

PAWEŁ RAZOWSKI
Uniwersytet Wrocławski
pawel.razowski@prawo.uni.wroc.pl

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 grudnia 2012 r., II GSK 1525/12¹

Teza

„»Decyzja« dziekana okręgowej rady adwokackiej, o jakiej mowa w art. 48 ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze, nie jest [...] decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a. i nie zostaje podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, co dawałoby stronie uprawnienie do zaskarżenia jej do sądu administracyjnego”².

Glosowane postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczące doniosłej problematyki niedopuszczalności drogi sądowej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, zasługuje na aprobatę. Istotnego uzupełnienia wymaga jednak argumentacja przedstawiona w jego uzasadnieniu.

Glosowanym postanowieniem NSA oddalił skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 24 maja 2012 r.³ w sprawie ze skargi na uchwałę okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia ostrzeżenia adwokatowi. W uzasadnieniu postanowienia NSA podniesiono, że sprawa, w której została wniesiona skarga, nie należy do właściwości sądów administracyjnych. Określona w art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r.

¹ Opublikowanego w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl> (dalej: CBOSA) (dostęp: 12 września 2014).

² Teza w ujęciu glosatora.

³ III SA/Kr 456/12, CBOSA.

Prawo o adwokaturze⁴ „decyzja” dziekana okręgowej rady adwokackiej nie jest bowiem decyzją administracyjną, lecz jedynie aktem podejmowanym w ramach korporacji jako jeden z elementów dyscyplinowania jej członków i realizacji podstawowych zasad etyki adwokackiej, w realizowaniu spoczywającego na organach samorządu zawodowego obowiązku sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata (art. 3 ust. 3 Prawa o adwokaturze).

Przechodząc do analizy głosowanego orzeczenia, wskazać należy, że zgodnie z poglądem wyrażonym w wyroku NSA z dnia 10 maja 2007 r.⁵ niedopuszczalność drogi sądowej w postępowaniu sędowoadministracyjnym zachodzi, gdy sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych, a także gdy wprawdzie sprawa należy do właściwości sądów administracyjnych, lecz mimo to nie zostały spełnione warunki dopuszczalności tej drogi sądowej. Brak właściwości sądu administracyjnego może zostać wywołany nieprzynależnością przedmiotu zaskarżenia do właściwości sądu administracyjnego. Podstawowym przedmiotem zaskarżenia w postępowaniu sędowoadministracyjnym są decyzje administracyjne, podlegające zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶. Według art. 48 ust. 3 Prawa o adwokaturze: „Dziekan może udzielić adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Decyzja dziekana podlega zaskarżeniu do okręgowej rady adwokackiej”. Zarówno decyzja dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi, jak i — wydana w następstwie rozpoznania odwołania od wskazanej decyzji — uchwała okręgowej rady adwokackiej, nie stanowią decyzji administracyjnych, przez które należy rozumieć jednostronne rozstrzygnięcia organu administracji publicznej o wiążących konsekwencjach obowiązującej normy prawnej dla indywidualnie określonego podmiotu i konkretnej sprawy, podjęte w sferze stosunków zewnętrznych i spełniające pewne minimum wymogów, pozwalających na przyjęcie, że są to akty istniejące w obrocie prawnym (oznaczenie organu administracji publicznej, oznaczenie strony lub stron, rozstrzygnięcie, podpis, doręczenie (ogłoszenie) decyzji stronie)⁷.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm. (dalej: Prawo o adwokaturze).

⁵ II OSK 133/07, CBOSA.

⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm. (dalej: p.p.s.a.).

⁷ Zob. B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, „Prawo” CLVI, Wrocław 1986, s. 46 n.; *idem*, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, „Prawo” CLXVIII, Wrocław 1990, s. 7 n.; por. także M. Kamiński, *Nieważność decyzji administracyjnej. Studium teoretyczne*, Kraków 2006, s. 144 n. Na temat pojęcia decyzji administracyjnej zob. w szczególności W. Jakimowicz, *Problemy definiowania pojęcia decyzji administracyjnej*, PS 2000, nr 10, s. 39–56 i powołana tam literatura; K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, „Prawo” 156, Poznań 2005, s. 224 n. i powołana tam literatura.

