

Dagmara Gut

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

gutdagmara@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2761-4486

## Akty normatywne i indywidualne samorządów zawodowych jako przejaw funkcji administracji publicznej (uwagi na tle samorządu radców prawnych)

*Issuing normative and individual acts by professional associations as an indication of performing functions of a public administration by them (remarks made at the background of the legal adviser's association)*

### ABSTRACT

One of the basic assumptions of democratic state based on the rule of law is the principle of decentralisation of public administration, stated in the article 15(1) of the Constitution of Republic of Poland. Apart from the elemental form of territorial decentralisation (local associations) Polish Constitution provides for so-called material decentralisation. Its reflection can be seen in legislation powers to appoint occupational associations and make them responsible for providing the proper performance of the profession of public trust. This article aims at discussing professional associations power of lawmaking i.e. issuing normative and individual acts. Aforementioned issue will be examined on the background of legal adviser's association (the largest legal professional association in Poland). The power in question is the essential tool to supervise the proper performance of the profession. It is also important that it is a way of performing public administration functions.

**Keywords:** professional associations, legal adviser's association, functions of public administration, decentralisation, normative act, individual act.

## WPROWADZENIE

Jednym z podstawowych założeń organizacji ustroju demokratycznego państwa prawnego jest zasada decentralizacji wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP<sup>1</sup>. Przepis ten stanowi, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Pomimo, że literalnie unormowanie to odnosi się tylko do ustroju terytorialnego państwa, przyjmuje się, iż wynika z niego także ogólna dyrektywa decentralizacji zadań administracji publicznej. Decentralizacja ta polega nie tylko na wyposażeniu organów w samodzielność i niezależność (decentralizacja ustrojowa), lecz przejawia się także w różnych formach przekazywania funkcji i zadań z zakresu administracji publicznej podmiotom spoza aparatu państwowego (decentralizacja funkcjonalna)<sup>2</sup>. Jest ona zatem także rozdzieleniem zadań administracyjnych na różne jednostki wraz z ustanowieniem na ich rzecz – w zakresie realizacji tych zadań – określonego stopnia samodzielności i niezależności<sup>3</sup>. Zakres samodzielności wyznaczają zaś przewidziane ustawowo środki nadzoru, które powinny być określone w sposób ścisły<sup>4</sup>. Oznacza to konieczność wskazania w ustawie organów sprawujących nadzór, granic przedmiotowych nadzoru oraz katalogu środków nadzorczych będących do dyspozycji organu nadzorczego<sup>5</sup>.

Powyższe szerokie pojmowanie zasady decentralizacji jest konsekwencją przyjęcia w preambule Konstytucji RP zasady pomocniczości, oznaczającej konieczność udziału obywateli w wykonywaniu zadań publicznych w jak najszerszym stopniu. Zgodnie z tą zasadą państwo powinno podejmować jedynie te zadania, których obywatele nie są w stanie zrealizować bez jego udziału, co więcej, nawet jeśli jakieś zadanie państwo wykonuje samodzielnie, wówczas powinno ono być realizowane jak najbliżej obywatela i z jego udziałem<sup>6</sup>. Ze względu na rolę zasady pomocniczości w funkcjonowaniu państwa jako takiego przyjmuje się, że ma ona wpływ nie tylko na treść przepisów konstytucyjnych i ustawowych, ale także na ich interpretację<sup>7</sup>.

Kierując się powyższymi zasadami decentralizacji i pomocniczości, przewidziano na gruncie Konstytucji RP, obok podstawowej formy decentralizacji tery-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 7 kwietnia 1997 roku, Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>2</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 178.

<sup>3</sup> M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 61.

<sup>4</sup> J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 380.

<sup>5</sup> J. Zimmermann, *op. cit.*, s. 178.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 130–13.

<sup>7</sup> E. Olejniczak-Szałowska, *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Prawo administracyjne – podjęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2009, s. 135.

torialnej w postaci samorządu terytorialnego, także inne formy decentralizacji, tzw. decentralizację rzeczową. Do tej ostatniej należy zakwalifikować samorządy zawodowe. Regulacje konstytucyjne dotyczące obu grup samorządów umieszczone zostały w Rozdziale I – Rzeczpospolita, a zatem w rozdziale określającym najistotniejsze dla Rzeczypospolitej rozstrzygnięcia ustrojowe. Rangę tych przepisów podkreślał wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że fakt zamieszczenia normy prawnej w Rozdziale I świadczy o niezwyklej randze i o ogromnym znaczeniu, jakie przypisuje tej normie ustawodawca konstytucyjny<sup>8</sup>. W związku z tym uregulowanie instytucji samorządu zawodowego i innych rodzajów samorządów właśnie w art. 17 Konstytucji RP stanowi przejaw uznania ich przez ustawodawcę konstytucyjnego za doniosłą instytucję prawną oraz za jeden z filarów, na którym opiera się ustrój Rzeczypospolitej<sup>9</sup>.

