

# Leszek Sługocki

---

## Glosa do Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 października 1989 r. SA/Ka 531

---

Palestra 35/3-4(399-400), 70-72

---

1991

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.

# Z ORZECZNICTWA NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO

Glosa do Naczelnego Sądu Administracyjnego  
z 11 października 1989 r.  
SA/Ka 531/89<sup>1</sup>

W ramach świadczenia usług biurowych - prowadzenia biura pisania podań - przez osoby mające wykształcenie prawnicze, dopuszczalne jest udzielanie porad prawnych ściśle związanych z wykonywaniem podstawowej usługi biurowej, z wyłączeniem doradztwa w działalności gospodarczej podmiotów gospodarczych i przyjmowania pełnomocnictw procesowych.

I. Maria N. wniosła o zezwolenie na „prowadzenie biura poradnictwa prawnego oraz pisania podań i wniosków...”. Organy administracji obu instancji odmówiły zmiany wpisu do ewidencji gospodarczej. Rozpatrując skargę Marii N., NSA sformułował przytoczoną wyżej tezę. Dzieli się ona na dwie odrębne i traktujące o różnych problemach części, choć cała teza jest jednozdaniowa.

Przypatrzmy się więc bliżej zagadnieniu.

II. Biura pisania podań nie miały nigdy statusu określonego ustawą czy rozporządzeniem. Ani w Dzienniku Ustaw, ani w Monitorze Polskim nie został opublikowany żaden akt prawny, który by dotyczył tej materii<sup>2</sup>.

Tym bardziej nie ma aktu prawnego, który by regulował powołanie i działanie „biura poradnictwa prawnego”.

W swych rozważaniach NSA pomija to tak istotne zagadnienie, stwierdzając, że

„Nie jest w sprawie sporne, że prowadzenie przez skarżącą biura pisania podań jest dopuszczalne...”, nie podając jednak prawnej podstawy dopuszczalności prowadzenia takich biur. Bo to, czy problem jest sporny, czy nie, to kwestia proceduralna (dowodowa), a nie kwestia podstawy materialno-prawnej. Była natomiast świetna okazja, aby wreszcie materialno-prawna podstawa działalności biur pisania podań została przez NSA podana do publicznej wiadomości. Dowiedzielibyśmy się wówczas np., czy działanie biur pisania podań nie jest zabronione.

Deformując żądanie skarżącej, NSA wyraża natomiast pogląd, że „udzielanie porad prawnych przez zawodowego prawnika w ramach biur pisania podań... nie jest zabronione w rozumieniu art. 1 i art. 4 ustawy o działalności gospodarczej.”

Nie będę tu wchodził w rozważania, czy udzielanie porad prawnych jest *sensu stricto* działalnością gospodarczą, gdyż może paść odpowiedź, że jest nią w rozumieniu art. 24 ustawy o działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Zwrócę jednak uwagę, że przepis ten odnosi się do określonego kręgu podmiotów. Do nikogo więcej. Natomiast, nie wiemy tego, czy udzielanie porad prawnych nie jest zabronione (art. 4 ustawy o działalności gospodarczej); właściwą odpowiedź na to pytanie daje nam art. 1 ust. 1 prawo o adwokaturze (o tym w pkt IV).

III. Naczelny Sąd Administracyjny

w glosowanym wyroku akcentuje pojęcie „zawodowego prawnika”. Pojęcie to nie jest znane naszymu prawu, dlatego również i NSA nie powołuje się na żaden przepis ustawowy, który by statuował to pojęcie, a tym bardziej określał uprawnienia wynikające z faktu bycia „zawodowym prawnikiem”. Zagadnienie to nie jest bynajmniej sztucznie wymyślone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma przecież uprawnień do wypowiedziania poglądów, które by stwarzały nie istniejącą wcześniej regulację prawną albo wypełniały luki w regulacji prawnej<sup>4</sup>.

Ale, pomijając już adwokatūrę, rozpatrzymy zagadnienie na dwóch przykładach, ze zgoła różnych dziedzin; oba uregulowane ustawowo.

**Przykład pierwszy - zawód lekarza.** Ustawa z 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza<sup>5</sup>, stanowi w art. 2, że „prawo do wykonywania zawodu lekarza może uzyskać obywatel polski, który: 1) ukończył studia lekarskie w polskiej szkole akademickiej bądź uzyskał w innym państwie wykształcenie uznane w Polsce za równorzędne, 2) nie jest ubezwłasnowolniony.”

Tak więc ukończenie studiów lekarskich jest jednym z warunków uzyskania prawa wykonywania zawodu lekarza. Dopiero na podstawie przedstawionych dowodów lekarz otrzymuje zaświadczenie o prawie wykonywania zawodu (art. 4 ust. 2 cyt. ustawy).

**Przykład drugi - wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.** Ustawa z 24 października 1974 r. prawo budowlane<sup>6</sup>, szczegółowo w art. 18 ust. 1 określiła osoby mogące wykonywać samodzielnie funkcje techniczne w budownictwie (posiadające m.in. „odpowiednie wykształcenie techniczne”). Jednakże wykształcenie to nie daje jeszcze „uprawnień budowlanych”. Dopiero rozporządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie<sup>7</sup>, wydane na podstawie art. 18

ust. 5 cyt. ustawy, określa „zasady i sposób stwierdzenia przygotowania zawodowego wymaganego od osób podejmujących się pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie” (zwane popularnie, powszechnie, „uprawnieniami budowlanymi”).