Zgodnie z art. 38 Prawa o adwokaturze: „Izbę Adwokacką stanowią adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający siedzibę zawodową na terenie izby [...]”. Okręgowa rada adwokacka jest jednym z organów izby adwokackiej (art. 39 pkt 2 Prawa o adwokaturze) i składa się z dziekana, pięciu do piętnastu członków i z dwóch do czterech zastępców członków. W świetle art. 48 ust. 1 Prawa o adwokaturze: „Dzieskan reprezentuje okręgową radę adwokacką, kieruje jej pracami, przewodniczy na jej posiedzeniu oraz wykonuje czynności przewidziane w niniejszej ustawie”. Izba adwokacka jest korporacją prawa publicznego⁸, powołaną na podstawie przepisów ustawy (tj. Prawa o adwokaturze), zrzeszającą adwokatów i aplikantów adwokackich, wyposażoną w osobowość prawną (art. 10 Prawa o adwokaturze) i realizującą cele o charakterze ogólnym w postaci zwłaszcza określania standardów wykonywania zawodu adwokata i obrony interesów swoich członków⁹. Organy izb adwokackich¹⁰, a także dzieskan okręgowej rady adwokackiej mogą podejmować akty administracyjne. Wśród nich zasadne jest wyróżnienie zarówno aktów, które można określić mianem „wewnątrz korporacyjnych”, jak i aktów administracyjnych powszechnych. Akty administracyjne powszechne są wydawane na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, w wyniku przeprowadzenia sformalizowanego postępowania administracyjnego, do którego znajdują zastosowanie przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹. Do aktów administracyjnych powszechnych wydawanych przez organy izb adwokackich należy zaliczyć akty, które stanowią o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku zależności korporacyjnej, w szczególności akty, którymi organy izby decydują o włączeniu danej osoby w poczet jej członków, a zatem uchwały okręgowych rad adwokackich w kwestii wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich. Odmienny charakter prawny wykazują akty „wewnątrz korporacyjne”. Akty te jedynie mogą, ale nie muszą, być podejmowane na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, ich tryb wydawania jest niesformalizowany, są skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych w ramach stosunku korporacyjnego, które nie stanowią o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiąza-

⁸ Zdaniem E. Ochendowskiego korporacją prawa publicznego jest podmiot administracji, wyposażony we władztwo, usytuowany według członkostwa, istniejący niezależnie od zmiany członków i spełniający stałe cele publiczne. Według tego autora izby adwokackie należy kwalifikować jako korporacje personalne, stanowiące szczególną formę korporacji prawa publicznego, w których członkostwo jest uzależnione od przynależności do określonego zawodu albo od woli jednostki; zob. E. Ochendowski, *Pozycja prawna studenta uniwersytetu — użytkownik zakładu publicznego czy członek korporacji publicznej*, [w:] *Jednostka w demokratycznym państwie prawa*, red. J. Filipek, Bielsko-Biała 2003, s. 457.

⁹ Zob. szerzej P. Razowski, *Publicznoprawny status izb adwokackich — zarys problematyki*, Pal. 2013, nr 11–12, s. 76–82.

¹⁰ W świetle art. 39 Prawa o adwokaturze organami izby adwokackiej są: zgromadzenie izby, okręgowa rada adwokacka, sąd dyscyplinarny i komisja rewizyjna.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 267 (dalej: k.p.a.).

niu tego stosunku¹². Wydawanie aktów „wewnątrz korporacyjnych stanowi refleks władztwa administracyjnego, w które — jako korporacje prawa publicznego — zostały wyposażone izby adwokackie. Nabycie statusu członka izby adwokackiej odbywa się bowiem w drodze administracyjnoprawnej, a stosunki powstające między członkami izby a jej organami są, co do zasady, stosunkami administracyjnoprawnymi. Z chwilą przyjęcia do izby adwokackiej adwokat lub aplikant adwokacki staje się więc w pewnym sensie podwójnie podporządkowany. Z jednej strony musi podporządkować się przepisom prawnym ogólnie obowiązującym na terenie całego państwa, z drugiej zaś aktom prawnym organów izby¹³. Szczególny zakres uprawnień do wydawania jednostronnych aktów prawnych kształtujących sytuację prawną członka izby adwokackiej, jaki przysługuje organom izby, można określić mianem władztwa korporacyjnego. Władztwo to określa zasięg uprawnień do kształtowania sytuacji prawnej członka korporacji prawa publicznego. Po stronie członków korporacji odpowiednikiem władztwa jest ich stosunek zależności korporacyjnej¹⁴. Władztwo korporacyjne, podobnie jak władztwo zakładowe¹⁵, należy uważać za rodzaj władztwa administracyjnego. Aktem „wewnątrz korporacyjnym” jest między innymi właśnie decyzja dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Słusznie dostrzeżono w uzasadnieniu głosowanego postanowienia, że „Określenia »decyzja« ustawodawca użył tu jedynie na oznaczenie końcowego rezultatu procesu decyzyjnego, jakiego dokonuje dziekan okręgowej rady adwokackiej w stosunku do adwokata [...], który dopuścił się uchybienia mniejszej wagi. Tego typu rozstrzygnięcie podejmowane jest w ramach korporacji [...]”. Akt taki jest wprawdzie podejmowany na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, tj. przepisów Prawa o adwokaturze, lecz jest wydawany w niesformalizowanym trybie, do którego nie znajdują zastosowania regulacje k.p.a., i nie stanowi o nawiązaniu, przekształceniu lub rozwiązaniu stosunku korporacyjnego łączącego adwokata z izbą adwokacką, ale jest skierowany na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych wyłącznie w ramach stosunku korporacyjnego. Wobec tego nietrudno zauważyć, że akt ten — odmiennie niż decyzja administracyjna — nie jest skierowany do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie organowi wydającemu wskazany akt. Zresztą dziekan okręgowej rady adwokackiej nie może być uznany ani za organ administracji publicz-

