokatury k.p.a. stosowany będzie również — w zakresie nie unormowanym ustawą lub przepisami związkowymi — przy załatwianiu spraw indywidualnych przed organami zespołów adwokackich, do których to organów należą zebranie zespołu i kierownik. Można nawet przewidzieć, że stosowanie k.p.a. będzie regułą w sprawach o rozpoznanie wniosku o przyjęcie do zespołu, wystąpienie i wykluczenie, a także w wypadkach podejmowania uchwał lub wydawania decyzji, które bezpośrednio dotyczyć będą sfery zawodowej osobistej, a nawet materialnej członka zespołu.

Uznanie przez ustawę o ustroju adwokatury z 19.XII.1963 r. organów zespołów za organy adwokatury (art. 9) pozwala w sposób właściwy i zgodny z art. 13 i 14 k.p.a. uszeregować hierarchię organów adwokatury. W sytuacji obecnej —

¹ Opublikowana w „Palestrze” z 1966 r. nr 9, str. 83—85. Patrz też aprobujący artykuł E. Iserzona: Kodeks postępowania administracyjnego w działalności organów samorządu adwokackiego. „Palestra” z 1967 r. nr 10—11, str. 8—20.

odwrotnie niż pod rządem starej ustawy — rady adwokackie są organami wyższego stopnia w stosunku do organów zespołów adwokackich, naczelnym organem zaś jest Naczelna Rada Adwokacka i jej Prezydium.

Odmienne jednak uregulowane jest zagadnienie instancyjności przy odwołaniu się od uchwał organów adwokatury. Odwołanie to, w zależności od rodzaju sprawy, składa się do organu wyższego stopnia lub do organu nadzoru bezpośrednio; dopuszczalne jest nawet dla pewnej kategorii spraw postępowanie trójinstancyjne (§ 15 ust. 2 rozp. o zespołach adwokackich).

Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 28 lipca 1966 r. wymieniła następujące przepisy k.p.a. dotyczące instytucji nie unormowanych prawem o ustroju adwokatury:

- art. 4 — 11 (zasady ogólne),
- art. 36 — 44 (o doręczeniach),
- art. 53 — 56 (o terminach),
- art. 68 — 69 (o udostępnieniu akt),
- art. 97 — 98,
- art. 99 § 1—3,
- art. 101 § 1, 103, 104, 105,
- art. 111, 112 § 1, 113 § 1 i 2,
- art. 116, 120, 121, 122 (o decyzjach).

Zasady ogólne postępowania

Na wstępie wymienia się przepisy art. 4—11 k.p.a., określając je jako zasady ogólne, którymi mają się kierować organy samorządu zawodowego przy załatwianiu spraw indywidualnych. Obowiązkiem jest działanie na podstawie przepisów prawa, przy czym uwzględniać należy interes ludu pracującego i zadania budownictwa socjalistycznego, oraz stać trzeba na straży praworządności ludowej i godzić interes społeczny ze słusznym interesem obywatela. Powinno się prowadzić postępowanie w taki sposób, żeby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa.

Zasady ogólne wynikające z przepisów k.p.a. zobowiązują do czuwania nad uznanym przez prawo interesem strony co do zapewniania czynnego i nieskrępowanego udziału w postępowaniu, arbitralnego wyjaśnienia przesłanek, jakimi organ kieruje się przy załatwianiu spraw. Zasady te postulują również szybkość postępowania oraz stosowanie najprostszycch środków zmierzających do załatwienia sprawy.

Jest zasadą, że obowiązującą formą załatwiania sprawy jest forma pisemna, od której odstąpienie dozwolone jest tylko w wypadkach przewidzianych wyraźnie w ustawie.

Wprowadzenie zasad ogólnych k.p.a. do postępowania przed organami samorządu adwokackiego ma nie tylko charakter formalny, gdyż nawiązuje ono do zasadniczych celów politycznych Państwa Ludowego realizowanych przez organa władzy. Dlatego też stosowanie tych zasad jest wymagane także w postępowaniu przed organami adwokatury.

Zasady ogólne k.p.a. odzwierciedlają ogólną tendencję ustawodawcy, żeby stosować je we wszystkich stadiach postępowania administracyjnego, a także w postępowaniu przed organami adwokatury. W tym zakresie więc stanowią one wytyczne, które w sprawach indywidualnych załatwianych przez te organy wiążą te ostatnie.

Wymienione w uchwale Prez. NRA z 28.VII.1966 r. przepisy rozdziału I k.p.a. (art. 4—11) zobowiązują do stosowania określonych reguł, które w postępowaniu administracyjnym mają charakter zasad; są to następujące zasady wyrażone w poszczególnych przepisach k.p.a.: w art. 4 — zasada legalności, w art. 5 — zasada ogólna praworządności oraz zasada prawdy obiektywnej i uwzględnienia interesu społecznego, w art. 7 — zasada udziału strony w toku postępowania, w art. 8 — zasada przekonywania, w art. 9 — zasada szybkości postępowania, w art. 10 — zasada pisemnej formy załatwiania sprawy.

