II GSK 612/19 - Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 3391573

Postanowienie

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 11 sierpnia 2022 r.

II GSK 612/19

Status:
orzeczenie prawomocne

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Wojciech Kręcisz (spr.).

Sędziowie: NSA Małgorzata Rysz, del. WSA Jacek Czaja.

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 11 sierpnia 2022 r. na rozprawie w Izbie Gospodarczej skargi kasacyjnej M. Z. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2019 r. sygn. akt II SA/Wa 670/18 w sprawie ze skargi M. Z. na uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 18 stycznia 2018 r. nr 179/X/2018 w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od uchwały w sprawie pozytywnego zaopiniowania zamiaru rozwiązania stosunku pracy postanawia:

1. uchylić zaskarżony wyrok;

2. odrzucić skargę.

Uzasadnienie faktyczne

Wyrokiem z dnia 11 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Wa 670/18, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę M. Z. na uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 18 stycznia 2018 r. nr 179/X/2018 w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku złożył Skarżący zaskarżając ten wyrok w całości i wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania WSA w Warszawie oraz zasądzenie kosztów na rzecz Skarżącego w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych Zaskarżonemu orzeczeniu, na podstawie art. 174 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm. zwana dalej "p.p.s.a."), zarzucił naruszenie:

1. art. 134 § 1 p.p.s.a. w związku z brakiem ustosunkowania się Sądu I instancji do podniesionych w skardze z dnia 12 marca 2018 r. zarzutów naruszenia przepisów tj. art. 2, art. 7 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (zwaną dalej Konstytucją) przyznających Stronie skarżącej prawo do sądu w sytuacji ewidentnego nadużycia prawa podmiotowego przez organy korporacyjne poprzez w pierwszej kolejności wydanie uchwały z dnia 28 września 2017 r. nr 257/X/207 z naruszeniem art. 19 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. - o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75) następnie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od niej, w sytuacji gdy - prawo do sądu nie może być rozumiane jedynie formalnie jako dostępność drogi sądowej w ogóle lecz jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej,

2. art. 134 § 1 p.p.s.a. w związku z brakiem ustosunkowania się Sądu I instancji do podniesionych w skardze z dnia 12 marca 2018 r. zarzutów naruszenia przepisów tj. art. 2 i 3 i art. 7 oraz art. 78 Konstytucji w związku z art. 6 i art. 7 i art. 8 i art. 84 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256; dalej: "k.p.a.") - stanowiących o podejmowaniu działań przez organy na zasadzie praworządności w sytuacji gdy organy korporacyjne również w sposób wyłączających transparentność postępowania z naruszeniem zasad państwa prawa nie ustaliły stanu faktycznego dającego podstawę do podjęcia uchwały z dnia 28 września 2017 r. nr 257/X/207 i podpisanie jej przez wizytator radcę prawnego Panią B. G., a uchwałę z dnia 11 stycznia 2019 r. przez drugą wizytator radcę prawnego Panią E. S.- K.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej Skarżący wskazał, że naruszenie przez Sąd I instancji wskazanych przepisów miało istotny wpływ na wynik sprawy poprzez brak rozważanie w tej indywidualnej sprawie czy przedmiotowe uchwały nie zostały wydanej z nadużyciem prawa podmiotowego. Złożenie zaś skargi kasacyjnej podyktowane jest koniecznością ochrony nie tylko subiektywnego ale także obiektywnego porządku prawnego. Nie leży bowiem w interesie ogólnym aby w obrocie prawnym funkcjonował akt tj. uchwała z dnia 28 września 2017 r. nr 257/X/207 dotknięty tak wieloma ciężkimi naruszeniami prawa.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

W punkcie wyjścia trzeba podnieść, że jakkolwiek istotnie, zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a., wywołane skargą kasacyjną postępowanie przed Naczelnym Sądem Administracyjnym podlega zasadzie dyspozycyjności i nie polega na ponownym rozpoznaniu sprawy w jej całokształcie, lecz ogranicza się do rozpatrzenia poszczególnych zarzutów przedstawionych w skardze kasacyjnej w ramach wskazanych podstaw kasacyjnych, co znajduje swoje potwierdzenie w tym fragmencie wypowiedzi normatywnej zawartej w przywołanym przepisie prawa, z którego wynika, że Sąd ten "(...) rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej (...)", to jednak nie można tracić z pola widzenia tego, że niezależnie od powyższego, zakres badania sprawy wyznacza również ta wypowiedź, z której wynika, że Sąd również "(...) bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania", a mianowicie sytuacje enumeratywnie wymienione w § 2 tego przepisu prawa.

