

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w przedmiocie obowiązku przedstawiania przez prezydium rad okręgowych izb
radców prawnych Ministrowi Sprawiedliwości odpisów podejmowanych przez
siebie uchwał
w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

1. Przedmiotem opinii jest odpowiedź na pytanie czy odpisy uchwał podejmowanych przez prezydium okręgowych izb radców prawnych winny być przedstawiane Ministrowi Sprawiedliwości w trybie art. 47 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

1.1. Zagadnienie to pojawiło się na tle stanowiska Ministerstwa Sprawiedliwości, które w piśmie z dnia 10 kwietnia 2018 r. wyłożyło pogląd o konieczności przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości odpisów takich uchwał. W uzasadnieniu przedstawiono następującą linię argumentacyjną. Zgodnie z art. 52 ust. 2 RadPrU prezydium rad OIRP stanowią organy wykonawcze tych rad. Samorząd radców prawnych, tworząc Regulamin działalności samorządu radców prawnych i jego organów, zaliczył w § 2. prezydium rad OIRP oraz Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych do kategorii organów samorządu podejmujących decyzję w formie uchwał. Traktowanie prezydiów rad OIRP na podobieństwo organu samorządu przez sam samorząd miałoby także wynikać z § 14 ust. 2 rzeczonego Regulaminu (Rada może przekazać prezydium ustalanie określonych wynagrodzeń ryczałtowych) i § 20 ust. 2 pkt 3) Regulaminu (wykonywanie przez prezydium czynności przekazanych przez Radę). Ważnym argumentem na rzecz wspomnianej tezy jest też zdaniem Ministerstwa Sprawiedliwości wyposażenie prezydiów rad OIRP w stosunkowo liczne uprawnienia stanowiące związane z przebiegiem aplikacji (zawarte w Regulaminie odbywania aplikacji). W konkluzji, powołując się dodatkowo na zawartą w Komentarzu do ustawy o radcach prawnych tezę, że "prezydium właściwych rad, będące ich organami wykonawczymi, nie stanowią dodatkowych, w pełnym tego słowa znaczeniu, organów samorządu" (komentarz do art. 42 RadPrU, pod red. T. Schefflera, Legalis), Ministerstwo wywiodło, że "czynności podejmowane w formie uchwał przez prezydium rad powinny być

utożsamiane z czynnościami rad, będących organami samorządu radców prawnych. Uchwały te są bowiem podejmowane niejako w zastępstwie rad. (...) brak obowiązku ich przesyłania (...) mogłoby być oceniane jako działanie zmierzające do uniknięcia obowiązku, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy."

2. Przedstawione w piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości stanowisko nie jest trafne, gdyż oparte jest na niedopuszczalnej, rozszerzającej interpretacji art. 42 RadPrU, oraz na nieprawidłowym ujęciu instytucji kontroli zewnętrznej nad samorządem stworzonym w art. 47 RadPrU. Oba wspomniane elementy mogłyby doprowadzić do wyposażenia zewnętrznego organu w pozaustawowe uprawnienia

2.1. Zgodnie z art. 5 ust. 3 RadPrU Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu radców prawnych, jednakże - jak zaznaczono to w przepisie - "w zakresie i formach określonych ustawą".

2.1.1. W trafnej opinii WSA w Warszawie wyrażonej w wyroku z dnia 13.12.2016 r. (VI SA/Wa 392/16 Legalis Numer 1591225) podniesiono, że wprawdzie art. 5 ust. 3 RadPrU określa, iż "Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu radcowskiego, to jednak charakter i ograniczony przez ustawę zakres tego nadzoru sprawia, że Minister Sprawiedliwości nie posiada kompetencji do wzruszania uchwał samorządu radców prawnych w trybie stwierdzenia ich nieważności. (...) przepis ten nie określa ogólnych zasad sprawowania nadzoru, lecz odsyła do przepisów precyzujących zakres i formę sprawowania konkretnych kompetencji nadzorczych. (...) wzmiankowany przepis nie ma charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny, co oznacza, że konkretne działania nadzorcze nie mogą być podejmowane na jego podstawie, choć przepis ten wyznacza ich granice (...) uniemożliwiając Ministrowi Sprawiedliwości sprawowanie nadzoru nad samorządem zawodowym radców prawnych wedle własnego uznania i w zakresie, jaki uzna za stosowny." W cytowanym orzeczeniu WSA stwierdził również, że przepis art. 5 ust. 3 RadPrU "nie określa ogólnych zasad sprawowania nadzoru, lecz odsyła do przepisów precyzujących zakres i formę sprawowania konkretnych kompetencji nadzorczych". Innymi słowy kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie mogą być wyinterpretowane z reguł ogólnych, lecz muszą mieć oparcie w wyraźnej normie kompetencyjne rangi ustawowej i w granicach przez ustawę

