

# Witold Formański

---

## Problematyka dotycząca przepisów o adwokaturze w orzecznictwie Sądu Najwyższego

---

Palestra 32/1-2(361-362), 113-122

---

1988

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Prezentacja utworów zakończyła obrady. Całość spotkania przebiegała w kształcie wzorowej organizacji, w klimacie wielkiej gościnności środowiska katowickiego, w atmosferze interesujących wypowiedzi, i dała możliwość zapoznania się z ciekawymi osiągnięciami twórczymi.

Zebrani uchwalili, aby następne doroczne spotkanie odbyło się w Częstochowie.

A.D.

## PROBLEMATYKA DOTYCZĄCA PRZEPISÓW O ADWOKATURZE W ORZECZNICTWIE SĄDU NAJWYŻSZEGO

(redaguje Witold Formański)

### 1.

**Ograniczenie zakresu decyzji Ministra Sprawiedliwości wyłącznie do kwestii wpisu na listę adwokatów bez możliwości wyznaczenia siedziby adwokata.**

Zaskarżalność do Naczelnego Sądu Administracyjnego decyzji Ministra Sprawiedliwości, która zarządziła wpis kandydata na listę adwokatów, tylko przez okręgową radę adwokacką, a więc z wyłączeniem zespołu adwokackiego, który nie jest organem samorządu adwokackiego.

Problematyka wpisu kandydata na listę adwokatów po odmownej decyzji organów samorządu adwokackiego, a następnie zaskarżalność decyzji Ministra Sprawiedliwości zarządzającej wpis w takiej sytuacji stanowią niewątpliwie przedmiot zainteresowania zarówno kandydatów do adwokatury jak i organów samorządu adwokackiego, a także Naczelnego Sądu Administracyjnego i samego Ministerstwa Sprawiedliwości. Dlatego orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie tej problematyki zasługuje na rozpowszechnienie, zwłaszcza zaś podjęta w dniu 30 lipca 1987 r. uchwała SN (III PZP 15/87),<sup>1</sup> której uzasadnienie zawiera wszechstronne naświetlenie interesującego zagadnienia.

Okazji do rozpoznania tego zagadnienia dostarczył Naczelny Sąd Administracyjny, który zgłosił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące pytania prawne:

1. Czy okręgowa rada adwokacka, a także zespół adwokacki są uprawnione do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości o zarządzeniu wpisu na listę adwokatów i wyznaczeniu siedziby?
2. Czy uwzględniając odwołanie od decyzji określonej w art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości, zarządzając wpis na listę adwokatów, może wyznaczyć siedzibę?

<sup>1</sup> Nie publikowane.

Pytania te zostały postawione w sprawie, w której Okręgowa Rada Adwokacka w A. i Naczelna Rada Adwokacka odmówiły wpisu na listę adwokatów, a ich odmowne decyzje — na skutek odwołania zainteresowanego — uchylił Minister Sprawiedliwości i zarządził wpisanie kandydata na listę adwokatów, wyznaczając mu jednocześnie siedzibę w miejscowości W.

Powyższą decyzję Ministra Sprawiedliwości zaskarżyły do Naczelnego Sądu Administracyjnego: Okręgowa Rada Adwokacka Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w A. oraz Zespoły Adwokackie Nr 1 i Nr 2 w W.

W odpowiedzi na obie skargi Minister Sprawiedliwości wniósł o ich odrzucenie.