Ustrojowy charakter samorządów zawodowych oznacza w pierwszej kolejności, jak podkreśla M. Szydło<sup>10</sup>, że samorządy te składają się na strukturę organizacyjną państwa, a co za tym idzie – powinny posiadać ustalone miejsce w obrębie struktury administracji bądź chociażby powinny być istotnymi partnerami społecznymi administracji publicznej. Z uwagi na swoją ustrojową naturę samorządy zawodowe mogą także wpływać na praktyczny kształt i funkcjonowanie ustroju, w szczególności poprzez tworzenie instytucjonalnych gwarancji efektywności korzystania przez jednostki z konstytucyjnego prawa wolności wyboru i wykonywania zawodu czy też prawa do zrzeszania się politycznego, społecznego i gospodarczego Rzeczypospolitej.

Zgodnie z dyspozycją art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powołanie tej instytucji pozostawione zostało zatem decyzji ustawodawcy, który może, lecz nie musi utworzyć samorządu zawodowego dla zawodu zaufania publicznego<sup>11</sup>. Dbłość o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest więc przede wszystkim zadaniem państwa, które następnie może być powierzone samorządowi zawodowemu<sup>12</sup>. Przykładem w tym zakresie jest chociażby zawód doradcy inwestycyjnego, który uznawany jest przez Trybunał Konstytucyjny za zawód zaufania publicznego i który

<sup>8</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2004 roku, K 25/03, LEX nr 140354; wyrok TK z 18 lipca 2012 roku, K 14/12, <https://www.saos.org.pl/judgments/110913> [dostęp z dnia: 1 maja 2018 roku.].

<sup>9</sup> M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016, s. 428; zob. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 roku, SK 16/07, OSNP 2009, nr 1–2 poz. 31; postanowienie TK z 28.2.2012 roku, SK 27/09, LEX nr 1167671.

<sup>10</sup> M. Szydło, *op. cit.*, s. 428.

<sup>11</sup> Zob. wyrok TK z 30 listopada 2011 roku, K 1/10, [www.prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000826/T/D20130826TK.pdf](http://www.prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000826/T/D20130826TK.pdf) [dostęp z dnia: 1 maja 2018 r.].

<sup>12</sup> M. Szydło, *op. cit.*, s. 448.

jak dotąd nie ma swojego samorządu zawodowego<sup>13</sup>. Jeśli jednak ustawodawca zdecyduje się na utworzenie dla danego zawodu samorządu zawodowego, wówczas zobligowany jest także wyposażyć go w odpowiednie kompetencje do realizacji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP funkcji. Tworząc ten samorząd, państwo ogranicza więc niektóre ze swoich administracyjnych kompetencji regulacyjnych związanych z działaniem w formach władczych i ceduje je w drodze ustawy na podmiot, który w tym zakresie pełni funkcję administracji publicznej. Samodzielność w realizacji tej funkcji podkreśla dodatkowo posiadanie przez samorządy zawodowe osobowości prawnej. Ma ona zarówno charakter prywatnoprawny (samorządy mogą bowiem nabywać prawa i zaciągać zobowiązania we własnym imieniu), jak i publicznoprawny (gdyż mogą one działać w formach władczych). Z uwagi na wskazane cechy w doktrynie zazwyczaj zalicza się samorządy zawodowe do grupy administrujących podmiotów publicznych<sup>14</sup>.

#### FUNKCJE SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH I NADZÓR NAD ICH WYKONYWANIEM

Określone w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP działania samorządów zawodowych, tj. reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, nazywa się najczęściej w literaturze i orzecznictwie funkcjami samorządów zawodowych<sup>15</sup>.

Pierwsza z nich, reprezentacja osób wykonujących zawody zaufania publicznego, oznacza występowanie w imieniu osób, wykonujących te zawody zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa<sup>16</sup>. Przy czym reprezentacja ta jest pojęciem szerszym aniżeli przyjmuje się to na gruncie prawa cywilnego, oznacza ona bowiem „ogół działań samorządów zawodowych, które polegają na występowaniu na zewnątrz w roli swego rodzaju emanacji czy też upostaciowienia osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz na działaniu w sferze zewnętrznej na rzecz czy też w interesie osób wykonujących zawody

<sup>13</sup> Wyrok TK z 12 maja 2009 roku, P 66/07, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 65.