Co więcej - a nie jest to bez znaczenia dla wyniku postępowania zainicjowanego skargą kasacyjną wniesioną w rozpatrywanej sprawie - kolejny i trzeci już zakres badania sprawy wyznacza przepis art. 189 p.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli skarga ulegała odrzuceniu albo istniały podstawy do umorzenia postępowania przed wojewódzkim sądem administracyjnym, Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem uchyla wydane w sprawie orzeczenie oraz odrzuca skargę lub umarza postępowanie.

Podkreślając, że przywołany przepis prawa ma imperatywny oraz w pełni samodzielny (w relacji do powyżej przywołanych) charakter, a w jego świetle Naczelny Sąd Administracyjny z urzędu ma obowiązek badania dopuszczalności skargi na każdym etapie rozpoznawanej sprawy, niezależnie od zarzutów skargi kasacyjnej, jej wniosków oraz branych z urzędu pod uwagę podstaw nieważności postępowania (por. w tej mierze uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 8 rudnia 2009 r., sygn. akt II GPS 5/09, ONSAiWSA 2010 Nr 3, poz. 40), trzeba stwierdzić, że również w rozpoznawanej sprawie obowiązkiem Naczelnego Sądu Administracyjnego była oceny czy, skarga nie ulegała odrzuceniu przez Sąd I instancji.

Rezultat tej oceny prowadzi do wniosku, że w sprawie zaktualizowały się przesłanki stosowania art. 189 p.p.s.a., o czym przekonują następujące argumenty.

W rozpatrywanej sprawie nie może i nie powinno budzić żadnych wątpliwości, że Sąd I instancji orzekał w sprawie ze skargi strony na podjętą podstawie art. 134 k.p.a. uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od uchwały Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze podjętej w sprawie wyrażenia opinii, która została z kolei podjęta na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

Jeżeli z przywołanego przepisu prawa wynika, że rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem z radcą prawnym przez jednostkę organizacyjną z powodu nienależytego wykonywania obowiązków radcy

prawnego wynikających z przepisów niniejszej ustawy może nastąpić po uprzednim zasięgnięciu opinii rady okręgowej izby radców prawnych oraz, że opinia ta powinna być przesłana jednostce organizacyjnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania od tej jednostki zawiadomienia o zamiarze rozwiązania stosunku pracy, to za uzasadniony trzeba uznać wniosek, że ustanawia on - bo tak właśnie należałoby to ocenić, a to z uwagi na przedmiot regulacji, który nakazuje przy tym lokowanie tego przepisu prawa na gruncie gałęzi prawa pracy - gwarancję niezależności radcy prawnego wykonującego zawód w oparciu o umowę o pracę, chroniącą przed nieuzasadnionym wypowiedzeniem z powodu nienależytego wykonywania zawodowych obowiązków.

W relacji do tak definiowanej funkcji tego przepisu prawa oraz skorelowanych z nią - jak wynika to z jego treści - obowiązków pracodawcy zatrudniającego radcę prawnego na podstawie umowy o pracę i zamierzającego rozwiązać z nim stosunek pracy za wypowiedzeniem, za nie mniej uzasadniony trzeba uznać więc i ten wniosek, że wyrażona w formie uchwały właściwego organu korporacyjnego radców prawnych opinia, o której mowa w art. 19 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, może stanowić przedmiot oceny w postępowaniu dotyczącym rozpatrywania sporów o roszczenia ze stosunku pracy, a mianowicie na drodze sądowej przed sądem pracy, jako sądem właściwym, co nota bene znajduje również swoje potwierdzenie w przywoływanych w uzasadnieniu skargi kasacyjnej judykatach Sądu Najwyższego (w sprawach I PKN 3/99 oraz I PKN 385/97), których znaczenia strona skarżąca nie uwzględnia w dostatecznym stopniu.

