

Jan Czerwiakowski

Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego

Palestra 28/12(324), 63-67

1984

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.

W poszczególnych biegach zwyciężyli:

— wśród pań najszybciej przebiegła dystans 3 km adw. Zofia Stażycka (ORA Łódź),

— wśród panów na dystansie 9 km pierwszy był adw. Andrzej Wosiński (ORA Łódź), na dystansie 6 km — adw. Andrzej Kujawa (ORA Płock), a na dystansie 3 km — adw. Wiesław Białasik (ORA Warszawa).

Zwycięzcy otrzymali puchary. Niespodzianką było zajęcie tylko drugiego miejsca na dystansie 9 km przez adw. Andrzeja Georga (ORA Bielsko-Biała), uczestnika licznych biegów maratońskich.

Poza konkursem brały w biegach udział rodziny adwokatów. W biegach dzieci zwyciężyli: wśród dziewczynek — Ania Perek, a wśród chłopców Andrzej Wasilewski. Dla wszystkich dzieci biorących udział w biegach Polski Komitet Współpracy z UNICEF ufundował upominki.

Organizatorem Biegów był Zespół do spraw Sportu, Rekreacji i Wypoczynku NRA.

adw. Stanisław Rymar

Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

POSTANOWIENIE NSA W WARSZAWIE

z dnia 18 kwietnia 1984 r.

III SA 91/84 *

1. Decyzje Ministra Sprawiedliwości wydane w związku z art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skoro bowiem są to decyzje w rozumieniu k.p.a., a kategoria rzeczowa spraw, których dotyczą, mieści się w art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a., to takie wyłączenie musiałoby wynikać wyraźnie z przepisu prawa.

2. Organy administracji państwowej

lub sprawujące funkcję takich organów nie są legitymowane do zaskarżania w trybie procesowym decyzji organów rozstrzygających środki prawne od ich rozstrzygnięć, gdyż nie są stroną procesową.

Naczelny Sąd Administracyjny odrzucił skargę Naczelnej Rady Adwokackiej na decyzję Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 1983 r. Nr L.dz.O.III. 810/55/83 w sprawie wpisu na listę adwokatów.

Z uzasadnienia:

Naczelna Rada Adwokacka zaskarżyła do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzję Ministra Sprawiedliwości z 23 grudnia 1983 r., którą minister

uchylił wydane w toku postępowania instancyjnego uchwały: Okręgowej Rady Adwokackiej w T. oraz Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej i zarzą-

* Postanowienie to zostało opublikowane w tygodniku „Prawo i Życie” nr 38 z dnia 22 września 1984 r.

dził wpis Stanisława P. na listę adwokatów z wyznaczeniem wymienionemu siedziby w W. Naczelną Radę Adwokacką zarzuciła decyzji Ministra Sprawiedliwości naruszenie przepisów k.p.a., a mianowicie niedopuszczalność zastosowania art. 138 kodeksu, regulującego rozstrzygnięcie w instancyjnym postępowaniu odwoławczym w stosunku do ostatecznej decyzji organu samorządu adwokackiego, oraz naruszenie prawa materialnego. W odpowiedzi na skargę z 2 kwietnia 1982 r. Minister Sprawiedliwości, polemizując z zarzutem naruszenia prawa materialnego, zakwestionował równocześnie dopuszczalność skargi do NSA, wnosząc o jej odrzucenie. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze przewiduje szczególny tryb odwołania rozpoznawanego przez organ administracji państwowej od ostatecznej decyzji organu samorządu adwokackiego, a przepisy k.p.a. odnoszą się tylko do tej fazy postępowania. Decyzja Ministra Sprawiedliwości kończy zatem postępowanie i nie przysługuje od niej skarga do NSA.