Tymczasem według NSA istnieje „zawodowy prawnik”, i to bez ustawowego określenia, w jaki sposób się on „rodzi”<sup>8</sup>. Oczywiście osoba kończąca studia prawnicze jest „prawnikiem” w sensie potocznym tego słowa, ale nie w sensie ustawowym. Natomiast nie jest „zawodowym prawnikiem”. Takiego pojęcia w Polsce nie ma.

Już powyższe stwierdzenia wskazują na niezasadność glosowanego wyroku. To jednak nie wszystko.

IV. Słusznie NSA przypomina, iż według art. 1 ust. 1 prawa o adwokatūrę do udzielania pomocy prawnej powołana jest adwokatūra. Jednakże dalszy wywód o wykonywaniu zawodu bądź w zespole bądź indywidualnie, a także powołanie się na art. 24 ustawy o działalności gospodarczej, który to przepis „złamał częściowo monopol adwokacki”, nic do zagadnienia będącego przedmiotem osądu nie wnoszą. Wywody te są chybione, gdyż art. 24 - wbrew stanowisku NSA - nie upoważnił innych osób niż adwokaci i radcowie prawni (w różnym zakresie, ale to dla nas tu bez znaczenia) do udzielania pomocy prawnej, do prowadzenia „poradnictwa prawnego”.

Pogląd więc, jaki prezentuje NSA w uzasadnieniu glosowanego wyroku - iż „udzielanie porad prawnych przez zawodowego prawnika” - nie jest zabronione w rozumieniu art. 1 i 4 ustawy o działalności gospodarczej - uznać trzeba za błędny. Byłby on poprawny, gdyby nie obowiązywał art. 1 ust. 1 prawa o adwokatūrę. Ponieważ prawo o adwokatūrę stanowi *lex specialis* w stosunku do ustawy o działalności gospodarczej<sup>9</sup>, przeto skoro prawo to przekazało udzielanie pomocy prawnej adwokatūrę, to ustawa o działal-

ności gospodarczej nie może do udzielania tej pomocy upoważniać biur pisania podań, ani „biuro poradnictwa prawnego” prowadzonych przez „zawodowego prawnika”<sup>10</sup>.

V. Powyższe rozważania koncentrowały się wokół pierwszej części głosowanej tezy. Natomiast druga część tej tezy o doradztwie w działalności gospodarczej podmiotów gospodarczych i przyjmowania pełnomocnictw procesowych, jest w świetle art. 24 ustawy o działalności gospodarczej, art. 87 §1 k.p.c., art. 72 k.p.k., oczywista i nie wymaga omówienia. Podnieść tylko należy, że w związku z niezasadnością pierwszej części tezy, ta druga część jest po prostu zbędnym *decorum*.

VI. Nie można wreszcie nie wskazać na proceduralną wadliwość głosowanego wyroku. NSA uchylił decyzje obu instancji, wypowiadając pogląd jak w tezie. Wszelako teza ta pozostaje w sprzeczności z wnioskiem Marii N. Powódka wniosła o „prowadzenie biura poradnictwa prawnego”, natomiast NSA w głosowanej tezie ujął zagadnienie bardziej restrykcyjnie. Nie należało więc decyzji obu instancji uchylać, a ewentualnie wskazać Marii N., w jakim zakresie mogłaby się starać o zmianę wpisu do ewidencji gospodarczej. W wyniku uchylecia obu decyzji Maria N. uzyskała szersze uprawnienia niż o to wniosła.

Głosowany wyrok z przyczyn omówionych powyżej jest niezasadny.

Leszek Ślugocki

## PRZYPISY

<sup>1</sup> Opubl. wraz z uzasadnieniem „Prawo i Życie” Nr 30 z 28 lipca 1990 r.

<sup>2</sup> Por. Urząd Rady Ministrów. Biuro Prawne. Skorowidz przepisów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim, Warszawa 1990.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, zm. Dz. U. z 1990 r. Nr 26, poz. 149).

<sup>4</sup> Argument z art. 196 §1 k.p.a.

<sup>5</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 458, z późn. zm.

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 28, poz. 229.

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 8, poz. 46.

<sup>8</sup> Wykonujący zawód lekarza nie może być ubezwłasnowolniony. A „zawodowy prawnik” może? Czyżby miało to być obojętne? Adwokatem nie może być osoba ubezwłasnowolniona (art. 65 Prawa o adwokaturze). Czyżby więc „zawodowy prawnik” miałby być nie dotknięty takimi rygorami?

<sup>9</sup> Por. L. Ślugocki: Nowa sytuacja w adwokaturze, „Palestra” nr 5-7 z 1989 r., s. 45.

<sup>10</sup> A tak na marginesie zauważę, że według orzeczenia dyscyplinarnego S.D.O. z dnia 13 kwietnia 1935 r. („Palestra” z 1935 r. Nr 6, s. 507), „... nie odpowiada godności stanu, jeżeli adwokat przyjmuje do kancelarii, jako pracownika, byłego właściciela biura porad...”.