Wymienione zasady mają swe zabezpieczenie w szeregu przepisów szczególnych k.p.a. Podobne zasady znajdują się także w przepisach dotyczących ustroju adwokatury, jednakże pewna ich część nie tworzy nowych odrębnych instytucji proceduralnych (np. zasada przekonywania). W wypadkach takich znajdują one współzastosowanie wraz z przepisami k.p.a. i dlatego jeżeli organy adwokatury stosują przepisy tegoż k.p.a., też powinny stosować zarazem jego zasady ogólne. Odnosi się to w szczególności do spraw indywidualnych załatwianych przez organa adwokatury, jak o tym wspomina uchwała NRA z 28.VII.1966 r.

Doręczenia i terminy

W postępowaniu przed organami samorządu zawodowego mają zastosowanie przepisy k.p.a. dotyczące doręczeń (art. 36—44) i przepisy dotyczące terminów (art. 53—64).

Pisma doręcza się za pokwitowaniem przez pocztę, przez pracowników lub inne osoby bezpośrednio stronie w mieszkaniu lub w miejscu pracy, a także przedstawicielowi lub ewentualnie pełnomocnikowi, jeżeli jest on ustanowiony. Przewidziany jest również obowiązek zawiadamiania organu o zmianie adresu którejkolwiek z tych osób. Przejmuje się z k.p.a. także instytucję doręczeń zastępczych i potwierdzanie odbioru pism oraz uregulowanie zasad postępowania w razie odmowy przyjęcia pisma.

Przy obliczaniu terminów wprowadzone zostają w całości zasady określone w rozdz. 9 k.p.a., które dotyczą początku biegu terminu i jego zakończenia, zaliczania terminu jako zachowanego oraz przywracania uchybionych terminów. O przywróceniu terminu rozstrzyga właściwy w sprawie organ, a o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia — organ właściwy do rozpoznania środka odwoławczego. Rozstrzygnięcie zapada w formie postanowienia (art. 106—109 k.p.a.).

W praktyce organów adwokatury także dotychczas stosowane były podobne zasady, jednakże nie było to wynikiem uregulowania ustawowego. W dość wąskim zakresie regulował te sprawy regulamin działania rad adwokackich; w pozostałych wypadkach powoływano się na analogiczne przepisy postępowania sądowego. Obecnie przytoczone przepisy k.p.a., mające charakter wyraźnie praktyczny, regulują w sposób jasny i nie budzący wątpliwości nieomal wyczerpująco powyższe kwestie.

Udostępnianie akt

Organy adwokatury mają obowiązek udostępniania stronie (zainteresowanemu) akt. Jednakże uchwała Prezydium NRA wprowadza w tym wypadku — raczej z ostrożności — zastrzeżenia w związku z tajemnicą zawodową.

W zasadzie, jeśli chodzi o sprawy indywidualnych adwokatów i aplikantów adwokackich rozpoznawane przez organy adwokatury, to zastrzeżenie takie można

trzeba uważać za niekonieczne. Może to być natomiast aktualne w razie udziału w postępowaniu osób spoza adwokatury; będzie to zachodzić najczęściej przy załatwianiu skarg i wniosków składanych do organów adwokatury. Niemniej jednak zastrzeżenie w związku z tajemnicą zawodową i wyraźne podkreślenie tego w uchwale jest celowe, gdyż jest to zasada zagwarantowana przez ustawę i nie wolno jej naruszyć pod żadnym pozorem.

Uchwały

Organy adwokatury załatwiają sprawy w formie uchwał. Uchwały dotyczące bezpośrednio poszczególnych osób muszą zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 12 ust. 1 u.o.u.a.).

Pod względem mocy prawnej uchwały należy traktować na równi z decyzjami w pojęciu art. 97 k.p.a., nazwa zaś uchwały i jej forma nie jest wyrazem odmiennej skuteczności prawnej lub prawnego charakteru, lecz wynika tylko z kolegiałności organu, który tę uchwałę wydał.

Uchwały kończą postępowanie w sprawie na szczeblu tego organu, który je wydał. Należy to utożsamiać z pojęciem instancji określonym w art. 97 § 2 k.p.a. W praktyce organów adwokatury nie spotykało się raczej wypadków umorzenia postępowania w sprawach indywidualnych — z wyjątkiem postępowania dyscyplinarnego. Obecnie, zgodnie z art. 98 k.p.a., jeżeli postępowanie w sprawie indywidualnej stało się bezprzedmiotowe, należy postępowanie umorzyć uchwałą.

Przepisy u.o.u.a. zobowiązują do uzasadniania każdej uchwały organu adwokatury, jeżeli dotyczy ona bezpośrednio poszczególnych osób. Uchwała musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne. Jednakże przepisy u.o.u.a. nie zobowiązywały do wprowadzania do uchwał elementów formalnych wynikających obecnie z przepisu art. 99 k.p.a., jak np. oznaczenia organu, który wydał uchwałę, stron, osoby zainteresowanej, osnowy i daty uchwały, pouczenia, w jakim trybie przysługuje odwołanie, a nawet podpisu pod wypisem uchwały. Oczywiście wszystkie uchwały także dotychczas zawierały te formalne elementy, były to jednak raczej obowiązującą praktyką.

