



Sygn. akt III ZS 7/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 listopada 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Dawid Miąsik

SSN Zbigniew Myszka

Protokolant Anna Matura

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Nr 4 Zgromadzenia W. Izby Adwokackiej z dnia 14 czerwca 2015 r. w
części dotyczącej pkt. IV ppkt 2, tj. w części zobowiązującej Okręgową Radę
Adwokacką w W. do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków
wynikających ze zleconych przez sądy czynności, jako pełnomocników z urzędu w
sprawach cywilnych, administracyjnych i sądowno administracyjnych przez okres
jednego miesiąca.,
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 5 listopada 2015 r.,

uchyla zaskarżoną uchwałę w jej punkcie IV podpunkcie 2.

UZASADNIENIE

Zgromadzenie Izby Adwokackiej w W. podjęło w dniu 14 czerwca 2015 r.
uchwałę Nr 4 zatytułowaną „przywrócenie adwokaturze należnej pozycji w
strukturze państwa”.

W treści uchwały Zgromadzenie Izby Adwokackiej w W. poparło postulaty NRA zawarte w memorandum przesłanym Ministrowi Sprawiedliwości w dniu 9 czerwca 2015 r.

Uznano też za konieczne urealnienie wysokości stawek minimalnych opłat za czynności adwokackie prowadzone z urzędu i wyrażono stanowczy sprzeciw wobec przenoszenia na barki adwokatów przez Skarb Państwa publicznoprawnego obowiązku zapewnienia obywatelom gwarantowanego w Konstytucji RP równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez wieloletnie zaniechanie prawodawcze polegające na utrzymywaniu na niezmiennym poziomie, a w wielu wypadkach obniżaniu, stawek wynagrodzeń określonych w treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Zgromadzenie Izby Adwokackiej w W. zaapelowało do Ministra Sprawiedliwości o natychmiastowe rozpoczęcie dialogu ze środowiskiem Adwokatury Polskiej na temat istotnego podwyższenia stawek adwokackich uregulowanych przedmiotowym rozporządzeniem, w celu rozpoczęcia w Ministerstwie Sprawiedliwości prac nad istotnym podwyższeniem stawek adwokackich, uregulowanych przedmiotowym rozporządzeniem.

W uchwale wyrażono również stanowczy sprzeciw wobec aktualnego brzmienia projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej oraz projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw.

Szczególny sprzeciw Zgromadzenia Izby Adwokackiej budzą przepisy: (-) zmieniające prawo ustrojowe Adwokatury i nakładające na samorząd i jego członków dodatkowe obowiązki o charakterze publicznoprawnym; (-) rozszerzające katalog osób uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej poza osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej; (-) nieprzewidujące partycypacji finansowej osób uprawnionych niezależnie od ich rzeczywistego stanu majątkowego; (-) powodujące wątpliwość co do pełnej dobrowolności uczestnictwa adwokatów w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej; (-) nakładające na adwokatów zapewnienie na swój koszt sprzętu komputerowego i bazy aktów

prawnych; (-) dyskryminujące adwokatów względem organizacji społecznych uczestniczących w systemie, w szczególności w zakresie odpowiedzialności z tytułu niewłaściwej jakości udzielonej pomocy; (-) niezwalniające wynagrodzenia adwokackiego z podatku VAT; (-) niezapewniające godnego wynagrodzenia adwokatom uczestniczącym w systemie; (-) godzące w istotę tajemnicy adwokackiej oraz narzucające na adwokata szereg niepotrzebnych czynności sprawozdawczych.

W pkt IV uchwały Zgromadzenie Izby Adwokackiej w [...] zobowiązało Okręgową Radę Adwokacką w [...] do zorganizowania i przeprowadzenia następujących działań w celu przywrócenia Adwokaturze właściwej pozycji w strukturze Państwa, polegających na:

1. przeprowadzeniu protestu ostrzegawczego, polegającego na publicznym zgromadzeniu się adwokatów w togach i aplikantów adwokackich Izby Adwokackiej w [...] w miejscu wybranym przez Dziekana Izby Adwokackiej w [...];

2. zobowiązaniu Okręgowej Rady Adwokackiej w [...] do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków wynikających ze zleconych przez Sądy czynności jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych, administracyjnych i sędowo-administracyjnych przez okres 1 miesiąca.

Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2015 r., poz. 615), wniósł skargę na uchwałę Zgromadzenia [...] Izby Adwokackiej Nr 4 z dnia 14 czerwca 2015 r., zaskarżając ją w części dotyczącej pkt IV ppkt 2, tj. w części zobowiązującej Okręgową Radę Adwokacką w [...] do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków wynikających ze zleconych przez sądy czynności jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych, administracyjnych i sędowo administracyjnych przez okres jednego miesiąca.

Przedmiotowej uchwale Minister Sprawiedliwości zarzucił niezgodność wskazanego postanowienia uchwały z prawem, a zwłaszcza z art. 117³ § 2 k.p.c. i art. 253 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy z dnia z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze

(Dz.U. z 2014 r., poz. 635) oraz art. 17 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, uchwała Nr 4 z dnia 14 czerwca 2015 r. Zgromadzenia [...] Izby Adwokackiej w części dotyczącej pkt IV ppkt 2 powinna zostać uchylona, albowiem pozostaje w sprzeczności z prawem, tj. zwłaszcza z art. 117³ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego i art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie naruszającym ustawowy obowiązek i termin do wyznaczenia przez okręgową radę adwokacką pełnomocnika z urzędu.

Przepis art. 117³ § 2 k.p.c. stanowi, że właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, wyznacza adwokata lub radcę prawnego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni, zawiadamiając o tym sąd. W zawiadomieniu właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wskazuje imię i nazwisko wyznaczonego adwokata lub radcy prawnego oraz jego adres do doręczeń.

Analogiczne rozwiązanie przewiduje art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym o wyznaczenie adwokata sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej i tylko w przypadku, jeżeli adwokat ustanowiony w ten sposób ma podjąć czynności poza siedzibą sądu orzekającego, właściwa okręgowa rada adwokacka, na wniosek ustanowionego adwokata, wyznaczy w razie potrzeby adwokata z innej miejscowości.

Minister Sprawiedliwości podniósł, że zobowiązanie w zaskarżonej uchwale Zgromadzenia [...] Izby Adwokackiej Okręgowej Rady Adwokackiej w [...] do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków wynikających ze zleconych przez sądy czynności jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych, administracyjnych i sądowo-administracyjnych przez okres 1-go miesiąca pozostaje w oczywistej sprzeczności z przytoczonymi wyżej obowiązkami wynikającymi z przepisów ustawowych.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, iż kwestionowane zobowiązanie pozostaje przy tym w sprzeczności z celami adwokatury jako samorządu zawodowego, którego zadaniem, stosownie do art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jest sprawowanie pieczy nad prawidłowym wykonywaniem zawodu adwokata w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W tym też kontekście Minister

zauważył, że udzielanie pomocy prawnej, w tym świadczenie tej pomocy z urzędu, stanowi jedno z podstawowych ustawowych zadań adwokatury (por. art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 Prawa o adwokaturze).

Mając na uwadze powyższe, Minister Sprawiedliwości, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy - Prawo o adwokaturze, wniósł o uchycenie uchwały Nr 4 z dnia 14 czerwca 2015 r. Zgromadzenia [...] Izby Adwokackiej w części dotyczącej pkt IV ppkt 2, tj. w części zobowiązującej Okręgową Radę Adwokacką w [...] do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków wynikających ze zleconych przez sądy czynności, jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych, administracyjnych i sądowno administracyjnych przez okres jednego miesiąca, jako sprzecznej z prawem.

Izba Adwokacka w [...] w odpowiedzi na skargę wniosła o umorzenie postępowania z uwagi na to, że stało się ono bezprzedmiotowe, ewentualnie zaś o oddalenie skargi jako oczywiście bezzasadnej.

