

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Arkadiusz Bereza

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID: 0000-0002-3964-9179

arkadiusz.bereza@umcs.pl

Niepołączalność funkcji i mandatów w organach w prawniczych samorządach zawodowych

ABSTRAKT

Artykuł dotyczy zagadnień organizacyjnych samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego w kontekście realizacji zasady *incompatibilitas* jako warunku *sine qua non* właściwego ich funkcjonowania i rzetelnej realizacji powierzonych im zadań publicznych. Przeprowadzona analiza dotyczy samorządów: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników, rzeczników patentowych i doradców podatkowych, z uwzględnieniem ich zróżnicowanej struktury oraz podstaw obowiązywania (ustawa lub/i akty prawa wewnętrznego) zakazu łączenia funkcji lub mandatów w organach tych samorządów zawodowych. W wyniku przeprowadzonych badań ustalono, że zjawisko łączenia funkcji stanowi problem w samorządzie radców prawnych. W opracowaniu przedstawiono przyczynę tego stanu oraz sformułowano wnioski *de lege ferenda*, które dotyczą wprowadzenia zakazu łączenia funkcji w optymalnym zakresie na wzór rozwiązań obowiązujących w samorządzie adwokackim. Celem artykułu jest nie tylko udowodnienie tezy o konieczności tych zmian, lecz także wskazanie sposobu ich wprowadzenia. Postulat ten można zrealizować poprzez zmianę przepisów wewnątrznie obowiązujących samorządu radców prawnych, które należy traktować jako akty normatywne o charakterze wewnątrzzakładowym, a dopiero ostatecznie w drodze ingerencji ustawodawcy.

Słowa kluczowe: *incompatibilitas*; prawnicze samorządy zawodowe; samorząd radców prawnych; samorząd adwokacki; akty prawa wewnątrznie obowiązującego

WPROWADZENIE

Inspiracją do poruszenia prawno-organizacyjnych zagadnień związanych z zasadą niepołączalności funkcji i mandatów w organach w prawniczych samorządach zawodowych (*incompatibilitas*) jest obserwacja praktyki funkcjonowania samorządu radców prawnych. Występujące w nim zjawisko łączenia funkcji, niegdyś incydentalne lub ograniczone, staje się coraz powszechniejsze, a jego obecny zasięg zmusza do postawienia tezy o konieczności poprawy standardów organizacyjnych tego samorządu zawodowego. Prowadzi to bowiem do sytuacji niepożądanych wewnątrz samorządu radcowskiego i do niekorzystnego postrzegania go na zewnątrz jako samorządu zawodu zaufania publicznego wykonującego zadania publiczne. Stan ten wynika zarówno z braku ograniczeń w prawie powszechnie obowiązującym, jak i z braku mechanizmów ograniczających tę praktykę w przepisach wewnętrznych samorządu radców prawnych.

Samorządy prawniczych zawodów zaufania publicznego są tworzone w drodze ustawy. Ustawodawca określa ich organizację w sposób bardziej lub mniej szczegółowy, pozwalając w różnym zakresie na doregulowanie tych kwestii w przepisach wewnętrznych samorządu zawodowego. Dotyczy to zwłaszcza sposobu obsady organów, których skład ma gwarantować właściwą realizację ustawowych zadań samorządu zawodowego. Istotne znaczenie dla poruszanego zagadnienia ma również stosunek do samorządu zawodowego osób, które są stale zaangażowane

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

w jego działalność. W przepisach regulujących ustrój prawniczych samorządów zawodowych kwestia ta rozwiązywana jest niejednolicie, zależnie od zasad jego organizacji. Brak regulacji w tym zakresie skutkuje nasileniem zjawiska łączenia funkcji i mandatów w organach. Zjawisko to z dużą ostrością uwidacznia się w samorządzie radcowskim. Celem niniejszego opracowania jest ustalenie przyczyn takiego stanu rzeczy oraz wskazanie na możliwe kierunki rozwiązań dotyczących zasady *incompatibilitas*, a w szczególności określenie jej optymalnego zakresu. W celu uzyskania pełnego obrazu tego zagadnienia – chociaż wymaga zaznaczenia, że praca nie aspiruje do wyczerpującej analizy zasygnalizowanego pola badawczego – poddano ocenie rozwiązania obowiązujące w innych prawniczych samorządach zawodowych przez pryzmat ich organizacji. Problematyka ta nie była dotychczas poruszana w literaturze prawniczej, prawdopodobnie z uwagi na specjalistyczny charakter zagadnienia. Niemniej wywiera ona kluczowy wpływ na działalność samorządów prawniczych i na sposób, a zwłaszcza jakość, realizacji powierzonych im zadań publicznych. Nie dziwi więc, że niekiedy staje się ono również przedmiotem debaty środowiskowej w ramach prawniczych samorządów zawodowych.