Przy rozpoznawaniu skarg nasunęły się Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu wątpliwości prawne, które przedstawił Sądowi Najwyższemu w formie przytoczonych na wstępie pytań. W obszernym uzasadnieniu swoich wątpliwości Naczelny Sąd Administracyjny powołał się m.in. na postanowienie tegoż Sądu z dnia 18 kwietnia 1984 r. III SA 91/84, w którym został wyrażony pogląd, że organy samorządu adwokackiego, jako nie będące według NSA stroną procesową, nie mają uprawnień do wniesienia skargi do NSA na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a. Jednakże pogląd ten spotkał się z krytyką w głosie opublikowanej w „Palestrze” 1984 r. nr 12, w której autor glosy adw. Jan Czerwiakowski przytoczył ważne argumenty przemawiające za dopuszczalnością skargi do NSA organów samorządu adwokackiego. W wyroku zaś Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 1987 r. IV SA 689/86<sup>2</sup> wyrażano pogląd, że zespołowi adwokackiemu przysługuje prawo skargi do NSA na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a. o zarządzeniu wpisu na listę adwokatów i wyznaczeniu siedziby w miejscowości, w której funkcjonuje tylko zespół adwokacki.

Naczelny Sąd Administracyjny przytoczył także argumenty przemawiające za odmiennymi poglądami.

W odniesieniu do drugiego pytania Naczelny Sąd Administracyjny wywodzi, że art. 47 p.o.a. zawiera regulację szczególną w stosunku do art. 15 k.p.a., skoro przewiduje odwołanie od decyzji ostatecznej. Może to być przy tym decyzja zarówno okręgowej rady adwokackiej, od której nie zostało złożone odwołanie, jak i decyzja Naczelnej Rady Adwokackiej, wydanej na podstawie art. 46 p.o.a. Tego rodzaju regulacja stwarza wątpliwość co do charakteru decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a. Chodzi mianowicie o odpowiedź na pytanie, czy jest to decyzja wydana w trybie art. 138 k.p.a., czy też w innym trybie. Odwołanie od decyzji ostatecznej można by zakwalifikować jako środek nadzwyczajny nie mieszczący się w modelu postępowania odwoławczego. Jest to jednak — zdaniem NSA — argumentacja pozorna. Ostateczność decyzji (uchwały) odmawiającej wpisu jest w tym wypadku prze-

<sup>2</sup> Nie publikowane.

ciwstawna innemu rozstrzygnięciu, jakie może być wydane przez Naczelną Radę Adwokacką. Organ ten, działając na podstawie art. 46 lub nawet art. 60 p.o.a., może bowiem — nie przesądzając ostatecznie sprawy o odmowie wpisu — uchylić uchwałę okręgowej rady adwokackiej w celu dokonania określonych ustaleń lub przeprowadzenia dowodów. Od takiej uchwały nie przysługiwałoby odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Skoro środek zaskarżenia określony w art. 47 ust. 2 p.o.a. jest odwołaniem w rozumieniu przepisów k.p.a., to Minister Sprawiedliwości może na podstawie art. 138 k.p.a. m.in. uchylić zaskarżoną decyzję (uchwałę) i orzec co do istoty sprawy. Przy poglądzie wyrażonym przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 października 1983 r. I PA 14/83 wyznaczenie siedziby adwokata stanowi integralną część uchwały o wpisie i poza szczególnymi sytuacjami nie może być w uchwale pominięta. W takiej sytuacji Minister Sprawiedliwości, uwzględniając odwołanie i dokonując wpisu na listę adwokatów, może, a nawet powinien orzec jednocześnie o wyznaczeniu siedziby. Natomiast w powołanym już wyroku NSA z 20 lutego 1987 r. wyrażono pogląd odmienny, mianowicie taki, że wyznaczenie siedziby należy do wyłącznej kompetencji organów samorządu jako rozstrzygnięcie wtórne pozostawione organom samorządu.

Sąd Najwyższy w dniu 30 lipca 1987 r. III PZP 15/87 podjął następującą uchwałę:

1. Minister Sprawiedliwości — uwzględniając odwołanie zainteresowanego kandydata od ostatecznej decyzji organu adwokatury odmawiającej wpisu na listę adwokatów — wydaje decyzję wyłącznie w zakresie wpisu na listę adwokatów (art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. — Prawo o adwokaturze — Dz.U. Nr 16, poz. 124).