Uzasadniając swoje stanowisko, Izba Adwokacka w [...] podniosła między innymi, że jej uchwała w części zakwestionowanej w skardze już wygasła. Zdaniem Izby Adwokackiej, wejście w życie uchwały nastąpiło w dniu jej podjęcia, wobec czego określony w niej miesięczny termin „zobowiązania” upłynął w połowie lipca 2015 r., czyli jeszcze przed wniesieniem skargi przez Ministra Sprawiedliwości. Ponadto, w okresie od dnia 14 lipca 2015 r. Okręgowa Rada Adwokacka w [...] wyznaczała adwokatów do pełnienia obowiązków wynikających ze zleconych przez sąd czynności jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych, administracyjnych i sądowno-administracyjnych. Z kolei, odnosząc się do sformułowanego w skardze zarzutu naruszenia art. 117³ § 2 k.p.c. i art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Izba Adwokacka w [...] stwierdziła, że przepisy te nie określają następstw bezskutecznego upływu wskazanego w nich terminu do wyznaczenia adwokata przez Okręgową Radę Adwokacką, natomiast pkt IV ppkt 2 zaskarżonej uchwały mówi o zobowiązaniu Okręgowej Rady Adwokackiej do niewyznaczania adwokatów do pełnienia obowiązków pełnomocników z urzędu przez okres jednego miesiąca. W istocie więc Rada przekroczyłaby przysługujący jej czas na wyznaczenie adwokata z urzędu maksymalnie o dwa tygodnie, co w żaden sposób nie ingeruje w prawo do

otrzymania pomocy z urzędu, gdyż zgodnie z zapisem skarżonej uchwały, taka pomoc zostanie udzielona każdemu, kto o nią wnioskował, „jedynie zaś w nieco późniejszym terminie”.

Zdaniem Izby Adwokackiej w [...], zaskarżona uchwała nie narusza też art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze. Przepisy te wskazują bowiem, że adwokatura jest powołana do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa, zadaniem jej samorządu zawodowego jest tworzenie warunków do wykonywania ustawowych zadań oraz że adwokat świadczy pomoc z urzędu okręgu sądu rejonowego, w którym wyznaczył swoją siedzibę zawodową. Kwestionowany zapis uchwały nie jest więc sprzeczny z żadnym z tych przepisów.

Izba Adwokacka za niezrozumiały uznała z kolei sformułowany w skardze zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten przewiduje możliwość tworzenia samorządu zawodowego, do czego wymagana jest forma ustawy. Prawo o adwokaturze nie nadaje zaś adwokatom statusu osób wykonujących zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Takiego statusu nie można bowiem wywodzić z treści powołanej ustawy już choćby dlatego, że adwokat nie jest bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Niezasadny jest także, zdaniem Izby Adwokackiej, zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej nie można utożsamiać z prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.

Naczelna Rada Adwokacka w swojej odpowiedzi na skargę zgłosiła udział w sprawie i wniosła o utrzymanie w mocy zaskarżonej uchwały, ewentualnie o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie.

W pierwszej kolejności Naczelna Rada Adwokacka zwróciła uwagę na kwestię formalną związaną z przedmiotowym wnioskiem Ministra Sprawiedliwości. Określona w art. 14 prawa o adwokaturze kompetencja wnioskowa (legitymacja czynna) przysługuje bowiem wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. Tymczasem, jak wynika z doręczonej Naczelnej Radzie Adwokackiej kopii wniosku, wniosek ten podpisał sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości J. K., działający z

upoważnienia Ministra Sprawiedliwości. Z treści wniosku oraz ze spisu załączników nie wynika jednak, aby jego sygnatariusz dołączył do wniosku dokument potwierdzający posiadanie upoważnienia do zainicjowania przedmiotowego postępowania.

Naczelna Rada Adwokacka zauważyła w związku z tym, że jak się powszechnie przyjmuje, do postępowania przewidzianego w art. 14 prawa o adwokaturze stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego. Z normy art. 89 k.p.c., jak również art. 126 § 3 k.p.c. wynika zaś, iż pełnomocnik przy pierwszej czynności winien złożyć dokument pełnomocnictwa potwierdzający zakres upoważnienia.

Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, brak stosownego pełnomocnictwa w aktach sprawy powoduje, iż wniosek Ministra Sprawiedliwości obarczony jest brakiem formalnym uniemożliwiającym dalsze procedowanie w niniejszej sprawie.