Należy tu zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o ustroju adwokatury stawiają szersze wymagania, jeśli chodzi o obowiązek uzasadniania uchwał. Tak więc każda uchwała dotycząca bezpośrednio poszczególnych osób powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, natomiast zgodnie z art. 99 § 2 k.p.a. obowiązek taki dotyczy tylko decyzji nie uwzględniających żądania strony w całości lub w części, decyzji wkładającej na stronę obowiązek lub stwierdzającej istnienie obowiązku, a także decyzji rozstrzygających sporne interesy stron. Dlatego też przepisu art. 99 § 2 k.p.a. nie należy stosować w postępowaniu przed organami adwokatury w tych sprawach, w których może wystąpić sprzeczność z przepisem szczególnym — art. 12 u.o.u.a.

Decyzja doręczana jest stronom na piśmie (art. 101 § 1 k.p.a.). Odnosi się to także do uchwał organów adwokatury, które zawsze i w każdym wypadku są w taki sposób doręczane (nawet w razie ustnego ogłoszenia decyzji zainteresowanemu). Praktyka taka była zawsze stosowana przez organy adwokatury, w obecnej jednak sytuacji jest to wynikiem nie uznania organów, analogii lub regulacji regulaminowej, lecz ma za sobą konieczną podstawę prawną. Regulamin rad adwokackich z dnia 27 maja 1967 r. reguluje kwestię doręczeń w sposób identyczny, ale odnosi się to oczywiście tylko do postępowania w wypadku podejmowania

uchwał przez rady adwokackie, które nie są jedynymi organami adwokatury podejmującymi uchwały.

Uzupełnianie i sprostowanie uchwał

Przepisy art. 103 § 1, 104 i 105 k.p.a. regulują zagadnienia proceduralne, które nawet częściowo nie były wprowadzone do postępowania przed organami adwokatury.

Z art. 103 k.p.a. wynika uprawnienie żądania — w terminie dni czternastu od daty doręczenia uchwały — jej uzupełnienia co do osnowy lub uzupełnienia pouczeniem co do prawa odwołania, przy czym w razie błędnego pouczenia zainteresowany nie ponosi żadnych skutków, jeżeli we wskazanym mu błędnym terminie się odwołał.

Błędy pisarskie lub rachunkowe oraz inne oczywiste pomyłki uchwały można prostować w drodze postanowienia z urzędu lub na żądanie; w takiej samej formie wyjaśnia się też wątpliwości co do treści uchwały (art. 105 k.p.a.).

Jeśli chodzi o wypadki określone w art. 105 k.p.a., to podobnie jak przy przywracaniu uchybionych terminów został wprowadzony obowiązek rozstrzygnięcia tych kwestii postanowieniem, które może być zaskarżone do organu wyższego. Należy tu zwrócić uwagę na związek między tym obowiązkiem rozstrzygnięcia postanowieniem a rozdziałem 8 k.p.a., traktującym o postanowieniach (art. 106—109). Wprawdzie przepisów tego rozdziału uchwała Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r. nie powołuje jako obowiązujących w postępowaniu przed organami adwokatury, jednakże, ze względu na obowiązek rozstrzygnięcia pewnych kwestii incydentalnych — w trakcie postępowania — postanowieniem, należy uznać, że przepisy rozdziału 8 k.p.a. mają zastosowanie w postępowaniu przed organami adwokatury.

Odwołania

Od uchwał organów adwokatury przysługuje odwołanie do organów wyższego stopnia, określonych w ustawie o ustroju adwokatury (art. 26, art. 45 ust. 1, art. 47, art. 55 ust. 1 pkt 8 u.o.u.a. oraz § 15 ust. 2 i 3 rozp. o zespołach adwokackich). Uchwała organu adwokatury musi spełniać określone ustawowo warunki (art. 12 u. o.u.a. i art. 99 § 1—3 k.p.a.), natomiast odwołanie składane przez zainteresowanego nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, że z treści odwołania wynika, iż zainteresowany jest niezadowolony z wydanej uchwały (art. 111 k.p.a.).

W postępowaniu przed organami adwokatury stronami są z zasady prawnicy i ze względu na ich interes własny odwołania składane przez nich zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne. Okoliczność, że w jakimś szczególnym wypadku odwołanie nie będzie zawierać żadnego uzasadnienia, nie przekreśla obowiązku organu odwoławczego do rozpoznania odwołania. Wynika to także z przepisów art. 4—7 k.p.a., które traktowane są jako zasady ogólne.

Odwołanie wnosi się do właściwych organów adwokatury za pośrednictwem organu, który wydał zaskarżoną uchwałę, w terminie czternastu dni od dnia doręczenia.

W takim samym terminie liczonym od dnia otrzymania organu, który wydał zaskarżoną uchwałę, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy do organu odwoławczego (art. 116 k.p.a.).

Zaskarżona uchwała przed upływem terminu do wniesienia odwołania nie ulega wykonaniu, wniesienie zaś odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie uchwały (art. 113 § 1 i 2 k.p.a.).

