

Witold Formański

Zaskarżalność do NSA decyzji Ministerstwa Sprawiedliwości w sprawach uprawnień do wykonywania zawodu adwokata

Palestra 31/3-4(351-352), 104-108

1987

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.

niędzy zespołu adwokackiego — powołał się na to, iż stosownie do przepisu § 5 zarządzenia Ministra Finansów z dnia 23 sierpnia 1974 r. (MP Nr 30, poz. 182) zespoły adwokackie otrzymały zezwolenie na wykładanie za cudzoziemców dewizowych (osoby zagraniczne), dających zlecenie, własnych pieniędzy na koszty i opłaty związane z prowadzeniem tych spraw. Zezwolenie takie zostało obwarowane następującymi warunkami: 1) suma kwot wyłożonych w jednej sprawie nie może przekroczyć 5000 zł, 2) wyłożenie pieniędzy jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy otrzymanie zaliczki z zagranicy na koszty i opłaty nie jest możliwe w terminie, którego dotrzymanie jest konieczne dla uniknięcia szkody przez dającego zlecenie, 3) należności przypadające od cudzoziemca dewizowego dającego zlecenie z tytułu wyłożonej za niego kwoty zostaną pobrane w terminie 3 miesięcy od dnia wyłożenia.

Z omawianego zarządzenia nie wynika, do kogo należy kontrola, czy przesłanki przewidziane w § 5 rzeczywiście w konkretnych wypadkach powstały. Wprawdzie nie ulega wątpliwości, że kontrola w tej materii należy do organów powołanych do wykonywania kontroli dewizowej (art. 36 i nast. ustawy z 22 listopada 1983 r. - Prawo dewizowe, Dz.U. Nr 63, poz. 288), jednakże jeśli chodzi o opłaty sądowe w sprawie cywilnej, które wyklada za cudzoziemca dewizowego zespół adwokacki z własnych pieniędzy, to, zdaniem Sądu Najwyższego, również na sądzie ciąży obowiązek kontroli, czy istnieją ku temu przesłanki określone w tymże zarządzeniu, a konkretnie — zważywszy treść pytania prawnego — czy istnieje przesłanka, o jakiej mowa w § 5 pkt 2 zarządzenia. Wynika to z ustawowego obowiązku sądu kontrolowania prawidłowości uiszczania przez strony, wnoszące do sądu pisma podlegające opłacie sądowej, tych opłat (art. 16 ustawy z 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych — Dz.U. Nr 24, poz. 110).

2.

Zaskarżalność do NSA decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawach uprawnień do wykonywania zawodu adwokata

Z mocy art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości w uzasadnionych wypadkach, na wniosek okręgowej rady adwokackiej, może wyrazić zgodę na wykonywanie zawodu indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem. Natomiast na podstawie art. 47 ust. 2 tego prawa o ostatecznej decyzji rady adwokackiej odmawiającej wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich przysługuje zainteresowanemu odwołanie do Ministra Sprawiedliwości zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.

Niezwykle istotne dla adwokatury zagadnienie, czy od decyzji Ministra Sprawiedliwości nie wyrażającej zgody na wykonywanie przez adwokata

zawodu indywidualnie, jak również czy od decyzji tego Ministra utrzymujących w mocy uchwały okręgowej rady adwokackiej odmawiające wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich przysługuje środek prawny, np. skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (lub do Sądu Najwyższego), czy też nie przysługuje żaden środek prawny — stało się przedmiotem rozważań składu siedmiu sędziów Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z inicjatywy Ministra Sprawiedliwości, który zgłosił wniosek o podjęcie uchwały zawierającej odpowiedź na powyższe pytania. Jak wynika z uzasadnienia wniosku, Minister Sprawiedliwości kwestionuje prawidłowość stanowiska i praktyki Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uznaje swoją właściwość w rozważanym zakresie (por. orzecz. NSA: III SA 91/84 — „Prawo i Życie” Nr 38 z r. 1984 i „Palestra” Nr 12 z 1984 r.; III SA 393/84, „Palestra” Nr 7—8 z 1985 r.; III SA 87/84, „Palestra” Nr 7—8 z 1985 r.).