Ponadto, Naczelna Rada Adwokacka stwierdziła, iż przedmiotem kontroli sprawowanej przez Sąd Najwyższy może być tylko taka uchwała organów izb adwokackich, która swoją treścią narusza postanowienia powszechnie obowiązującego prawa. Nie jest natomiast możliwe skorzystanie z tego szczególnego uprawnienia nadzorczego w przypadku, gdyby uchwała naruszała prawo wewnętrzne samorządu adwokackiego, np. gdyby naruszała inne regulacje wewnątrzsamorządowe.

Dokonując wykładni uchwały nr 4 Zgromadzenia Izby Adwokackiej w [...], Naczelna Rada Adwokacka podniosła zaś, iż nie ma ona charakteru obligatoryjnego dla Okręgowej Rady Adwokackiej. To uchwała o charakterze postulatycznym. Dzieje się tak dlatego, iż zgodnie z przepisami prawa o adwokaturze każdy organ izby jest ciałem niezależnym i posiadającym własne kompetencje. Samodzielność i niezależność kompetencyjna okręgowych rad adwokackich wynika wprost z treści art. 44 prawa o adwokaturze: „do zakresu działania okręgowej rady adwokackiej należą wszystkie sprawy adwokatury, których załatwienia ustawa nie zastrzega organom adwokatury oraz innym organom izb adwokackich, organom zespołów adwokackich lub organom państwowym”.

Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, w szczególności uchwała nie narusza wskazanych we wniosku Ministra Sprawiedliwości przepisów: art. 117³ Kodeksu postępowania cywilnego, art. 253 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, czy też przepisów art. 1 ust. 1, art. 3 ust. pkt 1 oraz art. 21 ust 3 prawa o adwokaturze. Przepisy art. 117³ k.p.c. oraz art. 253 p.p.s.a. to normy, których adresatem są okręgowe rady adwokackie. To one, a nie zgromadzenia izb adwokackich, wyznaczają pełnomocników z urzędu w sprawach, w których sądy powszechne lub sądy administracyjne przyznają uczestnikowi postępowania prawo skorzystania z pomocy adwokata z urzędu.

Ponadto, zdaniem Rady, dla oceny zasadności zarzutów Ministra Sprawiedliwości nie bez znaczenia jest fakt, iż zarówno przepis art. 117³ k.p.c. jak i przepis art. 253 p.p.s.a to przepisy procesowe, w których określone terminy mają charakter terminów instrukcyjnych. Skoro przepisy wskazane przez Ministra Sprawiedliwości jako wzorzec kontroli przewidują terminy instrukcyjne, to nawet wówczas, gdyby Okręgowa Rada Adwokacka w [...] przez okres jednego miesiąca powstrzymała się z wyznaczeniem pełnomocników w sprawach cywilnych i sądowno-administracyjnych, takiemu działaniu nie można byłoby postawić zarzutu naruszenia prawa.

Nie bez znaczenia jest także fakt wyekspirowania terminu wskazanego w pkt IV ppkt 2 przedmiotowej uchwały Zgromadzenia Izby Adwokackiej w [...]. W chwili złożenia przez Ministra Sprawiedliwości wniosku upłynął już bowiem okres jednego miesiąca od dnia podjęcia uchwały, przez który Okręgowa Rada Adwokacka miałaby nie wyznaczać pełnomocników z urzędu.

Naczelną Radą Adwokacką zwróciła również uwagę, że Sąd Najwyższy, rozstrzygając merytorycznie sprawę, może utrzymać zaskarżoną uchwałę w mocy, względnie może ją uchylić, ale w takim przypadku Sąd Najwyższy winien „przekazać sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi izby adwokackiej, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia”. Przepis art. 14 prawa o adwokaturze nie przewiduje natomiast możliwości jedynie uchylenia przez Sąd Najwyższy uchwały, bez przekazania sprawy właściwemu organowi do ponownego rozpoznania, o co wnioskuje Minister Sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszej kolejności Sąd Najwyższy uznaje za niezbędne odnieść się do najdalej idącego poglądu sformułowanego w odpowiedzi na skargę Naczelnej Rady Adwokackiej, zgodnie z którym niedołączenie do skargi przez sekretarza stanu dokumentu potwierdzającego posiadanie upoważnienia do zainicjowania niniejszego postępowania winno być uznane za brak formalny uniemożliwiający dalsze procedowanie w sprawie.