2. Okręgowa rada adwokacka jest uprawniona do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną w zakresie art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze i zarządzającą wpis kandydata na listę adwokacką. Uprawnienie takie nie przysługuje zespołowi adwokackiemu.

Sąd Najwyższy na wstępie powołał się na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 14 lipca 1986 r. III PZP 55/85<sup>2</sup> wpisaną do księgi jako zasadę prawną, że na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 4 ust. 3 lub na podstawie art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze (ustawa z dnia 26 maja 1982 r. — Dz.U. Nr 16, poz. 124) przysługuje skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego i wywodząca w uzasadnieniu, że wprowadzie kodeks postępowania administracyjnego jest podstawowym aktem normatywnym regulującym postępowanie przed organami administracji państwowej, jednakże jego reguły mogą być wyłączone przepisami szczególnymi (uchwała ta została szczegółowo zrelacjonowana w nr 3—4 „Palestry” z 1987 r., s. 104—108 — por. Witold Formąński: Problematyka dotycząca przepisów o adwokaturze w orzecz-

<sup>2</sup> OSNCP z. 4/87, poz. 49 „Problematyka dotycząca przepisów o adwokaturze w OSN” pod red. Witolda Formąńskiego, „Palestra” nr 3—4/87, str. 104—108.

nictwie Sądu Najwyższego). Właśnie przepisy prawa o adwokaturze zawierają unormowania szczególne, nie podlegające wykładni rozszerzającej. Sąd Najwyższy, mając na uwadze poglądy w tej uchwale wyrażone, stwierdził, że rozwiązanie wątpliwości powinno nastąpić w pierwszej kolejności na podstawie tychże przepisów prawa o adwokaturze i dopiero gdyby to prawo nie zawierało regulacji, należałoby wówczas sięgać do k.p.a.

Przepisy prawa o adwokaturze, jako przepisy szczególne, nie mogą podlegać wykładni rozszerzającej. Dlatego Sąd Najwyższy posłużył się przede wszystkim metodą wykładni językowej (gramatycznej), a metoda ta doprowadziła do wniosków zgodnych z wykładnią systemową i funkcjonalną, tj. z wykładnią uwzględniającą funkcję, jaką spełniać ma art. 47 ust. 2 w prawie o adwokaturze.

Sąd Najwyższy przede wszystkim silnie zaakcentował, że ustawa z 26 maja-Prawo o adwokaturze wprowadziła szereg istotnych zmian w porównaniu z ustawą z dnia 19.XII.1963 r. o ustroju adwokatury, a w szczególności w określeniu pozycji samorządu adwokackiego i istoty oraz zasad nadzoru państwowego nad adwokaturą. Umocniona została rola i pozycja samorządu adwokackiego (art. 1 ust. 2 i art. 3), a poprzedni zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad adwokaturą przekształcił się w konkretne uprawnienia tego Ministra. Obecnie nadzór nad działalnością okręgowych rad adwokackich i nad działalnością Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej należy do Naczelnej Rady Adwokackiej (art. 58 pkt 2, 3). Minister Sprawiedliwości utracił uprawnienia do uchylenia uchwał organów adwokatury sprzecznych z prawem (art. 14 ustawy z 1963 r.), gdyż obecnie okręgowa rada adwokacka uchyla lub zmienia uchwałę zebrania zespołu adwokackiego sprzeczną z prawem (art. 33), uchwały zaś ORA uchyla Naczelna Rada Adwokacka (art. 60), Minister zaś może jedynie wystąpić do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały organów adwokatury (art. 14). Utracił również Minister Sprawiedliwości poprzednie swe uprawnienia do określenia liczby zespołów adwokackich, liczby adwokatów i aplikantów adwokackich na terenie izb (art. 16 ustawy z 1963 r.), gdyż obecnie takie uprawnienia należą do Naczelnej Rady Adwokackiej działającej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości (art. 57 pkt 7).