¹² Por. analizę aktów wydawanych przez organy zakładów administracyjnych przeprowadzoną przez E. Ochendowskiego, *Zakład administracyjny jako podmiot administracji państwowej*, „Prace Wydziału Prawa” 42, Poznań 1969, s. 212 n.

¹³ W zbliżony sposób kształtowana jest sytuacja prawna użytkowników zakładów administracyjnych; por. M. Elżanowski, *Zakład państwowy w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 1970, s. 118.

¹⁴ Por. E. Ochendowski, *Zakład...*, s. 156.

¹⁵ *Ibidem*, s. 175.

nej, ani nawet za organ administrujący¹⁶. Sprawa indywidualna to sprawa podwójnie konkretna, a mianowicie skierowana do indywidualnie oznaczonego adresata i dotycząca indywidualnie oznaczonego uprawnienia lub obowiązku¹⁷. Jeżeli zatem — jak podnosi T. Woś — sprawa administracyjna „stanowi [...], przewidzianą w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi”¹⁸, to w wypadku decyzji dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia, jako aktów skierowanych wyłącznie do podmiotów połączonych z izbą adwokacką węzłem szczególnej zależności prawnej o charakterze wewnętrznym, nie dochodzi do powstania sprawy administracyjnej. Wprawdzie w art. 48 ust. 3 zd. 2 Prawa o adwokaturze przewidziano dopuszczalność wniesienia odwołania od analizowanej decyzji dziekana do okręgowej rady adwokackiej, jednak nie oznacza to, że postępowanie toczące się w następstwie wniesienia tego środka odwoławczego ma charakter administracyjnego postępowania odwoławczego, do którego znajdują zastosowanie przepisy k.p.a. Przeciwnie, postępowanie to stanowi wyłącznie swoistą „wewnętrzną” procedurę odwoławczą, a uchwała okręgowej rady adwokackiej wydana w wyniku rozpoznania odwołania ma identyczny, „wewnątrz korporacyjny” charakter prawny, jak decyzja dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Słusznie więc dostrzeżono w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia, że przepisy Prawa o adwokaturze nie przewidują żadnego trybu rozpoznania środka zaskarżenia od przedmiotowej decyzji dziekana okręgowej rady adwokackiej, terminu jego wniesienia ani nie odsyłają do przepisów proceduralnych zawartych w innych ustawach, które przesądzałyby o charakterze tego postępowania. Od wskazanej uchwały okręgowej rady adwokackiej nie przysługuje zresztą jakikolwiek środek odwoławczy, co też nie umknęło uwagi NSA w uzasadnieniu głosowanego postanowienia. W obowiązującym ustawodawstwie nie ma normy prawa materialnego, która podlegałaby autorytatywnej konkretyza-

¹⁶ Przez pojęcie organu administrującego należy rozumieć podmiot, który nie jest wprawdzie organem administracji publicznej, lecz mimo to ma — przyznaną mu mocą wyraźnego przepisu ustawy — kompetencję administracyjną lub kompetencję tę rzeczywiście wykonuje; por. J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 44.

¹⁷ J. Borkowski, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczo-administracyjne*, Warszawa 2006, s. 170.