Zdaniem Sądu Najwyższego, pogląd ten jest nieuprawniony. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 września 2014 r., III ZS 2/14 (LEX nr 1537562), rozpoznając skargę Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Zwyczajnego Walnego Zgromadzenia Notariuszy Izby Notarialnej w [...], uznał bowiem, a Sąd Najwyższy w obecnym składzie stanowisko to w pełni podziela, że skargę na uchwałę samorządu zawodowego może skutecznie wnieść podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości, wynikającego z § 3 zarządzenia nr 138/14/BM Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu.

Wypada zauważyć, iż konstatacja ta jest zbieżna z argumentacją zawartą w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007 r., BSA I-4110-5/07 oraz m.in. w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 25 stycznia 2012 r., SNO 47/11 (w której zażalenie na postanowienie w sprawie dyscyplinarnej wniósł podsekretarz stanu działający z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości). Problemu korzystania przez ministrów z legitymacji do zaskarżania uchwał samorządu zawodowego dotyczyło również kilka orzeczeń Sądu Najwyższego z 2008 r., w których odrzucano środki zaskarżenia wniesione przez radcę prawnego działającego na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez właściwego ministra (np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 5 czerwca 2008 r., III ZS 4/08 oraz z dnia 3 lipca 2008 r., III ZS 5/08).

Sąd Najwyższy uznaje więc, że przepis art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze należy traktować jako „szczegółowy” przepis kompetencyjny określający jednocześnie formę, w jakiej organ władzy wykonawczej realizuje zadanie

polegające na zapewnieniu zgodności działania organów samorządu zawodowego z prawem. Wnosząc na podstawie art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze skargę, Minister Sprawiedliwości występuje w charakterze organu administracji sprawującego nadzór na działalnością samorządu adwokackiego, wobec czego jego kompetencja w tym zakresie należy do kompetencji z zakresu władzy wykonawczej. Z uwagi na podobieństwo do kompetencji z zakresu stanowienia prawa i wydawania aktów administracyjnych kompetencja ta może być realizowana na analogicznych zasadach, jak tego rodzaju kompetencje Ministra Sprawiedliwości, a w konsekwencji przy pomocy odpowiedniego umocowanego sekretarza lub podsekretarza stanu. Traktując art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze jako przepis kompetencyjny, należy w związku z tym przyjąć, że o sposobie (formie w zakresie „podpisu”) korzystania z tej kompetencji przez Ministra Sprawiedliwości mogą rozstrzygać przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, a konkretnie jej art. 37, w myśl którego minister wykonuje swoje zadania przy pomocy sekretarza i podsekretarza stanu, gabinetu politycznego ministra oraz dyrektora generalnego urzędu (ust. 1), zakres czynności sekretarza i podsekretarza stanu ustala właściwy minister, zawiadamiając o tym Prezesa Rady Ministrów (ust. 2) oraz ministra zastępuje sekretarz stanu w zakresie przez niego ustalonym lub podsekretarz stanu, jeżeli sekretarz stanu nie został powołany (ust. 5). Wypada też dodać, że w okresie, w którym została wniesiona oceniana w niniejszym postępowaniu skarga Ministra Sprawiedliwości, obowiązywało, wydane na podstawie art. 37 ust. 2 powołanej ustawy, zarządzenie tegoż Ministra z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Dyrektora Generalnego Urzędu (Dz.Urz. MS z 2015 r., poz. 76). Zgodnie zaś z § 2 ust. 1 pkt 1 tego zarządzenia właśnie sekretarz stanu J. K. sprawował stałe zastępstwo Ministra Sprawiedliwości w sprawach podejmowania czynności określonych w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze oraz w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

Przedstawiona powyżej argumentacja przemawia przeciwko sugerowanemu przez Naczelną Radę Adwokacką przyjęciu, że oceniana w niniejszym postępowaniu skarga, wniesiona przez sekretarza stanu działającego „z upoważnienia” Ministra Sprawiedliwości wynikającego z zarządzenia w sprawie

ustalenia zakresu czynności członków kierownictwa Ministerstwa Sprawiedliwości, „obarczona jest brakiem formalnym uniemożliwiającym dalsze procedowanie w sprawie”, co jak się zdaje, miałyby uzasadniać odrzucenie owej skargi.