Z powyższych rozważań wynika zatem, że obecne prawo o adwokaturze nie pozwala na istnienie domniemania uprawnień Ministra Sprawiedliwości do tego, by wkraczać w działalność samorządu adwokackiego, jeżeli konkretny przepis danego uprawnienia nie przewiduje.

Następnie Sąd Najwyższy przystąpił do rozważenia pytania, czy art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze przewiduje uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wyznaczenia siedziby, jeżeli Minister, zmieniając uchwałę (decyzję) organów samorządu adwokackiego, orzekł merytorycznie o dokonaniu wpisu na listę adwokatów.

Na tak postawione pytanie — zdaniem Sądu Najwyższego — musi być tylko odpowiedź przecząca, albowiem cyt. przepis stanowi wyraźnie:

„Od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich służy<sup>4</sup> zainteresowanemu odwołanie do Ministra Sprawiedliwości zgodne z kodeksem postępowania administracyjnego”,

Pozostawiając poza zakresem rozważań kontrowersyjny problem, jaki charakter — na gruncie k.p.a. — ma decyzja Ministra wydana na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a., i trzymając się ściśle brzmienia tego przepisu, należy stwierdzić, że chodzi tu o odwołanie tylko od decyzji odmawiającej wpisu. Artykuł 47 ust. 2 nic nie mówi o wyznaczeniu siedziby. Jeżeli więc przepis ściśle określa zakres przedmiotowy zaskarżenia, to logiczną konsekwencją jest przyjęcie, że Minister Sprawiedliwości, rozstrzygając odwołanie, może działać jedynie w granicach tego zaskarżenia.

Inaczej regulowała tę kwestię poprzednia ustawa z 1963 r. o ustroju adwokatury, której art. 45 ust. 1 wyraźnie nadawał Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie — w razie uwzględnienia odwołania od uchwały odmawiającej wpisu — do wydania decyzji dokonującej wpisu na listę adwokatów i do wyznaczenia siedziby. Pod rządem obecnego prawa odwołanie może dotyczyć tylko odmowy wpisu na listę adwokatów i tylko w tym przedmiocie i w takim zakresie może ono być rozpoznawane przez Ministra.

Powołujący się na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17.X.1983 r. I PA 14/83 (OSNCP nr 4 z 1984 r.) przeoczyli jednak, że Sąd Najwyższy mówi w tym wyroku o uprawnieniach i obowiązkach organu samorządu adwokackiego, a nie o uprawnieniach Ministra do wyznaczenia siedziby. Jeszcze dobitniej tę myśl wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 maja 1986 r. w sprawie I PA 18/86, w której m.in. stwierdził:

„W przypadku wpisu na listę adwokatów okręgowa rada adwokacka ma obowiązek jednocześnie wyznaczyć siedzibę (art. 68 ust. 1), a może odstąpić od wyznaczenia siedziby tylko w przypadkach określonych taksatywnie w art. 19 ust. 1. W szczególności w stosunku do osób, którym przysługuje obligatoryjne prawo do wpisu na listę adwokatów (art. 68 ust. 2 prawa o adwokaturze), okręgowa rada adwokacka nie może odmówić wyznaczenia siedziby — z wyjątkiem przypadków określonych w art. 19 ust. 1 — z powołaniem się na plan rozmieszczenia adwokatów, albowiem uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką w trybie art. 58 pkt 7 plan rozmieszczenia adwokatów nie może naruszać praw podmiotowych osób, którym przysługuje obligatoryjny wpis na listę adwokatów”.

Ten kierunek orzecznictwa, jako trafny, Sąd Najwyższy w omawianej tu sprawie podzielił podkreślając, że wyznaczenia siedziby w takiej sytuacji ma dokonać okręgowa rada adwokacka, a nie organ administracji państwowej.