Ustawa o ustroju adwokatury — podobnie jak k.p.a. — nie wskazuje, w jaki sposób należy postąpić w razie złożenia odwołania do organu niewłaściwego do jego przyjęcia.

Na tym tle wyłania się także kwestia zwracania się strony do niewłaściwego organu pierwszej instancji. Należy uznać, że do tego rodzaju wypadków ma zastosowanie przepis art. 60 k.p.a., nakazujący przekazanie sprawy do organu właściwego do jej załatwienia, z uwzględnieniem terminu, w którym pismo lub odwołanie wniesiono (obecnie znajduje to potwierdzenie w regulaminie rad adwokackich — § 34 pkt 3).

Uchwały organów odwoławczych

Celem postępowania odwoławczego jest wydanie orzeczenia ustosunkowującego się do uchwały organu niższego. Ustawa o ustroju adwokatury określiła formy, w jakiej ustosunkowanie to się wyraża; tylko w wypadkach odwołań do Ministra Sprawiedliwości od uchwał rady adwokackiej dotyczących odmowy wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich (postępowanie szczególne — art. 45 u.o.u.a.) przewiduje się, że Minister Sprawiedliwości, rozpoznając odwołanie, może przekazać sprawę do ponownego rozpoznania lub wydać własną decyzję uwzględniającą odwołanie.

Z tego powodu okazało się konieczne przyjęcie w postępowaniu przed organami adwokatury zasad wyrażonych w art. 120 k.p.a.

Organ odwoławczy wydaje uchwałę (decyzję), w której:

1. utrzymuje zaskarżoną uchwałę;
2. uchyla zaskarżoną uchwałę w całości lub w części i wydaje w tym zakresie nową uchwałę;
3. uchyla zaskarżoną uchwałę w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania, gdy rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia dowodów, co przed organem odwołującym byłoby zbyt uciążliwe lub połączone ze znacznymi kosztami.

W wypadku gdy organ odwoławczy uchyla zaskarżoną uchwałę w całości lub w części i wydaje w tym zakresie nową uchwałę, może ona być zmieniona także na niekorzyść odwołującego się, jeżeli jest niezgodna — nawet w części nie zaskarżonej — z prawem lub interesem społecznym (art. 121 k.p.a.). Wynika z tego w sposób oczywisty, że w postępowaniu przed organami adwokatury — podobnie jak w postępowaniu przed innymi organami, gdzie stosuje się k.p.a. — nie obowiązuje zakaz *reformationis in peius*.

Zakaz reasumpcji uchwał

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 115 § 1 wprowadza instytucję ograniczonej reasumpcji decyzji. Reasumpcja decyzji i wydanie nowej decyzji na skutek odwołania się dopuszczalne jest tylko wtedy, gdy wszystkie strony wniosły odwołanie.

Uchwała Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r. nie uznała tego przepisu za obowiązujący w postępowaniu przed organami adwokatury, wobec czego należy uznać,

że reasumpcja uchwał organów adwokatury jest niedopuszczalna; mogą one być zmieniane tylko w drodze odwołania instancyjnego. Dlatego też dotychczasową praktykę niektórych rad adwokackich, które podejmowały uchwały o reasumpcji poprzednich swych uchwał należy uznać obecnie za niedopuszczalną. Niemniej jednak trzeba przyznać, że możliwość reasumpcji uchwał miała duże znaczenie praktyczne, gdyż pozwalała na szybsze załatwienie odwołania w razie uznania jego słuszności przez organ, który wydał zaskarżoną uchwałę.

Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 28 lipca 1966 r. — wskazując, jakie przepisy k.p.a. obowiązują w postępowaniu przed organami adwokatury — miała na celu wyjaśnienie zakresu pomocniczego stosowania k.p.a. Numeratywne wymienianie poszczególnych przepisów k.p.a. było w takiej sytuacji jak najbardziej celowe, gdyż ogólne określenie, że przepisy k.p.a. mają zastosowanie tylko do sytuacji nie unormowanych prawem, stworzyłoby wątpliwości i możliwość dociekań wykraczających poza normy ustawy o ustroju adwokatury. Nie można jednak uznać, żeby wspomniana uchwała Prezydium NRA w sposób wyczerpujący określała zakres stosowania przepisów k.p.a. w postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego. Jak już bowiem wskazano wyżej, zachodzić będzie konieczność stosowania niektórych nie wymienionych w uchwale Prezydium NRA przepisów k.p.a., do których np. będą należały: art. 60 (wniesienie podania do organu niewłaściwego) i art. 106—109 (postanowienia).

Należy dalej rozważyć, czy także inne zagadnienia nie uregulowane w ustawie o u.a. i w przepisach związkowych, natomiast unormowane odpowiednio w k.p.a., nie powinny mieć, ze względów celowościowych zastosowania w postępowaniu przed organami adwokatury. Przykładowo można by tu wymienić:

art. 21 — wyłączenie pracownika (członka) organu kolegiального (art. 24);

art. 32 — termin załatwienia sprawy określony w ustawie o ustroju adwokatury tylko w odniesieniu do uchwał o wpisie na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich należałoby rozciągnąć na wszystkie sprawy załatwiane przez organy adwokatury;

rozd. 10 k.p.a. — zażalenia na postanowienia incydentalne, postanowienia o przywróceniu terminu.