Oceniając natomiast zarzut sformułowany w skardze Ministra Sprawiedliwości Sąd Najwyższy wstępnie przypomina, że zgodnie z art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze, zakresem kognicji Sądu Najwyższego jest objęta wyłącznie kwestia zgodności skarżonej uchwały z prawem. Stosownie do art. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 499 ze zm.), Sąd Najwyższy jest organem władzy sądowniczej, powołanym między innymi do: 1) sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez: a) zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych przez rozpoznawanie kasacji oraz innych środków odwoławczych, b) podejmowanie uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne, c) rozstrzyganie innych spraw określonych w ustawach; 4) wykonywania innych czynności określonych w ustawach. W myśl art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości zwraca się zaś do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury, w terminie 6 miesięcy od daty ich doręczenia, a stosownie do art. 14 ust. 2 tej ustawy Sąd Najwyższy utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy lub uchyla uchwałę i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi adwokatury z ustaleniem wytycznych co do sposobu jej załatwienia. Skargę spóźnioną Sąd Najwyższy pozostawia bez rozpoznania.

Z systemowej wykładni powołanych przepisów wynika więc jednoznacznie, że Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek Ministra Sprawiedliwości o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej, sprawuje wymiar sprawiedliwości przez rozstrzyganie innych, niż określone w art. 1 pkt 1 lit. a-b ustawy o Sądzie Najwyższym, spraw określonych w ustawach.

Należąca do właściwości Sądu Najwyższego sprawa o uchylenie uchwały organów adwokatury nie jest sprawą cywilną w ujęciu materialnym, tj. sprawą ze stosunków prawnych wymienionych w art. 1 k.p.c. oraz nie jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, tj. inną sprawą w rozumieniu powyższego przepisu. Przedmiotem postępowania przed Sądem Najwyższym jest bowiem wyłącznie

publicznoprawna kwestia legalności uchwał organów samorządu adwokackiego, a przepisy Prawa o adwokaturze nie zawierają przepisu o stosowaniu do tych spraw przepisów Kodeksu postępowania cywilnego (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 kwietnia 2008 r. III ZS 2/08, LEX nr 686073 oraz z dnia 5 lipca 2008 r., III ZS 5/08).

Uwzględniając te wstępne założenia, Sąd Najwyższy jest zdania, że ma rację Minister Sprawiedliwości, podnosząc, że granicą samodzielności normotwórczej organów samorządu zawodowego jest niezgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującymi. Uchwały tych organów muszą być zatem wydawane w granicach prawa i nie mogą być z nim sprzeczne. Ma również rację Minister Sprawiedliwości, zarzucając uchwale Zgromadzenia [...] Izby Adwokackiej Nr 4 z dnia 14 czerwca 2015 r. w jej zaskarżonej części (pkt IV ppkt 2) sprzeczność z art. 117³ § 2 k.p.c. oraz art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oba powołane przepisy nakładają bowiem na właściwą okręgową radę adwokacką obowiązek niezwłocznego (nie później niż w terminie dwóch tygodni bądź odpowiednio 14 dni) wyznaczenia adwokata. Za początek biegu wymienionych terminów należy zaś rozumieć wpływ do okręgowej rady adwokackiej postanowienia sądu w tym przedmiocie. Prawdą jest, że wspomniane terminy mają charakter instrukcyjny, jednakże ich ustanowienie przez ustawodawcę ma głębsze znaczenie. Służy bowiem właściwej realizacji wynikającego z (również trafnie powołanego w skardze) art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nakazu rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Oceniając w tym kontekście kwestionowaną część uchwały, należy zatem uznać, że niejako „z góry” zakłada ona niedochowanie określonych ustawą terminów, przez co nie respektuje konstytucyjnego obowiązku rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, który obciąża w pierwszej kolejności sąd rozpoznający tę sprawę, ale dotyczy też bez wątplenia tych podmiotów, na które ustawa nakłada obowiązek współdziałania z sądem. Takim podmiotem, w zakresie udzielenia uczestnikowi postępowania sądowego niezbędnej pomocy prawnej, jest zaś z całą pewnością także okręgowa rada adwokacka. Jeśli więc wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu polega, między innymi, na rozpoznaniu sprawy bez