Jeżeli okręgowa rada adwokacka wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 68 ust. 3 nie wyznaczy siedziby, to Minister Sprawiedliwości jest

<sup>4</sup> Użyty w tym artykule p.o.a. wyraz „służy” jest nieprawidłowy. Poprawnym wyrazem w powyższym ujęciu tekstowym w art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze (również w art. 32 ust. 2, art. 46 i art. 88 ust. 2) jest wyraz „przysługuje” (przyp. Red.).

uprawniony — na podstawie art. 69 prawa o adwokaturze — wnieść sprzeciw, albowiem taka uchwała jest niepełna i sprzeczna z prawem. Prawo do wniesienia sprzeciwu to jednak nie to samo, co wyznaczenie przez Ministra Sprawiedliwości — za okręgową radę adwokacką — siedziby.

Sąd Najwyższy w dotychczasowych sprawach, w których rozpoznawał spory wniesione na podstawie art. 69 ust. 3 prawa o adwokaturze, nigdy nie zastępował organów samorządu adwokackiego w wykonaniu czynności zastrzeżonych w prawie o adwokaturze dla tych organów.

Sąd Najwyższy podzielił pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 1987 r. (IV SA 689/86), że wyznaczenie siedziby przez Ministra Sprawiedliwości stanowi przekroczenie granic wyznaczonych przedmiotem rozstrzygnięcia, o jakim mówi art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze, przy czym dopuszczenie do takiego przekroczenia nie znajduje podstaw w pozostałych przepisach tego prawa, w tym również w jego art. 68.

W świetle cytowanych przepisów nie można więc stanąć na stanowisku nierozłączności wpisu na listę adwokatów i wyznaczenia siedziby i ułożenia obowiązku okręgowej rady adwokackiej do zamieszczenia w uchwale o wpisie jednocześnie postanowienia o wyznaczeniu siedziby z traktowaniem tych dwóch elementów jako nierozłącznych w sytuacjach, gdy prawo o adwokaturze tylko jeden z tych elementów (decyzja o wpisie) przekazuje naczelnemu organowi administracji państwowej.

Decyzja Ministra uwzględniająca odwołanie zainteresowanego o wpis wkłada na okręgową radę adwokacką obowiązek wyznaczenia adwokatowi siedziby bądź — gdy adwokat będzie chciał wykonywać zawód indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem, a okręgowa rada adwokacka nie będzie widziała ku temu przeszkód — wystąpienia z wnioskiem do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na tę formę wykonywania zawodu przez adwokata.

Powyższe rozważania doprowadziły Sąd Najwyższy do wyrażenia takiej odpowiedzi, jaka jest zawarta w uchwale pod pkt 1. Odpowiedź taka przesądza zarazem negatywną odpowiedź w kwestii uprawnienia zespołu adwokackiego do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną w ramach art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze.

Należy stwierdzić, że przepis ten nie daje wprost odpowiedzi na pytanie, czy zespołowi adwokackiemu przysługuje prawo skargi do NSA w sytuacji, gdyż odsyła on do kodeksu postępowania administracyjnego stanowiąc, że odwołanie przysługuje zainteresowanemu do Ministra Sprawiedliwości „zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego”.

W myśl art. 197 pkt 1 k.p.a. skarga na decyzję organu administracji Państwowej przysługuje stronie, a w myśl art. 28 k.p.a. stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.

O tym zaś, czy interes będący treścią żądania ma charakter prawny,

stanowi treść obowiązujących przepisów prawa materialnego (tutaj — prawa o adwokaturze). Prawo to w dziale II dotyczącym zespołów adwokackich, jak również w innych działach nie nadaje zespołom żadnych uprawnień w zakresie wpisu na listę adwokatów. Zespoły adwokackie, mimo że są podstawową jednostką adwokatury (art. 17) i posiadają osobowość prawną (art. 10), nie są organami samorządu adwokackiego. Brak jest więc jakichkolwiek przesłanek prawnych, aby uznać, że zespół adwokacki ma interes prawny — w rozumieniu art. 197 pkt 1 k.p.a. w związku z art. 28 k.p.a. — w zaskarżeniu decyzji Ministra wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a., bowiem taka decyzja może obejmować tylko sprawę wpisu na listę adwokatów.