Do kwestii bardziej złożonych należy rozważenie celowości stosowania przed organami adwokatury przepisów k.p.a. dotyczących wznowienia postępowania w sprawach zakończonych decyzją ostateczną, co może się okazać szczególnie istotne dla interesu własnego członka adwokatury, a także dla organów samorządu zawodowego.

Uchwała Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 28 lipca 1966 r., która w nawiązaniu do ustawy o ustroju adwokatury z 19 grudnia 1963 r. w sposób szczegółowy wskazała, jakie przepisy k.p.a. należy stosować w postępowaniu przed organami adwokatury, jest dużym krokiem naprzód w tej dziedzinie, aczkolwiek do uchwały tej nie można się odnieść w sposób całkiem bezkrytyczny. Szereg bowiem istotnych przepisów k.p.a., jakie powinny mieć zastosowanie w postępowaniu przed organami adwokatury, zostało pominiętych, przy czym wobec dość ścisłego określenia, jakie przepisy obowiązują w postępowaniu przed organami adwokatury, nie można stosować przepisów nie wymienionych. Dlatego też organy adwokatury w pewnych kwestiach będą zmuszone do stosowania rozwiązań przyjętych w k.p.a. przez analogię. Będzie to jednak niemożliwe w tych wypadkach, gdzie wystąpi konieczność korzystania z całej instytucji k.p.a. (np. jeśli chodzi o wznowienie postępowania lub

o zmianę decyzji przez organ wyższego stopnia). Z tego względu, mimo stosunkowo krótkiego okresu obowiązywania uchwały Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r., należy się spodziewać jej uzupełnienia przez wskazanie dalszych przepisów k.p.a. jako obowiązujących w postępowaniu przed organami adwokatury.

Całkiem odrębnym zagadnieniem jest stosowanie przepisów k.p.a. odnoszących się do skarg i wniosków, które mogą dotyczyć wszelkich spraw wchodzących w zakres działania organów samorządu zawodowego, a pochodzących od obywateli, instytucji oraz członków adwokatury i ich rodzin, co wymaga osobnego omówienia (patrz niżej).

II

Uchwała Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r. traktuje sprawę załatwiania skarg jako odrębną część działalności organów adwokatury, do której mają zastosowanie przepisy k.p.a. Uchwała raczej dość ogólnikowo zaznacza, że przy załatwianiu skarg należy stosować przepisy art. 154—168 k.p.a.

Przepisem wyjściowym do stosowania k.p.a. w sprawach skarg jest przepis art. 154 tegoż k.p.a. Artykuł ten stanowi, że przepisy działu IV k.p.a. (skargi i wnioski) stosuje się także do skarg i wniosków składanych do organizacji zawodowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych.

W zasadzie przytoczona wyżej uchwała Prezydium NRA przewiduje stosowanie przepisów k.p.a. tylko do skarg, aczkolwiek omawiany dział k.p.a. odnosi się także do załatwiania wniosków, których celem może być ulepszenie organizacji, wzmocnienie praworządności itd. Należy przewidywać, że wnioski takie będą raczej przypadkowe, choć nie można ich całkowicie wykluczyć. W wypadkach takich należy przy załatwianiu wniosku także stosować zasady wyrażone w k.p.a.

Obywatele, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne mają prawo składania skarg i wniosków do organów państwowych (art. 151 k.p.a.), a także do organów organizacji zawodowych i gospodarczych (art. 154 k.p.a.). Prawo takie nie przysługuje jednak organom państwowym i w praktyce organów adwokatury skargi wpływające na adwokatów z sądów lub prokuratury nie powinny być — w zasadzie — traktowane w sposób identyczny jako skargi, o których mowa w k.p.a. Oczywiście nie jest to równoznaczne z możliwością nieudzielania odpowiedzi lub wyjaśnienia.

Przedmiotem skarg według k.p.a. może być zaniedbanie lub niewłaściwe wykonywanie zadań przez właściwy organ lub pracownika, naruszenie praworządności lub interesów obywateli, a także przewlekłe biurokratyczne załatwianie spraw (art. 157 k.p.a.). Co się dotyczy adwokatury, to w wypadku, gdy skarga dotyczy działania organu, sprawa będzie raczej prosta, albowiem treść skargi będzie zazwyczaj zbieżna (w przybliżeniu) z przedmiotem skarg określonych w k.p.a.