Rozpoznając skargę, Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. Przede wszystkim rozważenia wymagała kwestia właściwości NSA do rozpoznania skargi w sprawie zakończonej w postępowaniu administracyjnym decyzją Ministra Sprawiedliwości, wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. -Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124). Jak wynika z art. 12, 18 ust. 2, art. 20 ust. 1, art. 21 ust. 2 i nast. ustawy, uchwały samorządu adwokackiego dotyczące bezpośrednio praw lub obowiązków poszczególnych osób odpowiadają pojęciu decyzji administracyjnej przyjętej w nauce prawa, recypowanej w k.p.a. Pojęciu temu odpowiadają takie cechy, jak jednostronność rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie, zewnętrzny charakter aktu oraz oparcie się na konkretnej podstawie prawnej (art. 1

§ 1 pkt 1, art. 3 § 3, art. 104, art. 107 § 1 k.p.a.). Zgodnie z art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. przepisy kodeksu stosuje się również w postępowaniu przed organami organizacji samorządowych, jeżeli w myśl przepisów prawa są one powołane do załatwiania spraw w drodze decyzji. Ani przepisy k.p.a., ani prawo o adwokaturze nie wyłączają w żadnym przepisie stosowania kodeksu w sprawach unormowanych tym prawem. Natomiast prawo o adwokaturze zawiera określone postanowienia szczególne w stosunku do kodeksu, które w tym zakresie mają zastosowanie i do którego należy m.in. art. 47 ust. 2 tego prawa. Przepis ten wprowadza instytucję odwołania do Ministra Sprawiedliwości od decyzji ostatecznej organu samorządu adwokackiego. Brak jest podstaw do przyjęcia, że decyzje Ministra Sprawiedliwości wydane w związku z art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze na podstawie k.p.a. nie mogą być zaskarżone do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skoro bowiem są to decyzje w rozumieniu k.p.a., a kategoria rzeczowa spraw, których dotyczą, mieści się w art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a., to takie wyłączenie musiałoby wyraźnie wynikać z przepisu prawa, którego nie znajdujemy. Pogląd ten wyrażony został również w piśmiennictwie prawniczym.

2. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie podlega natomiast odrzuceniu z tego powodu, że organy administracji państwowej lub sprawujące funkcje tych organów nie są legitymowane do zaskarżenia w trybie procesowym decyzji organów rozpoznających środki prawne od ich rozstrzygnięć, gdyż nie są stroną postępowania. Wprawdzie stosownie do art. 29 k.p.a. stronami w postępowaniu mogą być również państwowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne nawet nie mające osobowości prawnej, jednakże dotyczy to sytuacji, gdy decyzja dotyczy interesu prawnego lub obowiązku takiego pod-

miot (art. 28). Organ administracji państwowej może występować przed innym organem administracji państwowej w charakterze strony, jeżeli występuje jako podmiot własnych praw lub obowiązków, a nie jako organ rozpatrujący lub współdziałający w sprawie, tj. sprawujący władztwo. Zasady tej nie zmienia fakt, że w rozpoznanej sprawie w pierwszej fazie postępowania orzekały organy samorządu adwokackiego, w drugiej zaś — organ administracji państwowej *sensu stricto* — Minister Sprawiedliwości. K.p.a. w takiej sytuacji nie czyni rozróżnienia po-

między organami (art. 1 § 1) a organami administrującymi (art. 1 § 2). Stroną w postępowaniu przed obu tymi organami była osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów. Organy adwokatury byłyby stroną w postępowaniu, gdyby decyzja ministra nakładała bezpośrednio na nie określone obowiązki lub przyznawała im określone uprawnienia albo odmawiała ich przyznania lub stwierdzenia.

Z tych względów na podstawie art. 204 § 1 k.p.a. należało orzec jak w sentencji.

GLOSSA

do powyższego postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 1984 r. sygn. III Sa 91/84

Prawo o adwokaturze (ustawa z dnia 26 maja 1982 r. — Dz. U. Nr 16, poz. 124) eksponuje charakter samorządowy adwokatury. Jest ona zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego (art. 1 pkt 2), przy czym zadaniem tego samorządu jest m.in. „tworzenie warunków do wykonywania ustawowych zadań adwokatury” (art. 3 pkt 1 cyt. ustawy) oraz „reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw” (art. 3 pkt 3 cyt. ustawy).

Istota samorządu polega na tym, że wyposażona w samorząd organizacja zarządza sama swoimi sprawami, związana zaś jest jedynie przepisami prawa. Prawo o adwokaturze nie zawsze konsekwentnie zasadę tę realizuje. W szczególności w bardzo ważnej kwestii spraw kadrowych Minister Sprawiedliwości uzyskał daleko idące uprawnienia w art. 47 ust. 2 ustawy i w art. 69 ust. 2 i 3 ustawy.