<sup>14</sup> M. Stahl, *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] *Podmioty administrujące*, seria *System prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, A. Wróbel, t. 6, Warszawa 2011, s. 509–508.

<sup>15</sup> Zob. wyrok TK z 14 grudnia 2010 roku, K 20/08, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20102441636/T/D20101636TK.pdf> [dostęp z dnia: 1 maja 2018 r.]; wyrok TK z 22 maja 2001 roku, K 37/00, LEX nr 48039; wyrok TK z 18 października 2010 roku, K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.; czasami bywają także nazywane „zadaniami” (zob. wyrok TK z 6 marca 2012 roku, K 15/08, OTK-A, nr 3, poz. 24) bądź „celami” (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 roku, P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9).

<sup>16</sup> Wyrok TK z 22 maja 2001 roku, K 37/00, LEX nr 48039.

zaufania publicznego”<sup>17</sup>. Oznacza ona zatem manifestowanie wobec podmiotów zewnętrznych (państwa, obywateli, organizacji) swoich oczekiwań, interesów, potrzeb, przykładowo poprzez uczestniczenie w konsultacjach społecznych; załatwianie w imieniu osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego określonych spraw; ochronę ich interesów bądź też występowanie w roli adresata określonych postulatów czy skarg.

Funkcja druga, sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, zawiera w sobie cały katalog różnych czynności i tym różni się od funkcji reprezentacji, że ma charakter działalności o cechach władztwa publicznego. Celem przyznania samorządom zawodowym możliwości władczego oddziaływania jest należyte wykonywanie zawodów zaufania publicznego, zaś jego zakres determinowany jest przez interes publiczny i nakierowany na ochronę tego interesu. Wśród funkcji samorządów zawodowych, składających się na pojęcie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, znajdują się w szczególności: władcze decydowanie lub współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania danego zawodu, a więc reglamentowanie dostępu do niego; ustalanie zasad etyki (deontologii) zawodowej; sprawowanie orzecznictwa dyscyplinarnego w sprawach odpowiedzialności osób wykonujących zawody zaufania publicznego za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godności zawodu bądź za naruszenie obowiązków zawodowych; prowadzenie przez organy samorządu zawodowego rejestru osób aktualnie wykonujących dany zawód zaufania publicznego; wywieranie wpływu na kształtowanie zasad obywatela aplikacji lub innego rodzaju przygotowania zawodowego oraz ustalanie zakresu merytorycznego egzaminu zawodowego; a także określone zadania techniczno-organizacyjne, polegające m.in. na prowadzeniu systemu informatycznego niezbędnego dla realizowania określonych czynności przez osoby wykonujące zawody zaufania publicznego lub polegające na przechowywaniu akt dokumentujących te czynności<sup>18</sup>. Oczywiście w zależności od rodzaju danego samorządu oraz woli ustawodawcy wskazany katalog funkcji kształtuje się w nieco odmienny sposób. Określając model sprawowania przez samorzady pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, prawodawca jest jednak zobowiązany, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, zachować istotę pieczy oraz zapewnić, aby była ona sprawowana przez samorzady w interesie publicznym i dla jego ochrony<sup>19</sup>.

Powyższe funkcje samorzady zawodowe pełnią w sposób samodzielny, co nie oznacza jednak pełnej dowolności działania. Realizacja kompetencji administracji publicznej przez samorzady implikuje bowiem poddanie ich działań regułom wyznaczanym przez prawo, a co za tym idzie konieczność wyposażenia innych podmiotów w kompetencje nadzorcze nad wykonywaniem wskazanych funkcji

<sup>17</sup> M. Szydło, *op. cit.*, s. 441.

<sup>18</sup> Zob. m.in. wyrok TK z 6 marca 2012 roku, K 15/08; wyrok TK z 30 listopada 2011 roku, K 1/10.

<sup>19</sup> Wyrok TK z 14 grudnia 2010 roku, K 20/08.

administracyjnych przez samorządy. Skoro zatem, zgodnie z zasadą decentralizacji, samorządy zawodowe przejmują część zadań państwa, to stosunek nadzoru zachodzi pomiędzy państwem, czyli administracją rządową, a samorządem<sup>20</sup>. W odniesieniu do samorządu radców prawnych, jak i samorządu adwokatów nadzór ten sprawowany jest przez Ministra Sprawiedliwości (art. 5 u.r.p.<sup>21</sup> i art. 3 p.a.<sup>22</sup>). Przy czym wyłącznym kryterium nadzoru może być w omawianym zakresie tylko kryterium legalności<sup>23</sup>. Sanowi ono bowiem kryterium obiektywne, dzięki czemu eliminowana jest możliwość naruszenia samodzielności samorządów zawodowych poprzez stosowanie innych – ocennych i subiektywnych kryteriów. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że nadzór nad samorządem zawodowym powinien być sprawowany „tylko w niezbędnym zakresie”<sup>24</sup>. Przede wszystkim nie może on obejmować możliwości wydawania jakichkolwiek dyrektyw, wytycznych i poleceń dotyczących zakresu sprawowania przez samorządy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego<sup>25</sup>.