Nieco odmiennie przedstawia się ta kwestia, jeżeli skarga będzie dotyczyła czynności zawodowych adwokata. Adwokat nie jest pracownikiem organu adwokatury, jest członkiem zespołu adwokackiego i w zespole wykonuje zawód.² Przepis art. 157 k.p.a. stanowi, że przedmiotem skargi może być zaniedbanie lub nie należyte wykonywanie zadań przez organy i ich pracowników. Organy adwokatury rozpoznają skargi składane na adwokatów — w związku z wykonywanymi przez nich czynnościami zawodowymi — nie jako pracowników, a tylko jako członków

² S. Garlicki: Charakter prawny zespołu adwokackiego i stosunku łączącego adwokata z zespołem, „Palestra” nr 4/64.

adwokatury. Z chwilą podjęcia uchwały Prezydium NRA z dnia 28 lipca 1966 r. należy uznać — zgodnie z zawartymi w niej wskazaniem — że chociaż nie wywarła ona wpływu na pozycję prawną adwokata, to jednak wprowadziła zasady k.p.a. do postępowania wyjaśniającego prowadzonego w związku ze złożoną skargą i dlatego adwokata, na którego wpłynęła skarga, należy traktować wówczas podobnie jak pracownika organu.

Organem powołanym do rozpoznania skargi jest właściwy organ wyższego stopnia w stosunku do organu, którego skarga dotyczy. W odniesieniu do organów adwokatury, skargi dotyczące działalności zespołu adwokackiego rozpoznaje właściwa rada adwokacka, natomiast skargi dotyczące działalności rady adwokackiej — Prezydium NRA. Skargi zaś dotyczące działalności Prezydium NRA rozpoznaje Minister Sprawiedliwości, jako organ państwowy sprawujący nadzór nad adwokaturą (art. 160 k.p.a. w związku z art. 13 u.o.u.a.).

Skierowanie skargi do organu niewłaściwego do jej rozpoznania zobowiązuje organ otrzymujący do skierowania tej skargi według właściwości i zawiadomienia o tym skarżącego. Właściwy do rozpoznania organ może skargę rozpoznać sam, ewentualnie może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, jeśli nie dotyczy ona działalności tego organu. Skargę na pracownika można przekazać do załatwienia przełożonemu służbowemu z obowiązkiem zawiadomienia organu, właściwego do rozpoznania, o sposobie załatwienia (art. 162 § 1 i 2 k.p.a.).

Analogicznie należy traktować to zagadnienie przy rozpoznawaniu skarg przez organy adwokatury, z tym jednak zastrzeżeniem, że skargi na kierownika zespołu, na zespół, a także ewentualnie na zebranie zespołu rozpoznawać będzie zawsze rada adwokacka. Skargi na adwokatów dotyczące ich pracy zawodowej może załatwiać bezpośrednio kierownik zespołu, z tym ograniczeniem, że nie może on załatwić skargi dotyczącej jego samego, choćby dotyczyła ona pracy zawodowej.

Dotychczasowa praktyka rad adwokackich zmierzała do załatwiania wszelkich skarg przez radę, a jeżeli przekazano kierownikowi skargę na członka zespołu, to tylko do szczegółowego wyjaśnienia — z jednoczesnym obowiązkiem zawiadomienia rady o sposobie załatwienia.

Praktyka ta, aczkolwiek ma wszelkie szanse dalszego utrzymywania się, nie jest najlepszym rozwiązaniem i w miarę umacniania się pozycji kierownika zespołu tego rodzaju sprawy powinien on załatwiać bezpośrednio, korzystając z uprawnień wynikających z art. 29 u.o.u.a. albo — w razie konieczności — przekazując sprawę do rady adwokackiej celem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego (jeżeli — oczywiście — zachodzi taka konieczność).

Skarga skierowana przeciwko członkowi organu izby adwokackiej, może być rozpoznawana przez dziekana. Stosowanie w tym wypadku analogii wynikającej z § 16 ust. 2 rozporządzenia o postępowaniu dyscyplinarnym nie byłoby celowe, gdyż utrudniałoby odrębne załatwienie skargi w postępowaniu wyjaśniającym.

Nie ulega jednak najmniejszej wątpliwości, że skargi na czynności członków rady jako członków organu adwokatury może rozpoznawać tylko organ bezpośrednio wyższego stopnia, którym jest Prezydium NRA. Także skargi dotyczące dziekana rady — bez względu na to, co jest przedmiotem tej skargi — muszą być przekazywane do załatwienia Prezydium NRA. Skarga złożona do organów adwokatury a dotycząca sprawy, w której toczy się już postępowanie albo w której zostało ono zakończone uchwałą organu adwokatury lub orzeczeniem komisji dyscyplinarnej, nie wywiera żadnego wpływu na dalszy tok postępowania, na wznowienie postępowania, a nawet na ponowne wszczęcie postępowania. Kodeks po-

stępowania administracyjnego przewiduje takie ewentualności w art. 163—166, jednakże nie może to być realizowane w postępowaniu przed organami adwokatury ze względu na odmienne uregulowanie tej kwestii w przepisach u. o. u. a. lub w rozporządzeniu o postępowaniu dyscyplinarnym. Dopuszczalne jest jednak składanie skarg w toku każdego postępowania przed organami adwokatury, jeżeli dotyczą one przewlekłego załatwiania jakiegokolwiek sprawy.

Organ, który otrzymał skargę, obowiązany jest rozpoznać ją w terminie dwóch miesięcy od daty wpływu. O sposobie załatwienia należy zawiadomić skarżącego. W razie niemożności załatwienia skargi w tym terminie należy zawiadomić o tym skarżącego, podając w zawiadomieniu przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia (art. 167 k.p.a.).