nieuzasadnionej zwłoki, to każdy przypadek nierespektowania określonych ustawą terminów przez ich adresata prawo to będzie naruszał.

Za nieprzekonujące Sąd Najwyższy uznaje w związku z tym stanowisko Izby Adwokackiej w [...], w myśl którego przekroczenie wyżej wymienionych terminów maksymalnie o dwa tygodnie „w żaden sposób nie ingeruje w prawo do otrzymania pomocy z urzędu”. Być może nie ingeruje ono bowiem w istotę tego prawa, ale z przyczyn wyżej przytoczonych przynajmniej utrudnia realizację prawa strony do sądu w zakresie, w jakim jego realizacja wiąże się z rozpoznaniem sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Sąd Najwyższy nie podziela również stanowiska Naczelnej Rady Adwokackiej, iż zaskarżona część uchwały ma charakter postulatywny, gdyż przepisy art. 117³ k.p.c. oraz art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi są normami, których adresatem są okręgowe rady adwokackie i to one, a nie zgromadzenia izb adwokackich, wyznaczają pełnomocników z urzędu. Wymaga bowiem podkreślenia, że o ile, zarówno zgromadzenie izby adwokackiej, jak i okręgowa rada adwokacka, są organami izby adwokackiej, to z ich usytuowania w art. 39 Prawa o adwokaturze jednoznacznie wynika, że zgromadzenie izby, składające się wszak ze wszystkich mających siedzibę zawodową na terenie izby adwokatów wykonujących zawód oraz delegatów pozostałych adwokatów, jest najwyższym organem izby. Ponadto, kwestionowana część uchwały nie zawiera skierowanego do okręgowej rady adwokackiej postulatu określonego zachowania, lecz wyraźne zobowiązanie do konkretnego zachowania, polegającego na powstrzymaniu się od realizacji ustawowego obowiązku. Jak się zdaje, swoją kompetencję w tym zakresie Zgromadzenie Izby Adwokackiej w [...] wywiodło zaś z treści art. 40 pkt 7 powołanej ustawy. Trudno więc uznać, aby ta część uchwały miała jedynie „postulatywny charakter”.

Zdaniem Sądu Najwyższego, nie można też uznać, że ze względu na złożenie ocenianej w niniejszym postępowaniu skargi po upływie jednego miesiąca od dnia podjęcia uchwały, doszło do „wyekspirowania” terminu wskazanego w pkt IV ppkt 2 tej uchwały, co miałoby powodować bezprzedmiotowość niniejszego postępowania. Należy bowiem podkreślić, że wymieniony w uchwale termin w ogóle nie został usytuowany w określonym przedziale czasowym. W szczególności

zaś brak jest jakichkolwiek podstaw do przyjęcia, że należy liczyć go od podjęcia uchwały. Ponadto, zaskarżona uchwała nadal funkcjonuje w obrocie prawnym, wobec czego nie jest możliwe pozostawienie w jej treści zapisu oczywiście sprzecznego z powszechnie obowiązującym prawem, nawet przy przyjęciu, że termin jego obowiązywania już upłynął. Taka sytuacja stanowiłaby bowiem wyraz „milczącej” aprobaty dla niezgodnych z prawem działań samorządu zawodowego.