Działalność samorządów zawodowych jako podmiotów realizujących zadania publiczne poddana jest także kontroli sądowej. Gwarantuje ona zarówno ochronę praw jednostki w przypadku ich naruszenia przez działanie samorządu zawodowego, jak również stanowi ochronęprawnej samodzielności samorządów zawodowych jako podmiotów zdecentralizowanych, działających w zakresie przyznanej im prawem swobody<sup>26</sup>.

## WYDAWANIE AKTÓW NORMATYWNYCH PRZEZ SAMORZĄDY ZAWODOWE

### Uwagi ogólne

Wydawanie aktów normatywnych przez samorządy zawodowe jest jednym z najważniejszych działań z zakresu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Kompetencja ta jest bowiem środkiem

<sup>20</sup> P. Rączka, *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013, s. 138.

<sup>21</sup> Ustawa z 6 lipca 1982 roku o radcach prawnych, tekst jedn. z 2017 roku poz. 1870 ze zm.

<sup>22</sup> Ustawa z 25 lutego 1982 roku – Prawo o advokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku poz. 2368 ze zm.

<sup>23</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017, s. 173; M. Szydło, *op. cit.*, s. 450, M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 179–187.

<sup>24</sup> Wyrok TK z 1 grudnia 2009 roku, K 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112.

<sup>25</sup> P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca prawny” 2002, nr 4–5, s. 28–29.

<sup>26</sup> M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 207.



do realizacji ich najistotniejszych funkcji, takich jak reglamentacja dostępu do zawodu zaufania publicznego, ustalanie zasad deontologii takiego zawodu czy też prowadzenie szkolenia zawodowego. Przyznanie samorządom tego uprawnienia wskazuje także na ich samodzielność i udział w realizacji części zdecentralizowanych zadań publicznych<sup>27</sup>.

Podstawą konstytucyjną wszelkich działań prawodawczych podejmowanych przez samorządy zawodowe w zakresie materialnym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Jej dookreśleniem są natomiast ustawy korporacyjne, które nie zawierają co prawda szczegółowych delegacji ustawowych dla działań prawodawczych poszczególnych organów, ale określają funkcje danego samorządu przekazane mu na zasadzie decentralizacji. To na ich podstawie możliwe jest ustalenie ogólnego zarysu kompetencji prawodawczych samorządów zawodowych. Nie mówią one jednak o rzeczywistym i szczegółowym zakresie tych kompetencji. Co więcej, katalogi funkcji, jakie mają spełniać samorządy zawodowe w większości ustaw korporacyjnych poprzedzone są sformułowaniem „w szczególności” (przykładowo art. 41 u.r.p.), co powoduje, że takie wyliczenia można uznać jedynie za przykładowe, choć być może wskazują na najważniejsze ich funkcje. Tak ukształtowana regulacja ustawowa nie wyklucza więc – o czym świadczą działania obecnie funkcjonujących samorządów zawodowych – podejmowania działalności prawodawczej wykraczającej poza sprecyzowane w ustawie zadania samorządowe, o ile oczywiście będą się one mieścić w ramach wyznaczonych przez Konstytucję RP. Za słuszne należy zatem uznać stwierdzenie, że regulacja zawarta w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, poza wskazaniem granic działalności prawodawczej poprzez określenie funkcji samorządów zawodowych, stanowi także samoistną podstawę do podejmowania takiego typu działalności<sup>28</sup>. W zakresie jednak, w którym samorządy zawodowe wykonują działania z zakresu administracji publicznej, konieczne jest ustawowe dookreślenie kompetencji do wydawania aktów prawnych. Zgodnie bowiem z fundamentalną zasadą państwa prawa, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać, lecz muszą być one jasno i precyzyjnie określone w przepisie prawa<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *op. cit.*, s. 109.

<sup>28</sup> P. Rączka, *op. cit.*, s. 161.