Znaczenia wskazanych konsekwencji wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, nie uwzględnił również w dostatecznym stopniu Sąd I instancji.

Nie uwzględniło ich również Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych podejmując uchwałę w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od uchwały Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze podjętej w sprawie wyrażenia opinii odnośnie do rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem z radcą prawnym z powodu nienależytego wykonywania obowiązków radcy prawnego wynikających z przepisów ustawy o radach prawnych.

Jeżeli bowiem - co trzeba podkreślić w relacji do treści oraz funkcji przywołanego przepisu prawa - przywołana uchwała Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze nie została podjęta w sprawie, o której mowa w art. 1 pkt 1 k.p.a., a mianowicie w należącej do właściwości organu administracji publicznej indywidualnej sprawie rozstrzyganej w drodze decyzji, to siłą rzeczy procedowanie sprawy, w której uchwała ta została podjęta nie podlegało - bo nie mogło podlegać - ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, a jeżeli tak, to odwołanie wniesione przez stronę od przywołanej uchwały nie mogło być - gdy chodzi o ocenę jego dopuszczalności - poddane tym kryteriom oceny, które wyznacza przepis art. 134 k.p.a. Jakkolwiek więc, Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych wskazało w podstawie prawnej uchwały w przedmiocie niedopuszczalności odwołania od uchwały Rady Okręgowej

Izby Radców Prawnych w Zielonej Górze podjętej w sprawie wyrażenia opinii, o której mowa art. 19 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, przepis art. 134 k.p.a., to jednak - jak trzeba przyjąć w świetle przedstawionych argumentów - uczyniło to błędnie, albowiem przepis ten nie mógł mieć zastosowania do oceny dopuszczalności wniesionego odwołania.

Przy tym, wskazanie w podstawie prawnej zaskarżonej uchwały przepisu art. 134 k.p.a. oraz zawarcie w niej pouczenia, że jest ona ostateczna w administracyjnym toku instancji, a strona może wnieść na tę uchwałę, za pośrednictwem Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w warszawie w terminie trzydziestu dni od jej doręczenia nie oznacza, że tym samym, od tak podjętego aktu rzeczywiście przysługiwała skarga do sądu administracyjnego.

Zakres kognicji sądów administracyjnych wyznacza bowiem przepis art. 3 § 2 p.p.s.a., w którego katalogu - w tym również, gdy uwzględnić znaczenie konsekwencji wynikających z § 3 art. 3 p.p.s.a. w relacji do ustawy o radcach prawnych oraz treści i funkcji art. 19 ust. 1 tej ustawy - z całą pewnością nie mieści się zaskarżona uchwała, albowiem skoro nie została podjęta w postępowaniu administracyjnym, to ponad wszelką wątpliwość nie jest tym samym żadnym z aktów, o których mowa w pkt 2 § 2 art. 3 p.p.s.a.

W rekapitulacji przedstawionych argumentów trzeba więc stwierdzić, że skarga strony na wymienioną uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych powinna była podlegać odrzuceniu przez Sąd I instancji na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., albowiem przepis ten stanowi, że sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego.

Skoro tak się nie stało, to wobec zaktualizowania się przesłanek zastosowania w rozpoznawanej sprawie art. 189 p.p.s.a. - zwrot normatywny, którym na jego gruncie operuje ustawodawca, a mianowicie "jeżeli skarga ulegała odrzuceniu", oznacza bowiem, że przepis ten odnosi się do przypadków, w których już na etapie wnoszenia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego istniała podstawa do odrzucenia skargi, natomiast sąd ten, pomimo obowiązku wynikającego z art. 58 § 1 p.p.s.a., skargi nie odrzucił - należało uchylić zaskarżony wyrok i odrzucić skargę, jako niedopuszczalną.

Wyjaśnienia również wymaga, że nie pozbawia to strony skarżącej prawa do sądu, ani też efektywnej ochrony sądowej, skoro ochronę taką - jak wskazano powyżej - może uzyskać we właściwym postępowaniu, którym z całą pewnością nie jest - jak wynika to przedstawionych argumentów i co trzeba podkreślić - postępowanie sądowoadministracyjne.

W związku z powyższym, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 189 w związku z art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. orzekł, jak w sentencji postanowienia.