zakreślonych. Jest to wymóg konstytucyjny wynikający z zasady praworządności sformułowanej w art. 7 Konstytucji RP. Również NSA w uchwale z dnia 25.03.2013 r. (II GPS 1/13) podjętej w kontekście ustawy o adwokaturze wyłożył pogląd, że polski system prawny nie pozwala na "domniemanie" istnienia uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do władczego ingerowania w funkcjonowanie samorządu zawodowego, jeżeli konkretny przepis takiego uprawnienia nie przewiduje. NSA przypomniał również, że istota samorządu zawodowego polega m.in. na tym, że organizacja samorządowa sama zarządza swoimi sprawami i sama decyduje o swoim składzie osobowym. Jednak szczególnie warty podkreślenia pogląd wyrażony przez NSA w przywołanej uchwale dotyczył wykładni przepisów dotyczących nadzoru. Sędziowie wskazali w niej bowiem, że wszelkie wątpliwości w zakresie egzegezy przepisów regulujących nadzór nad samorządem zawodu zaufania publicznego powinny być rozstrzygane z uwzględnieniem i z poszanowaniem niezależności korporacji samorządowych. Stanowisko to obejmuje również dotyczy w równym stopniu Ministra Sprawiedliwości jak i Sądu Najwyższego.

2.1.2. We wspomnianym piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości nie ma żadnej wzmianki, która pozwalałaby na przyjęcie, że Minister Sprawiedliwości chce zakwestionować (odrzucić) zasadę ustanowioną wprost w art. 5 ust. 3 RadPrU, że jego kompetencje nadzorcze muszą mieć oparcie w wyraźnej normie kompetencyjne rangi ustawowej i że mogą być realizowane wyłącznie w granicach przez ustawę zakreślonych. Należy zatem przyjąć, że Minister Sprawiedliwości działa jako organ nadzorczy wobec samorządu radców prawnych w granicach wyznaczonych przez art. 5 ust. 3 RadPrU w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

2.2. Jedno z uprawnień organów państwowych w stosunku do samorządu radców prawnych sformułowane zostało w art. 47 RadPrU. W przepisie tym nałożono na organy samorządu radców prawnych obowiązek przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości odpisu każdej uchwały w terminie 21 dni od jej podjęcia (ust. 1.). Celem owego obowiązku jest umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały organu samorządu (ust. 2.).

2.2.1. Całość przywołanego przepisu kreuje specyficzne zewnętrzne narzędzie nadzorczo-kontrolne wobec samorządu składające się z dwóch, funkcjonalnie ściśle

z sobą powiązanych etapów: wstępnej fazy przygotowawczej (wykonywanej przez Ministra Sprawiedliwości) i z drugiej fazy rozstrzygającej (sprawowanej przez Sąd Najwyższy). Taka konstrukcja art. 47 RadPrU wskazuje, że nie chodzi tu o jakiś samoistne uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, który uzyskuje odpisy uchwał dla nich samych, lecz wyłącznie o stworzenie mechanizmu judykacyjnej kontroli nad samorządem, w którym Minister Sprawiedliwości pełni rolę fachowego podmiotu selekcionującego i przygotowującego materiał dla Sądu Najwyższego, a następnie występuje w roli strony w toku postępowania sądowego. Minister Sprawiedliwości jest tu zatem inicjatorem działań rozstrzygających, podejmowanych jednak przez inny podmiot w postaci Sądu Najwyższego. Na podstawie art. 47 RadPrU kompetencje władcze wobec samorządu radców prawnych posiada zatem nie Minister Sprawiedliwości a Sąd Najwyższy. Reasumując: zadanie nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie polega na bezpośrednim ingerowaniu w działalność samorządu radców prawnych, lecz na dokonywaniu wstępnej oceny uchwał organów samorządu pod kątem ich zgodności z prawem, a następnie na poddaniu własnej oceny, w konfrontacji z oceną samorządu, osądowi Sądu Najwyższego. Przesyłanie odpisów uchwał jest tu zatem środkiem, a nie celem. Dodać też trzeba, że w przypadku uznania, że któraś z uchwał wydanych przez którykolwiek z organów samorządu jest sprzeczna z prawem, Minister Sprawiedliwości ma obowiązek zwrócenia się do Sądu Najwyższego o jej uchylenie; nie jest to prawo lecz obowiązek.

2.2.2. Ustawa o radcach prawnych w art. 47 w sposób wyraźny mówi o obowiązku przesyłania celem potencjalnego poddania kontroli judykacyjnej odpisów uchwał podejmowanych przez organy samorządu. Sam wskazany przepis nie dookreśla pojęcia organu samorządu. Nie jest to potrzebne, ponieważ kwestię tą rozstrzyga sama ustawa o radcach prawnych w art. 42.