<sup>29</sup> Zob. postanowienie TK z 9 maja 2005 roku, Ts 216/04, LEX nr 195289; wyrok TK z 23 marca 2006 roku, K 4.06, LEX nr 182500.

## WYDAWANIE AKTÓW GENERALNO-ABSTRAKCYJNYCH PRZEZ SAMORZĄDY RADCÓW PRAWNYCH

Akty generalno-abstrakcyjne wydawane przez samorządy zawodowe służą wykonywaniu funkcji, jakie przeznaczone zostały do realizacji samorządom zawodowym w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Z uwagi na to, jak również mając na względzie zamknięty katalog źródeł prawa, określony w art. 87 Konstytucji RP, należy je postrzegać jako akty generalne stosowania prawa, a więc jako jedną z postaci prawnych form działania administracji publicznej, a nie jako rodzaj decentralizacji funkcji prawotwórczych<sup>30</sup>.

Z punktu widzenia głównego tematu rozważań, wśród aktów generalno-abstrakcyjnych, najistotniejsze są statuty i regulaminy, gdyż to one odgrywają wiodącą rolę w realizacji przez samorządy zawodowe funkcji publicznych. Na poziomie ogólnokrajowym, w przypadku samorządu radców prawnych, akty te podejmowane są przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz Krajową Radę Radców Prawnych.

Akty ogólne samorządu radców prawnych odgrywały niegdyś kluczową rolę w zakresie funkcji przyznawania prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego. Początkowo bowiem samorząd radców prawnych posiadał kompetencje do uchwalania regulaminów dotyczących odbywania aplikacji radcowskiej, składania egzaminu radcowskiego oraz ustalania zasad przeprowadzenia konkursu na aplikantów radcowskich. Można więc powiedzieć, że co do zasady w pełni regulował on kwestię dostępu do zawodu radcy prawnego. W wyniku kolejnych nowelizacji u.r.p. kompetencje te były stopniowo ograniczane. Art. 60 pkt 8b u.r.p. przyznający Krajowej Radzie Radców Prawnych kompetencję do regulowania zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich (regulamin konkursu na aplikantów), w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 18 lutego 2004 roku<sup>31</sup> został uznany za niezgodny z Konstytucją RP. Trybunał stwierdził bowiem, że powierzenie w drodze ustawy samorządowi adwokatów czy radców prawnych przeprowadzania aplikacji nie jest równoznaczne z upoważnieniem korporacji do samoistnego określania zasad naboru na aplikację. W demokratycznym państwie prawa, zdaniem Trybunału, kryteria te powinny być określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego, gdyż tylko takie akty spełniają wymogi dostatecznej przejrzystości unormowań, a także odpowiadają zasadom otwarcia procesu ich tworzenia na kontrolę obywateli. Akty samorządów zawodowych, zgodnie

<sup>30</sup> R. Raszevska-Skałeczka, *Statuty i regulaminy zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007, s. 319.; odmienne: P. Rączka *op. cit.*, *passim*; interesujące rozważania w tym zakresie, odnosząc się do zasadności postrzegania działalności prawotwórczej samorządów zawodowych jako decentralizacji funkcji prawodawczych przeprowadził: L. Morawski, *Recenzja książki P. Rączki, Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 1, s. 104–109.

<sup>31</sup> Wyrok TK z 18 lutego 2004 roku, P 21/02.



z założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa, nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i nie mogą określać przesłanek ingerencji w sferę wolności i praw osób fizycznych znajdujących się poza samorządem zawodowym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, regulacje typu wewnątrz korporacyjnego o charakterze regulaminowym powinny być zatem adresowane wyłącznie do organów bądź do innych podmiotów poległych władztwu korporacji.

Z uwagi na powyższe ustawodawca, nowelą u.r.p. z 30 czerwca 2005 roku<sup>32</sup>, pozbawił początkowo samorząd radców prawnych także możliwości ustalania zasad składania egzaminu radcowskiego oraz zminimalizował wpływ tego samorządu na przeprowadzanie egzaminu. Regulacja ta została jednak uznana przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodną z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP<sup>33</sup>. W związku z tym obecnie egzaminy radcowskie przeprowadzają ośmioosobowe państwo-samorządowe komisje egzaminacyjne powołane w drodze zarządzenia przez Ministra Sprawiedliwości na obszarze właściwości jednej lub kilku okręgowych izb radców prawnych. Udział samorządów radców prawnych w procedurze składania egzaminów zawodowych przejawia się we wskazywaniu przez Krajową Radę Radców Prawnych czterech członków komisji egzaminacyjnych oraz delegowaniu przez Krajową Radę Radców Prawnych czterech radców prawnych do składu zespołu do przygotowania zadań na egzamin radcowski, powołanego przez Ministra Sprawiedliwości. Dodatkowo właściwa dla siedziby komisji egzaminacyjnej rada okręgowej izby radców prawnych – jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej – zapewnia obsługę administracyjną i techniczną działalności komisji egzaminacyjnej, w tym przeprowadzanie egzaminu radcowskiego (art. 36<sup>1</sup> u.r.p.).