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości od jego decyzji nie wyrażającej zgody na wykonywanie przez adwokata zawodu indywidualnie nie przysługuje żaden środek prawny. Prawo o adwokaturze jest bowiem prawem szczególnym w stosunku do przepisów k.p.a., a art. 4 ust. 3 jest wyjątkowym wśród tych przepisów. Decyzja podjęta w trybie art. 4 ust. 3 obejmuje w przeważającej części takie kwestie, jak potrzebę ustanowienia kancelarii indywidualnej w danej miejscowości, bliskość zespołów adwokackich, zapotrzebowanie ludności na pomoc prawną, a więc kwestie, których ustalenie należy do organów samorządu adwokackiego w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości. Kwestie wyrażenia zgody w omawianej sprawie, co pozostawione jest uznaniu Ministra, nie należą do kategorii spraw mieszczących się w przepisie art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a. Również, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, od jego decyzji, które utrzymują w mocy uchwały okręgowej rady adwokackiej odmawiające wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, nie przysługuje żaden środek prawny, ponieważ zarówno przepisy k.p.a. jak i przepisy prawa o adwokaturze nie przewidują skargi czy odwołania bądź też innego środka prawnego od takiej decyzji. Ponieważ prawo o adwokaturze samodzielnie normuje kwestie dopuszczalności i zakresu kontroli sądowej decyzji (uchwał) organów adwokatury, przeto do kontroli tej nie mogą być stosowane przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące sądowej kontroli decyzji administracyjnych. Gdyby istniała możliwość kontroli wymienionych decyzji Ministra Sprawiedliwości zgodnie z k.p.a., to przepis art. 69 ust. 3 prawa o adwokaturze byłby oczywiście zbędny.

Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów, po rozpoznaniu w dniu 14 lipca 1986 r. (III PZP 55/85) wniosku Ministra Sprawiedliwości, podjął następującą uchwałę i postanowił nadać jej moc zasady prawnej:

Na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 4 ust. 3 lub na podstawie art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. — Prawo

o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a.).

W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy zajął się przede wszystkim rozważeniem charakteru decyzji, jakie Minister Sprawiedliwości podejmuje na podstawie przytoczonych przepisów, i uznał, że wykazują one znamiona decyzji organu administracji państwowej w sprawach uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć. W myśl zaś art. 196 § 2 pkt 17 kodeksu postępowania administracyjnego „decyzje organu administracji państwowej w sprawach uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć mogą być zaskarżone do sądu administracyjnego”. Stwierdzenie to prowadzi do wniosku, że decyzje te podlegają zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego, jeżeli — w konkretnej sytuacji faktycznej — nie są zgodne z prawem.