2.3. Zgodnie z art. 42 ust. 1 RadPrU organami samorządu radców prawnych są: 1) Krajowy Zjazd Radców Prawnych, 2) Krajowa Rada Radców Prawnych, 3) Wyższa Komisja Rewizyjna, 4) Wyższy Sąd Dyscyplinarny, 5) Główny Rzecznik Dyscyplinarny, 6) zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, 7) rada okręgowej izby radców prawnych, 8) okręgowa komisja rewizyjna, 9) okręgowy sąd dyscyplinarny oraz 10) rzecznik dyscyplinarny. Organy wymienione w punktach od 1) do 5) są organami osoby

prawnej, której ustawa nadaje nazwę Krajowa Izba Radców Prawnych. Organy wymienione w punktach od 6) do 10) są organami osób prawnych, którym ustawa przypisuje nazwę okręgowych izb radców prawnych.

2.3.1. Katalog organów osób prawnych samorządu radców prawnych ma charakter zamknięty. W polskim porządku prawnym tylko ustawodawca może kreować organy osób prawnych; nie może tego uczynić samowładnym działaniem osoba prawna. Nie może tego również uczynić inny niż ustawodawca organ państwa. W cytowanym wyżej piśmie Ministerstwa Sprawiedliwości nie kwestionuje się tej rudymentarnej zasady.

2.3.2. Ustawa o radcach prawnych posługuje się sformułowaniem "organ" jeszcze w jednym kontekście, a mianowicie w odniesieniu do prezydium rady okręgowej izby radców prawnych oraz do prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, określając je mianem organów wykonawczych. Nie jest to jednak dodatkowy, w pełnym tego słowa znaczeniu organ samorządowych osób prawnych, a jedynie podstruktura w łonie faktycznego organu, jakimi są rada okręgowej izby radców prawnych i Krajowa rada Radców Prawnych. Nie może być po prostu organem (czyli organem bez przydawki), gdyż - jak już wspomniano - art. 42 ust. 1 zawiera bowiem zamknięty katalog organów samorządu.

2.3.3. Organy samorządowych osób prawnych mogą mieć charakter jednolity lub być wewnętrznie ustrukturyzowane. Decyzje w tym zakresie podejmuje ustawodawca albo, jeżeli co innego nie wynika z przepisów prawa, może taką decyzję podjąć upoważniony do tego ustawowo organ samorządu.

2.3.4. Wewnętrzne ustrukturyzowanie, jeżeli co innego nie wynika z wyraźnego brzmienia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, nie redukuje organu do poszczególnych jego części. Stosowanie występującej w retoryce figura pars pro toto (część za całość) nie jest dopuszczalna w toku prawidłowej egzegezy przepisów dotyczących organów osób prawnych, zakładałoby bowiem logicznie i empirycznie nietrafne (z wyjątkiem struktur fraktalnych) utożsamienie fragmentu z całością.

2.3.5. W konsekwencji z obowiązku przesyłania uchwał zwolnione są inne ciała samorządowe (komisje, sekcje, centra itp), w tym także ciała nazywane w ustawie "organami wykonawczymi" czyli prezydium rad okręgowych izb radców prawnych i prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych. Wyjątek w tym zakresie stanowią

uchwały prezydium KRRP wydawane z zakresie udzielonego przez Krajową Radę upoważnienia w sprawach taksatywnie wymienionych w art. 59 ust. 4 RadPrU. Uchwały te są bowiem podejmowane niejako w zastępstwie Krajowej Rady, a tym samym brak przesłania byłby formą uniknięcia obowiązku wynikającego z art. 47 ust. 1 RadPrU.

2.3.6. Rozróżnienie w ustawowych uprawnieniach występujące pomiędzy prezydiami rad okręgowych izb radców prawnych a Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych wynikających z brzmienia art. 59 ust. 4 RadPrU (upoważniającego Prezydium KRRP do "sprawowania czynności należących do zakresu działania" KRRP) potwierdza, że ustawodawca nie traktuje prezydiów rad OIRP jako samoistnych organów samorządu wyposażonych w samoistne kompetencje.

3. Podsumowując: przewidziane w ustawie o radcach prawnych ciała wykonawcze rad okręgowych izb radców prawnych nazywane prezydiami nie posiadają statusu organów samorządowych osób prawnych i tym samym podejmowane przez te "organy wykonawcze" rozstrzygnięcia nie stanowią uchwał organów samorządu, o których mowa w art. 47 RadPrU. Tym samym prezydium rad OIRP nie mają obowiązku przesyłania odpisów podejmowanych przez siebie uchwał Ministrowi Sprawiedliwości.

radca prawny dr Tomasz Scheffler