Inna natomiast jest sytuacja prawna okręgowej rady adwokackiej, co doprowadziło Sąd Najwyższy do wniosku, że jest ona uprawniona do wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Sprawiedliwości wydaną na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a.

W myśl art. 1 § 1 pkt 2 k.p.a. kodeks ten stosuje się również w postępowaniu przed organami organizacji zawodowych, samorządowych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, gdy są one powołane z mocy prawa do załatwiania spraw określonych w § 1 pkt 1 i 4. Sąd Najwyższy odwołał się w tym miejscu do wypowiedzi Janusza Borkowskiego w komentarzu do kodeksu postępowania administracyjnego (Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1985 r., s. 41), według której należy odróżnić zlecenie organizacjom funkcji administracji państwowej od zlecenia zadań należących do organów administracji państwowych jednostkom organizacyjnym i organizacjom stojącym poza systemem organów administracji państwowej. W pierwszym wypadku wymienione jednostki wyposaża się w prawo posługiwania się przy wykonywaniu tych funkcji prawnymi formami działania właściwymi dla organów administracji państwowej (np. posługiwanie się formą decyzji administracyjnej przy rozstrzyganiu spraw indywidualnych), natomiast w drugim wypadku zleczone zadania wykonywane są w formach właściwych dla danej jednostki organizacyjnej.

Uwzględniając to rozróżnienie, Sąd Najwyższy zauważa, że w prawie o adwokaturze nie wymienia się formy „decyzji” jako formy obowiązującej przy wpisywaniu na listę adwokatów przez okręgową radę adwokacką, lecz pozostawia się formę „uchwały” jako formę właściwą do działania organów izb adwokackich (art. 12, 45, 46, 47 ust. 1). Pojęcie „decyzji” pojawia się dopiero w art. 47 ust. 2 w słowach: „od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu (...)”.

Z powyższego Sąd Najwyższy wyciągnął wniosek, że ustawodawca nie potraktował postępowania przed okręgową radą adwokacką przy załatwianiu indywidualnych spraw o wpis na listę adwokatów jednoznacznie, a tylko jako postępowania „czysto” administracyjnego, dostrzegając szczególną sytuacją tu występującą i wynikającą z faktu, że o wpisie orzeka organ kolegialny samorządu zawodowego adwokatury, a nie jednoosobowy organ.

Postępowanie w sprawie wpisu na listę adwokatów przed organami sa-



morządu adwokackiego jest wprowadzanie postępowaniem administracyjnym (art. 46), ale postępowanie przed okręgową radą adwokacką zostało w prawie o adwokaturze potraktowane w sposób szczególny.

Jak to już dostrzegł Sąd Najwyższy w uzasadnieniu cyt. wyżej uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 14 lipca 1986 r. w sprawie III PZP 55/85, problematyka trybu postępowania przed organami samorządu adwokackiego nie jest zbieżna w całości z problematyką trybu kontrolowania zgodności z prawem decyzji Ministra Sprawiedliwości wydanej na podstawie art. 47 ust. 2 prawa o adwokaturze. 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. Właśnie ta władczą decyzją organu administracji państwowej zostaje zaskarżona do Naczelnego Sądu Administracyjnego, a nie decyzją (uchwałą) organu samorządu adwokackiego.

Według art. 3 prawa o adwokaturze zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest:

- 1) tworzenie warunków do wykonywania ustawowych zadań adwokatury (pkt 1),
- 2) reprezentowanie adwokatury i ochrona jej praw (pkt 2),
- 3) sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata (pkt 3) oraz
- 4) inne czynności wymienione w dalszych trzech punktach tegoż artykułu.

Orzekanie w sprawie wpisu na listę adwokatów stanowi niewątpliwie realizację zadań wymienionych w pkt 1 i 3. W tym więc tylko zakresie można uznać okręgową radę adwokacką za szczególny i specyficzny organ rozstrzygający indywidualną sprawę. Natomiast nie wykonuje ona wówczas innych zadań samorządu adwokackiego, które należą do samorządu, a w szczególności zadań wymienionych w pkt 2, 4, 5, 6.