Według art. 47 ust. 2 ustawy od ostatecznej decyzji okręgowej rady adwokackiej odmawiającej wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich przysługuje zainteresowanemu od-

wołanie do Ministra Sprawiedliwości zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego. Artykuł 69 ust. 2 i 3 ustawy dotyczy odmiennej sytuacji, mianowicie takiej, gdy okręgowa rada adwokacka dokonała wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich; wówczas Minister Sprawiedliwości ma prawo wniesienia sprzeciwu w terminie 30 dni od daty otrzymania uchwały wraz z aktami osobowymi wpisanego.

Unikając krytyki niezbyt precyzyjnych sformułowań ustawy, należy w każdym razie stwierdzić, że wórew proklamowanej zasadzie samorządności adwokatury zarówno sprawa wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich, jak i sprawa odmowy wpisu zależy w ostateczności od Ministra Sprawiedliwości.

W sprawach wpisu na Listę ustawa przewiduje zarówno dla zainteresowanego jak i dla organów samorządu adwokackiego prawo do wniesienia skargi na decyzję Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego. Charakter tej skargi nie został bliżej określony, są-

dzić jednak należy, że podstaw jej szukać należy w przepisach k.p.a.

W sprawie możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości opartej na art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze ustawa milczy. Lukę tę wypełniło postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego cytowane na wstępie a opublikowane w „Prawie i Życiu” nr 38 z 1984 r. Luka została wypełniona — niestety, tylko częściowo w sposób przekonujący.

Trafne są rozważania NSA o dopuszczalności skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości, która zmieniła uchwałę organu adwokatury o odmowie wpisu, wydaną w trybie art. 47 § 1 prawa o adwokaturze. Do argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego należy dodać, że według art. 47 ust. 2 cyt. ustawy „od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich przysługuje zainteresowanemu odwołanie do Ministra Sprawiedliwości zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego”. Sama ustawa wskazuje zatem, że decyzja Ministra Sprawiedliwości powinna być rozpatrywana na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego, a więc przez oparcie się na tym kodeksie należy również rozpatrywać uprawnienie do skargi na tę decyzję do NSA.

Istotne natomiast zastrzeżenia nasuwa ta część uzasadnienia, która odmawia organowi adwokatury legitymacji do złożenia skargi. Uzasadnienie postanowienia powołuje się tu na okoliczność, że organ adwokatury nie jest stroną postępowania, a przecież tylko strona postępowania administracyjnego może złożyć skargę do NSA od niezadowolającej ją decyzji. Pozostawiam na marginesie sformułowanie cyt. przepisu art. 47 ust. 2, który prawo do odwołania się do Ministra Sprawiedliwości od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu daje zainteresowanemu, co

mogłoby być traktowane jako chęć rozszerzenia kręgu osób uprawnionych do odwołania. Problem w rzeczywistości polega na tym, czy organ adwokatury nie powinien być uznany za stronę w rozumieniu art. 197 k.p.a. i art. 28 k.p.a. na etapie postępowania ze skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Według słusznych poglądów NSA organ administracji państwowej może występować przed innym organem administracji w charakterze strony, jeżeli występuje jako podmiot własnych praw i obowiązków. Cytowane wyżej przepisy prawa o adwokaturze dowodzą, że organy adwokatury mają znacznie szersze pole działania niż wydawanie podlegających zaskarżeniu decyzji administracyjnych. Sprawa stanu liczebnego adwokatury, a także stanu liczebnego poszczególnych zespołów adwokackich należy niewątpliwie do tej kategorii spraw, którymi organa adwokatury w imię interesu adwokatury powinny się zajmować i reprezentować w tym zakresie środowisko adwokackie. Okoliczność, że w postępowaniu administracyjnym organy adwokatury występowały jako organy administracyjne (art. 1 pkt 2 k.p.a.), nie pozbawia tych organów uprawnień i obowiązków wynikających z reprezentacji adwokatury. Odmienny pogląd prowadzi do sytuacji, w której organy adwokatury stają się — w zakresie wpisu na listę adwokatów i aplikantów — podległymi Ministerstwu Sprawiedliwości organami pomocniczymi, a Ministerstwo nie jest skrupowane w podejmowaniu w tych sprawach jakiegokolwiek decyzji na korzyść osoby domagającej się wpisu. W świetle postanowienia NSA może więc zażądać kontroli zgodności z prawem decyzji Ministerstwa zainteresowany kandydat na adwokata, natomiast nie może wdrożyć postępowania skargowego organ adwokatury reprezentujący interesy całego środowiska.