¹⁸ T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo” CLXVII, Wrocław 1990, s. 334; na temat pojęcia sprawy administracyjnej por. w szczególności K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, [w:] *System prawa administracyjnego*, red. T. Rabska, J. Łętowski, t. 3, Wrocław 1978, s. 195–196; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 35; K. Gruszecki, *Pojęcie sprawy administracyjnej w polskim postępowaniu administracyjnym*, ST 2005, nr 1, s. 33–35.

cji w zakresie udzielenia przez dziekana okręgowej rady adwokackiej ostrzeżenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu za dopuszczenie się uchybienia mniejszej wagi. Z tej przyczyny nie ma także podstaw do przyjęcia konstrukcji tak zwanego domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej¹⁹. Zarówno zatem wskazana decyzja dziekana okręgowej rady adwokackiej, jak i uchwała okręgowej rady adwokackiej podjęta w wyniku rozpoznania odwołania od tej decyzji są aktami „wewnątrzcorporacyjnymi”, wyłączonymi z drogi postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu głosowanego orzeczenia słusznie zauważono też, że przedmiotowe akty nie są aktami wydawanymi w postępowaniu dyscyplinarnym adwokatów i aplikantów adwokackich, nadmieniając jednocześnie, że postępowanie to, przede wszystkim ze względu na odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego²⁰ (art. 95n Prawa o adwokaturze), i tak ma charakter postępowania zbliżonego do postępowania karnego.

W głosowanym orzeczeniu zabrakło natomiast odniesienia się do kwestii, czy przedmiotowa decyzja nie mogłaby zostać uznana za inny niż decyzje lub postanowienia akt lub czynność z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.). Koncepcję dopuszczalności drogi sądowej w sprawach ze skarg na wskazane akty lub czynności wypracowała B. Adamiak²¹. Zdaniem tej autorki „Dla określenia właściwości sądów administracyjnych do rozpoznawania tego rodzaju skarg p.p.s.a. wprowadza trzy przesłanki: — po pierwsze, akty lub czynności nie są decyzjami lub postanowieniami, na które służy inny rodzaj skarg; — po drugie, akty lub czynności są z zakresu administracji publicznej; — po trzecie, akty lub czynności dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”²². Akty lub czynności dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisu prawa, jeżeli istnieje ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia

¹⁹ Według B. Adamiak „domniemanie formy decyzji administracyjnej należy stosować do wykładni normy prawa materialnego, która nie kształtuje stosunku materialnoprawnego bezpośrednio bez potrzeby autorytatywnej konkretyzacji praw lub obowiązków jednostki przez właściwy organ wykonujący administrację publiczną oraz norm, które nie ustanawiają *expressis verbis* formy ich konkretyzacji [...]”; B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej*, [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i materiały z konferencji jubileuszowej Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 17.

²⁰ Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

²¹ Zob. B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006, nr 2, s. 7 n.; na temat problematyki aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., por. A. Kisielewicz, *Akty i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, [w:] *Instytucje procesu administracyjnego i sądownictwa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. nadzw. dr. hab. Ludwikowi Żukowskiemu*, red. J. Posłuszny, R. Sawuła, Z. Czarnik, Przemysław-Rzeszów 2009, s. 167–196 i powołana tam literatura i orzecznictwo sądowe.

²² B. Adamiak, *Z problematyki...*, s. 9.

(obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność²³. Szczególna zależność, w ramach której wydawane są akty „wewnątrz korporacyjne”, sprawia więc, że akty te nie regulują uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa i jako takie nie mogą być uznane za akty lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, wskazać należy, że zarówno decyzja dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie udzielenia adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu ostrzeżenia, jak i uchwała okręgowej rady adwokackiej podjęta w wyniku rozpoznania odwołania od tej decyzji nie stanowią ani decyzji administracyjnych, ani aktów lub czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., lecz są jedynie aktami „wewnątrz korporacyjnymi”, niedotyczącymi sfery praw podmiotowych jednostki. Stąd droga postępowania administracyjnego i droga sądowa w postępowaniu sądowno-administracyjnym w wypadku tych aktów jest, co podkreślono w uzasadnieniu głosowanego orzeczenia, niedopuszczalna.

Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 11 December 2012, file No. II GSK 1525/12

Summary

This gloss presents the problem of the inadmissibility of legal action in judicial administrative proceedings. The main goal of this gloss is to show that the Supreme Administrative Court is right that the decision taken by the Dean of the Bar Council to award attorney warning cannot be appealed to the administrative court. Analyzing the specificity of the decision taken by the Dean of the Bar Council, the author reaches the conclusion that this act is only the internal act taken by the authority of Bar Association as a corporation of public law, which excludes the admissibility of legal action in judicial administrative proceedings.

Keywords: the inadmissibility of legal action in judicial administrative proceedings, administrative decision, internal act, Bar Association, corporation of public law

²³ Zob. postanowienie NSA z dnia 14 listopada 2012 r., I OSK 704/12, CBOSA.