Ta swoista i jak gdyby podwójna rola okręgowej rady adwokackiej musi być uwzględniona przy wykładni art. 47 ust. 2 p.o.a. i art. 197 pkt 1 w związku z art. 28 k.p.a.

Okręgowa rada adwokacka, skarżąc decyzję Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 47 ust. 2 p.o.a., występuje nie jako organ rozstrzygający w postępowaniu poprzedzającym decyzję Ministra, lecz jako organ reprezentujący ogół członków izby adwokackiej i w obronie praw tej izby do samorządowego kształtowania składu osobowego adwokatury. Ma ona więc interes prawny, a nie tylko faktyczny w zaskarżeniu takiej decyzji. Albowiem prawo o adwokaturze nadało przede wszystkim samorządowi adwokackiemu prawo kształtowania składu osobowego adwokatury.

Artykuł 69 ust. 3 p.o.a. nie może być argumentem przeciwko stanowisku przyjętemu w uchwale. Gdyby tego przepisu nie było, wówczas przeciw Ministra czy decyzja w sprawach, o których mowa w przepisie, podlegałaby zaskarżeniu do NSA na ogólnych zasadach. Dlatego ustawodawca, otwierając w tym przepisie drogę procesową do Sądu Najwyższego,

określił wprost strony mające prawo zaskarżenia sprzeciwu do Sądu Najwyższego. Nie można przeprowadzać analogii między art. 47 ust. 2 a art. 69 ust. 3 p.o.a., gdyż przepisy te regulują odrębną materię. Pierwszy przepis, tj. art. 47 ust. 2, unormował tryb postępowania przy odmowie wpisu przez okręgową radę adwokacką, natomiast drugi przepis, tj. art. 69, unormował tryb postępowania przy dokonanym wpisie na listę adwokatów przez okręgową radę adwokacką.

## 2.

### **Uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi w świetle art. 84 prawa o adwokaturze**

Decyzją z dnia 24 września 1986 r. Minister Sprawiedliwości polecił Okręgowej Radzie Adwokackiej w A. wsząć postępowanie dyscyplinarne przeciwko adwokatowi X. o przewinienia przewidziane w art. 80 prawa o adwokaturze w związku z §§ 1, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 i 63 Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu. Rzecznik dyscyplinarny Rady postanowił w dniu 28 października 1986 r. wsząć takie postępowanie dyscyplinarne. Kolejną decyzją z dnia 13 listopada 1986 r. Minister Sprawiedliwości — powołując się na przepis art. 83, ust. 1 pkt 2 prawa o adwokaturze — zawiesił tymczasowo w wykonywaniu czynności zawodowych adwokata X.

W skardze wniesionej do Sądu Najwyższego adwokat X. domaga się uchylecia ostatnio wymienionej decyzji Ministra Sprawiedliwości zarzucając, że została ona podjęta z pogwałceniem przepisu art. 83 ust. 1 pkt 2 prawa o adwokaturze przed zapoznaniem się przez Ministra z wyjaśnieniem skarżącego. Jednocześnie skarżący zaprzeczył, by dopuścił się zarzucanych mu przewinień dyscyplinarnych.

Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 12 lutego 1987 r. I PA 3/87<sup>5</sup> uchylił zaskarżoną decyzję, przytaczając następujące przyczyny rozstrzygnięcia:

Z mocy art. 83 ust. 1 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu (pkt 1), a następnie po zapoznaniu się z wyjaśnieniami obwinionego — nie wcześniej jednak niż po upływie 30 dni od daty wystąpienia o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego — tymczasowo zawiesić w wykonywaniu czynności zawodowych adwokata lub aplikanta adwokackiego, przeciwko któremu toczy się postępowanie dyscyplinarne, gdy popełnienie czynu nie budzi wątpliwości i gdy ze względu na jego charakter należy oczekiwać wymierzenia kary nie niższej niż zawieszenie w czynnościach adwokackich (pkt 2).