Sąd Najwyższy podnosi następnie, że kodeks postępowania administracyjnego jest podstawowym aktem normatywnym, który normuje postępowanie przed organami administracji państwowej oraz określa sposób odwoływania się od podejmowanych przez te organy decyzji administracyjnych. Z reguły ma on zastosowanie, gdy organ administracji państwowej rozstrzyga sprawę indywidualną w drodze decyzji administracyjnej. Przepis szczególnie może — oczywiście — regułą tę wyłączyć, jednakże wyłączenie takie musi być niewątpliwe. Nie zachodzi domniemanie, że w następstwie wydania szczególnie aktu normatywnego dotyczącego określonej grupy zagadnień, rozwiązywanych m.in. przez organ administracji państwowej, dochodzi do kompleksowego wyłączenia stosowania przepisów k.p.a., w szczególności zaś art. 196 tego kodeksu. W rzeczywistości przepisy prawa o adwokaturze zawierają unormowania szczególne nie podlegające wykładni rozszerzającej, dotyczące tylko niektórych, ściśle określonych sytuacji. Nie doszło przez to do kompleksowego, odmiennego — w porównaniu z art. 196 § 4 pkt 17 k.p.a. — unormowania zagadnienia odwoływania się od decyzji organu administracji państwowej (Ministra Sprawiedliwości) w sprawach dotyczących adwokatów i aplikantów adwokackich. Takie szczególne unormowanie nie podlegające wykładni rozszerzającej zawiera natomiast przepis art. 69 ust. 3. prawa o adwokaturze stanowiący, że decyzja Ministra Sprawiedliwości sprzeciwiająca się wpisowi konkretnej osoby na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich może być zaskarżona do Sądu Najwyższego przez zainteresowanego lub organ samorządu adwokackiego. Gdyby nie było tego przepisu, decyzja Ministra Sprawiedliwości zawierająca sprzeciw, jako oczywiście dotycząca uprawnień do wykonywania określonych czynności i zajęć, podlegałaby zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ustęp 3 cyt. przepisu zasadę tę zmienił, stwarzając inny tryb odwołania, ale tylko w tym zakresie, tj. w zakresie zaskarżenia sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, o jakim mowa w tym przepisie. W ten sposób adwokaci i aplikanci adwokaccy uzyskali bezpośrednio (bez konieczności korzystania z rewizji nadzwyczajnej, którą mogą być zaskarżone orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego) dojs-

cie do Sądu Najwyższego w postępowaniu dotyczącym najważniejszej dla nich kwestii, mianowicie wpisu na listę adwokatów czy aplikantów adwokackich, a więc — z tego punktu widzenia — poprawili swoją sytuację. Nie można jednak z tej okoliczności wyprowadzać wniosku, że przez to doszło jednocześnie do pogorszenia ich sytuacji w innych sprawach. Przeciwnie, istnieją podstawy do wniosku, że skoro w przepisach prawa o adwokaturze dotyczących tych „innych” spraw nie ma odpowiednika art. 69 ust. 3, to fakt ten oznacza, że w zakresie odwoływania się od decyzji Ministra Sprawiedliwości nic nie zostało zmienione, a więc nadal wchodzi w zastosowanie przepis art. 196 § 2 pkt 17 k.p.a. Zarówno sprzeciw jak i decyzja Ministra Sprawiedliwości odmawiająca wpisu dotyczą w istocie tego samego przedmiotu: zamknięcia drogi do wykonywania zawodu adwokackiego.

W dalszym toku uzasadnienia swej uchwały Sąd Najwyższy przytoczył, że problematyka trybu postępowania przed organami samorządu adwokackiego nie jest zbieżna w całości z problematyką trybu kontrolowania zgodności z prawem decyzji Ministra Sprawiedliwości w sprawach adwokatów i aplikantów adwokackich. Stwierdzenie więc, że decyzje te mieszczą się w ramach nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą, także nie przesądza o tym, że są one niezaskarżalne. W konsekwencji, rozważania dotyczące trybu i kolejności rozpoznawania spraw adwokackich przez organy samorządu adwokackiego okazują się bezprzedmiotowe. Istotne jest to, że na pewnym etapie tego postępowania włącza się Minister Sprawiedliwości i jako organ administracji państwowej, a nie jako organ samorządu adwokackiego, podejmuje władczą decyzję, dotyczącą uprawnień konkretnej osoby do wykonywania czynności adwokata lub aplikanta adwokackiego. Chodzi o to, czy taka decyzja Ministra Sprawiedliwości może być przez tę konkretną osobę, której bezpośrednio dotyczy, zaskarżona do NSA, i to bez względu na to, czy postępowanie przed organami samorządu adwokackiego było prawidłowe, czy też nie. Nie jest to więc kwestia dotycząca zakresu uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, lecz kwestia uprawnień konkretnego obywatela do żądania, by zgodność z prawem dotyczącej go decyzji administracyjnej Ministra Sprawiedliwości skontrolował sąd administracyjny.