W ocenie Sądu Najwyższego, Minister Sprawiedliwości prawidłowo również wymienia w swojej skardze art. 1 ust. 1, art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 21 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji RP jako przepisy, z którymi zaskarżona część uchwały jest niezgodna. Jako sprzeczna, z przyczyn wcześniej przytoczonych, z art. 117³ § 2 k.p.c. oraz art. 253 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi pozostaje ona bowiem w sprzeczności także z pozostałymi powołanymi wyżej przepisami, skoro w myśl art. 1 ust. 1 Prawa o adwokaturze, adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej (w tym świadczonej z urzędu), współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, zadaniem samorządu zawodowego adwokatury jest tworzenie warunków do wykonywania ustawowych zadań adwokatury, a zgodnie z art. 21 ust. 1 powołanej ustawy, adwokat świadczy pomoc prawną z urzędu w okręgu sądu rejonowego, w którym wyznaczył swoją siedzibę zawodową. Trudno więc uznać, że zobowiązanie do realizacji jednego z istotnych ustawowych obowiązków adwokatury w sposób niezgodny z wymienionymi wcześniej przepisami proceduralnymi nie narusza równocześnie przepisów prawa o adwokaturze określających podstawowe ustawowe zadania adwokatury i jej samorządu zawodowego oraz sposób realizacji tych zadań.

Co do niezgodności zaskarżonej części uchwały z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznaje natomiast, że zawód adwokata, wbrew odmiennemu stanowisku Izby Adwokackiej w [...], należy jednak do grupy tzw. zawodów zaufania publicznego, na co wskazuje w pełni podzielane w tym względzie przez obecny skład utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (por. pośród wielu trafnie powołane w ocenianej skardze wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 19 października 1999 r., SK 4/99, z dnia 21 maja 2002 r., K

30/0, z dnia 8 listopada 2006 r., K 30/06, z dnia 2 lipca 2007 r., K 41/05, z dnia 26 marca 2008 r., K 4/07 i z dnia 1 grudnia 2009 r., K 4/08). Z tej przyczyny znajduje on zastosowanie w odniesieniu do samorządu zawodowego adwokatury. Jeśli zaś art. 17 ust. 1 Konstytucji stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, to zobowiązanie przez jeden organ takiego samorządu drugiego organu do powstrzymania się od realizacji obowiązków nałożonych przez ustawę może być uznane za stanowiące potencjalne zagrożenie destabilizacją systemu prawnego. Swoboda w wykonywaniu zawodów zaufania publicznego jest węższa niż w przypadku innych zawodów, a samorząd musi brać udział w wykonywaniu swoich ustawowych zadań. Wyznaczanie pełnomocników z urzędu leży w interesie publicznym, a prawo do posiadania pełnomocnika z urzędu w uzasadnionych przypadkach stanowi, o czym wyżej była już mowa, część wyrażonego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu. Prawo to byłoby natomiast naruszone, gdyby izba adwokacka, a za nią okręgowa rada adwokacka nie zapewniły prawidłowej (terminowej) realizacji ustawowego prawa tylko dlatego, że koliduje to z interesem adwokatów. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby z kolei, że samorząd adwokacki może „faktycznie derogować” przepis ustawy. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że - jak słusznie stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 maja 1999 r., III SZ 1/99 (OSNAPiUS 2000 nr 22, poz. 840) - z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP wynika, iż samorząd w wykonywaniu swoich ustawowo określonych zadań powinien kierować się nie tylko i nie przede wszystkim interesem zrzeszonych w nim osób, lecz interesem publicznym.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 14 ust. 2 Prawa o adwokaturze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, zaznaczając równocześnie, że poprzestał (zgodnie z wnioskiem Ministra Sprawiedliwości) na uchyleniu uchwały we wskazanej części bez przekazania sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu organowi izby adwokackiej, jak tego wymaga powołany przepis. Sąd Najwyższy uznał bowiem, iż sprzeczność z prawem uchylonych postanowień zaskarżonej uchwały była tego rodzaju, że ponowne rozpoznawanie tych samych kwestii byłoby w oczywisty sposób bezprzedmiotowe (por. wyroki

Sądu Najwyższego: z dnia 12 marca 1996 r., I PO 2/96, OSNP 1996 nr 19, poz. 293 i z dnia 13 sierpnia 2013 r., III ZS 9/13, LEX nr 1483537).

kc