Zdaniem Sądu Najwyższego, ustawodawca celowo pozostawił organom adwokatury prowadzącym postępowanie dyscyplinarne okres 30 dni, m.in. w celu samodzielnego podjęcia stosownych czynności zmierzających do

<sup>5</sup> Nie publikowane.

wyjaśnienia sprawy. W ramach tych czynności mieszczą się wyjaśnienia obwinionego. O zapoznanie się z tymi złożonymi w toku postępowania dyscyplinarnego wyjaśnieniami obwinionego chodzi więc w pkt 2 ust. 1 art. 83. Tak się dzieje wówczas, gdy postępowanie dyscyplinarne ma normalny przebieg, tj. gdy właściwy organ adwokatury podejmuje stosowne czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy i bez nadmiernej zwłoki odbiera od obwinionego wyjaśnienia. Niepodobna natomiast cytowanego przepisu rozumieć w ten sposób, że jeżeli organ adwokatury w toku postępowania dyscyplinarnego nie odbierze od obwinionego w ogóle wyjaśnień albo gdy będzie nadmiernie zwlekał z ich odebraniem, Minister Sprawiedliwości nie będzie mógł w ogóle skorzystać ze swoich uprawnień dotyczących tymczasowego zawieszenia obwinionego w wykonywaniu czynności zawodowych adwokata.

Zarówno działania Ministra Sprawiedliwości jak i działania organów adwokatury powinny być nacechowane dobrą wiarą. Minister powinien poznać się z wyjaśnieniami obwinionego, jeżeli jest to możliwe, w szczególności gdy obwiniony w toku postępowania dyscyplinarnego wyjaśnienia takie złożył, natomiast organy adwokatury powinny szybko podejmować stosowne czynności zmierzające do wyjaśnienia sprawy w sposób obiektywny. Przy opieszałości organów prowadzących postępowanie dyscyplinarne, a w szczególności w razie nieprzeprowadzenia przez te organy dostępnych dowodów, niekorzystne dla obwinionego wnioski dotyczące podstawy zawieszenia mogą być oparte na takich materiałach dowodowych, jakimi dysponuje Minister Sprawiedliwości.

Wprawdzie w niniejszej sprawie na polecenie Ministra z dnia 24 września 1986 r. zostało wszczęte przeciwko adwokatowi X. postępowanie dyscyplinarne, jednakże w toku tego postępowania do daty następnej decyzji Ministra Sprawiedliwości, tj. do dnia 13 listopada 1986 r. adwokat X. nie złożył wyjaśnień, mimo że od daty wystąpienia Ministra o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego upłynęło więcej niż 30 dni.

W sytuacji takiej Sąd Najwyższy nie podzielił zarzutu skarżącego, jakoby decyzją Ministra z dnia 13 listopada 1986 r. dotknięta była nieważnością.

Ponieważ jednak obwiniony złożył potem wyjaśnienia, przy czym zapoznanie się z nimi przez Ministra Sprawiedliwości jest pożądane, przeto Sąd Najwyższy uznał za celowe uchylić zaskarżoną decyzję. Umożliwi to zarazem organom adwokatury, przed którymi toczy się postępowanie dyscyplinarne, szybkie podjęcie dalszych czynności, które mogłyby być pomocne przy ponownym rozważaniu przez Ministra Sprawiedliwości — tym razem już po zapoznaniu się z wyjaśnieniami obwinionego — potrzeby zawieszenia tymczasowego adwokata X. w wykonywaniu czynności zawodowych.

W końcu Sąd Najwyższy, mówiąc o materiałach dowodowych, jakimi dysponuje Minister Sprawiedliwości, podkreślił, że muszą to być materiały konkretne i wiarygodne, usprawiedliwiające wniosek, że popełnienie czynów zarzucanych obwinionemu nie budzi wątpliwości.