Skargi i wnioski przekazywane przez redakcje prasowe, organizacje zawodowe, samorządowe, spółdzielcze i inne organizacje społeczne powinny być załatwiane przy zachowaniu wszystkich opisanych wyżej zasad. Odnosi się to także do wiadomości opublikowanych w prasie oraz do skarg przekazywanych przez redakcje radia i telewizji. W tych wypadkach organ załatwiający skargę obowiązany jest zawiadomić o sposobie jej załatwienia redakcję lub organizację przesyłającą, a miarę możliwości także osobę, której sprawa dotyczy.

Należy przyjąć zasadę, że tego rodzaju skargi i wnioski powinny być załatwiane przez organy wyższego stopnia nad organem lub osobami, których skarga dotyczy. Odnosi się to także do skarg na czynności zawodowe adwokatów, które w tych wypadkach powinna rozpoznawać rada adwokacka jako organ reprezentujący organ adwokatury na szczeblu izby adwokackiej, a jeżeli chodzi o prasę centralną lub centralną redakcję radia i telewizji oraz naczelne organy organizacji — przez Prezydium NRA.

Uchwała Prezydium NRA z 28 lipca 1966 r. zaznacza, że przy załatwianiu skarg i wniosków należy stosować także zasady wynikające z przepisów § 15 i 17 uchwały Rady Ministrów z 13 października 1960 r. w sprawie organizacji, przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (M.P. Nr 80, poz. 367). Przepis § 15 postuluje wykorzystanie materiału zawartego w skargach i wnioskach do ochrony interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego, a także w celu usprawnienia działalności organu. Przepis zaś § 17 potwierdza wskazania k.p.a. dotyczące załatwiania skarg i wniosków pochodzących od organizacji, prasy i radia. Istotne znaczenie o charakterze ogólnym ma tutaj § 15 omawianej uchwały Rady Ministrów, który wskazuje na cele społeczno-polityczne instytucji skarg i wniosków i który znajduje się w ścisłym związku z zasadami wynikającymi z przepisów art. 4—11 k.p.a., traktowanymi jako zasady ogólne o postępowaniu przed organami samorządu adwokackiego, Zasady te powinny mieć charakter dominujący przy załatwianiu wszelkich spraw oraz charakter nadrzędny w stosunku do innych przepisów, a nawet wypełniać z konieczności luki i niedomówienia przepisów, jeżeli trudności takie wyłonią się w czasie działalności organów samorządu.

Dlatego też przy załatwianiu przez organy adwokatury skarg i wniosków stosowanie tych zasad ma charakter nie mniej istotny niż przy załatwianiu innych spraw indywidualnych.

Z powyższych względów organ samorządu zawodowego obowiązany jest rozpoznać skargę w sposób wszechstronny w celu stwierdzenia, czy w wypadku opisanym w skardze nie zachodzi naruszenie obowiązku zawodowego przez adwokata w trakcie prowadzenia sprawy lub uchybienie godności zawodowej, naruszającej słuszy interes skarżącego.

W większości składanych skarg zarzuty stawiane adwokatowi nie są wyraźnie określone. Najczęściej z treści ich wynika, że chodzi o niezadowolenie ze sposobu prowadzenia sprawy lub z rozliczenia się z zespołem albo o inne okoliczności naruszające, zdaniem skarżącego, jego interes. W wielu wypadkach skarga złożona jest z powodu błędnego wyobrażenia skarżącego o zakresie obowiązku adwokata lub zasad prowadzenia sprawy, a nawet dotyczy niekiedy spraw, które należą do kompetencji sądu. W tych ostatnich wypadkach organ adwokatury, bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub chociażby wzywania adwokata do składania wyjaśnień, może bezpośrednio udzielić skarżącemu informacji lub pouczenia, zwracając jednak przy tym uwagę na to, czy ze strony adwokata lub zespołu nie nastąpiło choćby drobne nawet uchybienie.

Jeśli chodzi o skargi, które nie precyzują w sposób wyraźny pretensji, sprawy zaś nie wyjaśnia pisemne wyjaśnienie złożone przez adwokata, należy wezwać skarżącego do złożenia dodatkowych informacji, a w niektórych wypadkach — ze względu na osobowość skarżącego (np. trudność wyrażania się pisemnego) — można go wezwać i odebrać do niego ustnie informacje, sporządzając z tego notatkę. Zasadą jest, że w sprawach, w których na skutek złożenia skargi prowadzi się postępowanie wyjaśniające, wzywa się adwokata lub kierownika zespołu do złożenia pisemnego wyjaśnienia, a w niektórych wypadkach żąda się także przesłania do wglądu akt podręcznych adwokata, dotyczących danej sprawy. Materiał ten oraz treść skargi, poparta ewentualnymi dodatkowymi informacjami uzyskanymi od skarżącego, wystarcza na ogół do zajęcia stanowiska w sprawie opisanej w skardze.