Nie jest to sprawa bez znaczenia w świetle zadań stawianych samorzą-

dowi przez prawo o adwokaturze i wysokich wymagań od kandydatów na adwokatów i aplikantów adwokackich. Według art. 68 prawa o adwokaturze, o wpisie na listę adwokatów decyduje okręgowa rada adwokacka. Przepis art. 47 tegoż prawa uprawnienia rad adwokackich ograniczył, ale wykładnia NSA, która odmawia tym organom prawa kwestionowania legalności decyzji Ministra Sprawiedliwości, otwiera drogę do całkowitej dowolności w kształtowaniu składu osobowego adwokatury.

Powołać się należy przy wykładni art. 47 prawa o adwokaturze na wykładnię systemową. W cyt. wyżej przepisie art. 69 prawa o adwokaturze ustawa przyznała organom adwokatury legitymację do złożenia skargi do

Sądu Najwyższego na decyzję Ministra Sprawiedliwości w sprawach odmowy przez Ministra Sprawiedliwości wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich. Nie ma żadnego uzasadnienia, ażeby w sprawach, w których decyzja Ministra Sprawiedliwości nakazuje wpis na listę wbrew stanowisku organów adwokatury, organy adwokatury były pozbawione możliwości wniesienia skargi do NSA. Tak w jednym jak i w drugim wypadku problem sprawy jest ten sam i polega na wkroczeniu organu administracyjnego w działalność samorządową, a prawidłowość i zgodność z prawem decyzji władz administracyjnych leży nie tylko w interesie adwokatury.

adw. Jan Czerwiakowski

PRASA O ADWOKATURZE

W tygodniku „Prawo i Życie” (nr 40 z dnia 6 października 1984 r.) została zamieszczona cenna publikacja Zdzisława Czeszejko-Sochackiego pt. *Służby prawu* z nadtytułem: *Adwokatura w czterdziestoleciu*. Już wstępne słowa tej wypowiedzi wskazują na słuszne rozumienie wydarzeń i zjawisk związanych z „przebrojeniem” polskiej adwokatury po 1945 r.:

„Już przed 40 laty było jasne, że w państwie typu socjalistycznego musi funkcjonować inna jakościowo adwokatura. Tak jak ciągłości państwa polskiego nie można utożsamiać z ciągłością ustrojową, wręcz przeciwnie, trzeba dostrzec zasadniczą odmienną Polskę Ludową od sanacyjnego ustroju — tak i struktur międzywojennych, mimo identyczności ich nazw, nie można było dosłownie przenieść do nowego systemu (nie oznacza to, oczywiście, zignorowania dorobku przeszłości, niedoceniaenia pięknych kart z historii Polski, a w nich i udziału adwokatury). Odwrotnie, a raczej z przyczyn zarówno ilościowych jak i jakościowych — stworzenie adwokatury nie było zadaniem łatwym (...).”

Głównym wątkiem dalszych wywodów autora publikacji było przedstawienie kolejnych koncepcji organizacyjnych dotyczących ustroju adwokatury i wykonywania zawodu adwokata, tudzież meandrów polityki państwowej w tym względzie tak w okresie przedwojennym, jak i w okresie Polski Ludowej.

W ogłoszonym w poprzednim numerze „Palestry” (nr 11 z 1984 r.) tekście przemówienia autora z okazji uroczystości 40-lecia PRL (przygotowanych przez Prezydium NRA) pt. „Adwokatura polska wczoraj i dziś”, b. prezes NRA, a obecnie prezes ZPP, poseł na Sejm, zaprezentował oparte na solidnych źródłach różne etapy egzystencji i warunków pracy adwokatów polskich. Takie retrospektywne, wywa-