Wreszcie Sąd Najwyższy powołał się na utrwaloną już praktykę NSA i na wypowiedzi w piśmiennictwie prawniczym (por. K. Buchała: *Prawo o adwokaturze*, PiP nr 20 z 1982 r.; L. M y c z k o w s k i: *Na marginesie pojęcia samorządności zespołu adwokackiego*, „Palestra” nr 5—6 z 1983 r.; J. Czerwiakowski: *Głosa do postanowienia NSA II SA 91/84*, „Palestra” nr 12 z 1984 r.; także A. Zieliński: *Kodeks postępowania administracyjnego — Komentarz*, wyd. z 1985 r., s. 288). Podobny kierunek wykładni reprezentuje także Naczelna Rada Adwokacka w swym piśmie do Sądu Najwyższego w rozpoznawanej sprawie.

Jeśli zaś idzie o decyzje z art. 4 ust. 3 prawa o adwokaturze, to Sąd Najwyższy rekapitułuje, że w stosunku do adwokata, który ubiega się o zgodę

na wykonywanie zawodu indywidualnie lub z innym adwokatem, przedmiot zaskarżenia stanowi decyzja odmawiająca wyrażenia takiej zgody, a nie polityka organów samorządu adwokackiego i Ministra Sprawiedliwości w sprawie rozmieszczenia indywidualnych kancelarii adwokackich.

Mając powyższe na uwadze, skład siedmiu sędziów Sądu Najwyższego na przedstawione mu pytanie udzielił odpowiedzi jak w sentencji uchwały.

3.

**Podstawa wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych
dla adwokatów-członków zespołów adwokackich.**

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 10 września 1986 r. (II URN 116/86) rozważał — na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych od wyroku Sądu Wojewódzkiego — Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu — zagadnienie podstawy wymiaru świadczeń emerytalno-rentowych dla adwokatów-członków zespołów adwokackich i członków ich rodzin na tle następującego stanu faktycznego.

Na skutek wniosku adwokata-członka zespołu adwokackiego Oddział ZUS przyznał emeryturę na podstawie art. 60 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin* (Dz.U. Nr 40, poz. 267 z późn. zm.) w związku z § 1 rozp. Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 17 maja 1983 r. w sprawie ubezpieczenia społecznego adwokatów-członków zespołów adwokackich (Dz.U. Nr 28, poz. 138) oraz na podstawie zaświadczenia Zespołu adwokackiego stwierdzającego przeciętne miesięczne wynagrodzenie osiągnięte z tytułu wykonywania zawodu adwokata w Zespole w okresie ostatnich 12 miesięcy zatrudnienia.

W odwołaniu do Rady Nadzorczej Oddziału zainteresowany, załączając nowe zaświadczenie swego Zespołu, domagał się wliczenia do podstawy wymiaru emerytury kwot odprowadzonych składek na ubezpieczenie społeczne, co zdaniem skarżącego ma wynikać z gramatycznej wykładni powołanego art. 60 ustawy o z.e.p. Rada Nadzorcza podzieliła stanowisko zainteresowanego. Organ rentowy złożył odwołanie od powyższego orzeczenia Rady Nadzorczej, jednakże Sąd Wojewódzki oddalił to odwołanie, dzieląc stanowisko Rady.

Wyrok ten został zaskarżony rewizją nadzwyczajną przez Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, który zarzucił rażące naruszenie art. 3 § 1 k.p.c. w związku z art. 20 i art. 60 ustawy o z.e.p., a ponadto naruszenie interesu PRL.

Sąd Najwyższy, uchyliwszy oba orzeczenia, oddalił odwołanie wnioskodawcy, wypowiadając pogląd, że składki na ubezpieczenie społeczne opłacane za adwokatów-członków zespołu adwokackiego przez

* Dalej w skrócie: z.e.p.