W zakresie wykonywania przez samorząd zawodowy radców prawnych funkcji administracji publicznej istotną rolę odgrywają także kompetencje do określania wzorów etycznych. Dzięki ustanowieniu Kodeksu Etyki Radcy Prawnego, samorząd realizuje bowiem cel, jakim jest sprawowanie nadzoru nad należytym wykonywaniem zawodu, a w konsekwencji wykonuje także funkcję dyscyplinarną.

W świetle powyższego należy podkreślić, że akty generalno-abstrakcyjne, wydawane przez samorząd radców prawnych (jak i każdy inny samorząd), mogą posiadać normatywny charakter wyłącznie względem osób pozostających w stosunku przynależności do danego samorządu zawodowego i poza ten zakres nie mogą wykroczać. Stąd w odniesieniu do realizacji przez samorząd radców prawnych funkcji reglamentacji dostępu do zawodu zaufania publicznego obecnie w wyłącznej gestii tego samorządu pozostawiono tylko ustalanie regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, a więc aktu, który skierowany jest już do członków samorządu radców

<sup>32</sup> Dz.U. z 2015 roku, nr 163, poz. 1261.

<sup>33</sup> Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 roku, K 6/2006, OTK ZU 2007, nr 4A, poz. 45; wyrok TK z 8 listopada 2006 roku, K 30/2006, „Monitor Prawniczy” 2006, nr 23, s. 1238.

prawnych i jedynie w sposób pośredni wpływa na funkcję reglamentacyjną. Akty takie nie mają waloru prawa powszechnie obowiązującego, gdyż wedle przepisów Konstytucji RP samorządy zawodowe nie są i nie mogą zostać upoważnione do stanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Mają one jedynie charakter wewnętrzny i – odnosząc się do analogii z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP – obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu te akty, nie mogą być zatem podstawą do wydania decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów<sup>34</sup>. Z uwagi na to, w wyniku powyższego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją RP upoważnienia samorządu radców prawnych do wydawania regulaminu konkursu na aplikację radcowską, sądy administracyjne dopuszczały możliwość wznowienia postępowań zakończonych uchwałą wydaną na podstawie takiego regulaminu<sup>35</sup>.

Kontrolę legalności aktów normatywnych wydawanych przez samorząd radców prawnych sprawuje Sąd Najwyższy. Odpis każdej uchwały przesyłany jest Ministrowi Sprawiedliwości w terminie 21 dni od daty jej podjęcia (art. 47 ust. 1 u.r.p.). Minister może wówczas zwrócić się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy. Sąd utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy bądź uchyla ją i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do sposobu jej załatwienia (art. 47 ust. 2 u.r.p.). Kryterium przeprowadzania kontroli sądowej w tym przypadku jest więc kryterium legalności, a uprawnienia orzecznicze Sądu Najwyższego są wyłącznie kasacyjne.

## WYDAWANIE AKTÓW INDYWIDUALNYCH PRZEZ SAMORZĄD ZAWODOWY RADCÓW PRAWNYCH

Podstawowym instrumentem, służącym samorządom zawodowym do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, jest kompetencja do wydawania aktów indywidualnych. Pełni ona zwłaszcza kluczową rolę w odniesieniu do funkcji reglamentowania dostępu do zawodu. Z punktu widzenia wykonywania przez samorządy zawodowe zadań administracji publicznej, uprawnienie to stanowi zatem jedną z najistotniejszych kompetencji, pozwala bowiem na władcze kształtowanie sytuacji prawnych jednostek.

<sup>34</sup> M. Szydło, *op. cit.*, s. 445.

<sup>35</sup> Zob. wyrok WSA w Warszawie z 10 sierpnia 2005 roku, VI SA/Wa 94/05, LEX nr 190770; wyrok WSA w Warszawie z 28 września 2005 roku, VI SA/Wa 186/05, LEX nr 204679.