Opisane czynności mieszczą się w granicach postępowania wyjaśniającego, przy czym nie zachodzi tu sprzeczność z przepisami, gdyż taka forma wyjaśnienia zarzutów podniesionych w skardze przyjęta jest w przepisach uchwały Rady Ministrów z 13 października 1960 r., które w § 6 i 9 nawet nakazują zażądanie wyjaśnień od wnoszącego skargę i zebranie materiałów koniecznych do jej wyjaśnienia.

W szczególnych wypadkach zajdzie jednak konieczność wyjścia poza wymienione czynności w celu dokładniejszego wyjaśnienia sprawy. Dotyczyć to będzie mianowicie sytuacji, w której wymagane będzie szczególnie dokładne przesłuchanie skarżącego lub jeszcze innej osoby przez członka rady prowadzącego referat skarg i wniosków. Przesłuchania takie będą jednak miały charakter tylko informacyjny, będą one przeprowadzone bez uprzedzenia o treści art. 140 k.k., celem zaś tych czynności jest wyłącznie ustalenie tego, czy zarzuty opisane w skardze są zasadne. Postępowanie wyjaśniające kończy się z chwilą ustalenia w sposób możliwie dokładny przedmiotu skargi i w tym zakresie kierujący referatem skarg i wniosków ocenia ujawnione fakty oraz podejmuje decyzję co do dalszego biegu skargi. W zależności od dokonanych ustaleń informuje on skarżącego — na piśmie — że zarzuty stawiane w skardze nie potwierdziły się albo że w sprawie nie występują przesłanki wskazujące na naruszenie obowiązków zawodowych przez adwokata. W razie stwierdzenia, że zarzuty podniesione w skardze są słuszne i wskazywa na uchybienie zasad wykonywania zawodu, skargę kieruje się do rzecznika dyscyplinarnego albo przedstawia się ją dziekanowi rady adwokackiej w celu rozważenia celowości skorzystania przez niego z uprawnień wynikających z art. 98 ustawy o ustroju adwokatury, bądź też w celu skierowania sprawy do kierownika zespołu. Jednakże dziekan rady, otrzymując materiały zgromadzone przez referat skarg i wniosków, nie jest związany decyzją referatu i niezależnie od zgłoszonych wniosków może w każ-

dym wypadku skierować zebrane materiały do rzecznika dyscyplinarnego w celu wszczęcia dochodzenia.

Wyjaśnienie sprawy w postępowaniu wyjaśniającym i ustalenie, że nie zachodzi naruszenie zasad wykonywania zawodu i że nie został naruszony interes klienta, może jednak nie zadowolić zainteresowanego. Jeżeli więc skarżący nadal upiera się w takiej sytuacji przy swojej racji i będzie podtrzymywał zarzuty naruszenia jego interesu, to jedynym rozwiązaniem jest skierowanie sprawy do rzecznika dyscyplinarnego, który zakończy sprawę w sposób formalny na podstawie § 18 rozporządzenia o postępowaniu dyscyplinarnym (umorzenie postępowania).

Rozpoznawanie skarg i prowadzenie postępowania wyjaśniającego w żadnym wypadku nie może służyć do omijania postępowania dyscyplinarnego. Trudno tu jest określić kryterium decydujące o tym, jakie sprawy należy kierować bezpośrednio do rzecznika dyscyplinarnego, a jakie do referatu skarg i zażaleń. Decydować o tym może waga i rodzajowość zarzutów, ich prawdopodobieństwo, a nawet treść i forma skargi. W wielu wypadkach dopiero w trakcie postępowania wyjaśniającego ujawnia się okoliczność, która przesądza o konieczności wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Z tego względu wyjaśnienie zarzutów zawartych w skardze powinno być jak najbardziej obiektywne i uwzględniające nie tylko interes strony, ale także interes społeczny.

W dużej mierze instytucja skarg i wniosków może ułatwiać likwidację niedociągnięć w pracy adwokatów, a także w działalności organów adwokatury. Dlatego też uznanie przepisów k.p.a., dotyczących załatwiania skarg i wniosków za obowiązujące w postępowaniu przed organami adwokatury wypełniło w sposób konieczny istniejącą lukę w przepisach także w stosunku do instytucji skarg i wniosków.

MICHAŁ KULCZYCKI

„O stały rozwój kultury postępowania przed sądem I instancji“

Pod takim właśnie tytułem ukazały się w „Państwie i Prawie” (nr 12 z r. 1967) rozważania doc. dra A. Murzynowskiego na temat określanego skrótowo jako problem kultury rozprawy.

Trudno chyba o lepszy tytuł dla artykułu, który relacjonując spostrzeżenia autora i oddając jego intencje, jednocześnie zachęca do dyskusji. Spostrzeżenia i wnioski tym cenniejsze, że pochodzące od przedstawiciela nauki prawa, a jednocześnie wieloletniego ławnika sądowego. Można przyjąć, że relacje te są jakby wypadkową trzech punktów widzenia: teoretyka, praktyka i jednocześnie — przy przyjęciu kryteriów zawodowych — człowieka stojącego obok wymiaru sprawiedliwości.