W odniesieniu do funkcji reglamentacji dostępu do zawodu, samorząd zawodowy radców prawnych wyposażony został w uprawnienie do podejmowania uchwał o przyznaniu prawa wykonywania zawodu, pozbawianiu tego prawa lub zawieszeniu w prawie do wykonywania zawodu. W ujęciu procesowym uchwały takie stanowią decyzje administracyjne<sup>36</sup>. Organy samorządu radców prawnych wyposażone zostały zatem, na mocy art. 1 pkt 2 k.p.a.<sup>37</sup>, w kompetencje ogólną do prowadzenia postępowania administracyjnego. Oznacza to, że w zakresie nieuregulowanym odmiennie w ustawie o radcach prawnych do podejmowania uchwał zastosowanie znajdują przepisy k.p.a., a więc przykładowo zasady ogólne czy przepisy dotyczące wyłączenia pracownika lub organu.

Decyzje powyższe podejmowane są na zasadzie wyłączności kompetencji, co oznacza, że jedynym podmiotem uprawnionym do decydowania o wpisie na listę radców prawnych, odmowie wpisu na listę radców prawnych, skreśleniu z listy radców prawnych oraz o zawieszeniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego są wyłącznie organy samorządu radców prawnych. Rozstrzygnięcia te pozostają jednak w każdym z przypadków pod bezpośrednim lub pośrednim nadzorem państwa sprawowanym w tym przypadku przez Ministra Sprawiedliwości. Uchwałę rady Okręgowej izby radców prawnych w sprawie wpisu na listę radców prawnych wraz z danymi osobowymi kandydata rada przesyła do Ministra Sprawiedliwości (art. 31<sup>1</sup> u.r.p.). Wpis na listę radców prawnych uważa się za dokonany dopiero wówczas, jeżeli Minister Sprawiedliwości w terminie 30 dni od doręczenia uchwały nie podpisze sprzeciwu (art. 31<sup>2</sup> u.r.p.). Minister nie prowadzi jednak w tym przypadku postępowania merytorycznego w sprawie, lecz jedynie kontroluje prawidłowość wydanej w sprawie decyzji pod względem legalności<sup>38</sup>. Jego decyzja podlega zaś kontroli sądowej (art. 31<sup>1</sup> ust. 2 u.r.p.). W przypadku podjęcia przez Okręgową izbę radców prawnych uchwały o odmowie wpisu na listę radców prawnych, uchwały o zawieszeniu prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego oraz uchwały o skreśleniu z listy radców prawnych. Zainteresowanemu służy odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, a następnie odwołanie do Ministra Sprawiedliwości oraz skarga do sądu administracyjnego. Od rozstrzygnięcia przysługuje z kolei skarga do sądu administracyjnego. W każdym z powyższych przypadków kompetencje Ministra Sprawiedliwości są wyłącznie kasacyjne, co oznacza, że nie może on podjąć rozstrzygnięcia z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i orzec co do istoty sprawy. Jak wynika bowiem z uchwały w składzie siedmiu sędziów NSA z 25 marca 2013 roku<sup>39</sup>, Minister Sprawiedliwości w omawianym

<sup>36</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 21 stycznia 2008 roku, VI SA/Wa 1700/07.

<sup>37</sup> Ustawa z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku poz. 1257 ze zm.

<sup>38</sup> Zob. wyrok NSA z 26 października 2017 roku, II GSK 37/16, LEX nr 2415230.

<sup>39</sup> Uchwała NSA z 25 marca 2013 roku, II GPS 1/13, LEX nr 1293245.

przypadku nie pełni roli organu wyższego stopnia w rozumieniu przepisów k.p.a. Ogólne postępowanie administracyjne oparte jest na zasadzie dwuinstancyjności postępowania. Decyzja Ministra podejmowana jest zaś w sytuacji, w której organy samorządu podjęły już dwukrotnie decyzję w administracyjnym toku instancji. Jednocześnie w ustawie o radcach prawnych brakuje wyraźnego wskazania kompetencji Ministra w zakresie podejmowania rozstrzygnięć w przedmiotowej sprawie. Nie można więc przyjąć, że mamy w tym przypadku do czynienia z odstępstwem od zasady dwuinstancyjności, które każdorazowo wymaga wyraźnej i niebudzącej wątpliwości regulacji. Co więcej, Minister Sprawiedliwości jako organ nadzoru powinien podejmować działania ściśle oparte na ustawie. Konstrukcja nadzoru nie pozwala bowiem na domniemanie kompetencji nadzorczych. Z uwagi więc na fakt, że ustawa o radcach prawnych milczy na temat szczegółowych kompetencji Ministra w omawianym zakresie, a nadzór z zasady nie powinien prowadzić do zastępowania jednostek nadzorowanych przez organ nadzorczy, w uchwale przyjęto, że kompetencje Ministra w przedmiotowym przypadku obejmują wyłączne prawo do podejmowania decyzji kasacyjnych.

Podejmowanie uchwał z zakresu dostępu do zawodu radcy prawnego jest zatem kompetencją wyłączną organów samorządowych. Uchwały te mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, tj. w oparciu o przesłanki określone w ustawie o radcach prawnych. Kontrolę legalności uchwał sprawuje natomiast zarówno państwo (Minister Sprawiedliwości), jak też sądy administracyjne. Przyznanie samorządowi zawodowemu radców prawnych powyższego uprawnienia na zasadzie wyłączności kompetencji stanowi niewątpliwie wyraz samodzielności tego samorządu oraz świadczy o jego istotnej roli w wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej.

## ZAKOŃCZENIE

Po 1989 roku w Polsce powrócono do zasady decentralizacji administracji publicznej. Spowodowało to reaktywację wcześniej istniejących samorządów zawodowych i utworzenie wielu nowych. Co więcej, obecnie zauważyć można tendencję, polegającą na podejmowaniu przez kolejne grupy zawodowe działań, mających na celu powołanie własnego samorządu, np. przez zarządców nieruchomości czy nauczycieli. Zjawisko to dowodzi, że organizacje będące blisko związane z funkcjonowaniem danej grupy zawodowej mogą o wiele lepiej niż administracja państwowa realizować właściwe im zadania. Istnienie samorządów jest także dużym obciążeniem dla państwa, w razie ich braku to państwo byłoby bowiem wyłącznie odpowiedzialne za realizację celów określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Można więc powiedzieć, że szeroki zakres zadań współczesnego państwa „wymusza na nim niejako decentralizację i sprawa, że powołanie samo-

rzędu nie jest tylko aktem dobrej woli państwa, ale środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach podstawowych<sup>40</sup>. Z uwagi na to obecnie funkcjonującym samorządom zawodowym powierza się także niektóre spośród zadań administracji publicznej, które samorzady te wykonują w sposób samodzielny.

Jedną z podstawowych kompetencji z zakresu administracji publicznej przyznaną samorządom zawodowym jest uprawnienie do wydawania aktów normatywnych. Stanowi ona bowiem podstawowy instrument służący realizacji funkcji, jakie mieszczą się w konstytucyjnym pojęciu sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Samorządowi radców prawnych przysługują szerokie uprawnienia do stosowania prawa. Szczególnie istotne jest przyznanie tej korporacji wyłącznej kompetencji do podejmowania decyzji administracyjnych, których przedmiotem jest szeroko rozumiana reglamentacja dostępu do zawodu radcy prawnego. Świadczy to o istotnej ustrojowej roli tego samorządu zawodowego oraz o zaufaniu państwa do tego zrzeszenia.

#### BIBLIOGRAFIA

- Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorzady zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Karcz-Kaczmarek M., *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017.
- Morawski L., *Recenzja książki P. Rączki, Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 1.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zasada pomocniczości (subsydiarności)*, [w:] *Prawo administracyjne – podjęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2009.
- Raszewska-Skałocka R., *Statuty i regulaminy zakładu administracyjnego jako źródło prawa*, Wrocław 2007.
- Rączka P., *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce*, Toruń 2013.
- Stahl M., *Inne administrujące podmioty publiczne*, [w:] *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, A. Wróbel, *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011.
- Stahl M., Olejniczak-Szałowska E., *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 1, Warszawa 2016.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

<sup>40</sup> M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 40.

## ABSTRAKT

Jednym z podstawowych założeń organizacji demokratycznego państwa prawnego jest zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Obok podstawowej formy decentralizacji terytorialnej w postaci samorządu terytorialnego w Konstytucji RP przewidziano także inne jej formy, tzw. decentralizację rzeczową, której wyrazem jest m.in. możliwość powołania przez ustawodawcę samorządów zawodowych oraz przyznania im funkcji sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Celem artykułu jest omówienie, na przykładzie samorządu zawodowego radców prawnych (jako najliczniejszego samorządu prawniczego w Polsce), jednego z podstawowych uprawnień samorządów zawodowych, tj. uprawnienia do stanowienia aktów normatywnych oraz wydawania aktów indywidualnych. Kompetencja ta jest bowiem podstawowym wyrazem sprawowania przez samorząd zawodowy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, a w szczególności odgrywa kluczową rolę w zakresie sprawowania przez niego funkcji administracji publicznej.

**Słowa kluczowe:** samorzady zawodowe, samorząd zawodowy radców prawnych, funkcje administracji publicznej, decentralizacja, akt normatywny, akt indywidualny.