SAMORZĄDY PRAWNICZYCH ZAWODÓW ZAUFANIA PUBLICZNEGO

Samorządy zawodowe zawodów zaufania publicznego działają na podstawie ustaw znajdujących podstawę w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Treść tych ustaw wskazuje na występowanie różnych zadań o charakterze publicznym, które zostały powierzone samorządom zawodowym. Związane są one z reprezentacją osób wykonujących zawody zaufania publicznego (zarówno wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa) oraz sprawowaniem pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Konsekwencją tego jest obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego. Samorząd zawodowy jest jedną z form decentralizacji w wykonywaniu zadań publicznych, realizując konstytucyjną zasadę pomocniczości. Zakłada ona samodzielne wykonywanie konkretnych zadań publicznych przez poszczególne wspólnoty w społeczeństwie (w tym przypadku wspólnoty zawodowe) w sposób bardziej efektywny, niż czyniłyby to organy państwowe². Samorząd zawodowy stanowi więc zdecentralizowaną na rzecz korporacji formę wykonywania administracji publicznej wobec jego członków i występuje jako podmiot „władztwa publicznego” w zakresie przyznanym przez ustawę³.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 443, ze zm.), dalej: Konstytucja RP. Zob. także: M. Kępa, *Essence of Self-governance Illustrated with an Example of the Professional Self-government Body of Legal Counsels (in Poland)*, “Lex localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19(4), s. 906–907.

² Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK ZU 2012, nr 3A, poz. 25.

³ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61. Zob. także: wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

W pracy poddano analizie organizację samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego, do których zalicza się: adwokatów, radców prawnych, rzeczników patentowych, doradców podatkowych, notariuszy i komorników⁴. Radcowie prawni i adwokaci zorganizowani są na zasadach samorządu zawodowego, tworząc samorząd radców prawnych i adwokaturę⁵. Na podobnych zasadach jest zorganizowany samorząd doradców podatkowych i rzeczników patentowych. Funkcjonariusze publiczni, którymi są notariusze oraz komornicy, a także nieposiadający takiego statusu asesory komorniczy, tworzą odpowiednio samorząd notarialny i samorząd komorniczy⁶.

Według stanu na 1 stycznia 2022 r. najliczniejszy jest samorząd radcowski, w skład którego wchodzi 50 228 radców prawnych. Samorząd adwokacki liczy 28 578 adwokatów, samorząd doradców podatkowych – 8886 osób, a samorząd rzeczników patentowych – 926. Liczby te – w przypadku samorządów: radcowskiego, adwokackiego i rzeczników patentowych – należałoby powiększyć o osoby będące aplikantami, którzy są członkami samorządu. Nie ma to jednak znaczenia dla przedmiotowych rozważań, gdyż nie mają oni praw wyborczych w ramach samorządów zawodowych, do których należą. W skład samorządu notarialnego wchodzi 3683 notariuszy, a w skład samorządu komorniczego – 2110 komorników i 1273 asesorów komorniczych (którzy mają ograniczone bierne prawo wyborcze⁷).

ORGANIZACJA PRAWNICZYCH SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH

Prawnicze samorzady zawodowe powinny być tak zorganizowane, aby uzyskać zdolność do jak najbardziej efektywnej realizacji zadań, jakie stawia przed nimi Konstytucja RP. Zasadniczo należy to do ustawodawcy, ale nie wyklucza to uchwalenia na podstawie delegacji ustawowej aktów prawa wewnętrznego obowiązującego, które mają dopełniać przepisy ustawowe związane z organizacją samorządu zawodowego. Celem ich uchwalenia jest m.in. zapewnienie właściwej obsady organów wykonujących zadania publiczne, w tym ustalenie zasad piastowania funkcji albo kandydowania (co ma wpływ na bierne prawo wyborcze) na funkcje i do organów prawniczych samorządów zawodowych w zakresie nieuregulowanym przez ustawodawcę.

⁴ Pominąłem, zaliczany do zawodów prawniczych związanych z wykonywaniem prawa, zawód kuratora sądowego z uwagi na charakter i organizację samorządu kuratorskiego tworzonego przez kuratorów zawodowych (art. 43–51 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych, t.j. Dz.U. 2020, poz. 167).

⁵ Art. 5 i art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166), dalej: URadPr; art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1184), dalej: PrAdw.

⁶ Art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1192, ze zm.), dalej: PrNot; art. 2 ust. 1 i art. 195 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1168), dalej: UoKS; art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138). Asesor komorniczy nie jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu tego przepisu, ale należy go tak traktować na gruncie odpowiedzialności karnej i ochrony karnoprawnej, gdy pełni zlecone mu obowiązki zastępcy komornika bądź prowadzi zlecone mu przez komornika czynności egzekucyjne. Tak: uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 12/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 42.

⁷ Asesory komorniczy nie mogą kandydować na funkcję Prezesa i wiceprezesa Krajowej Rady Komorniczej (art. 199 UoKS), przewodniczącego rady izby komorniczej (art. 208 ust. 1 pkt 1 UoKS), członka Krajowej Komisji Rewizyjnej (art. 204 UoKS) czy członka komisji dyscyplinarnej (art. 231 UoKS). Rozwiązanie dotyczące wprowadzenia asesorów komorniczych do samorządu komorniczego i ich statusu w samorządzie krytycznie ocenia P. Rączka (*Samorząd komorników sądowych w ustawie o komornikach sądowych z 22 marca 2018 r.*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020, s. 54–55).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Organizacja prawniczych samorządów zawodowych konstrukcyjnie opiera się o system lokalnych jednostek organizacyjnych oraz struktury centralne reprezentujące wszystkich jej członków. Ta dwuszczeblowa organizacja znajduje swoje uzasadnienie w korporacyjnym charakterze jednostek organizacyjnych. Należy przy tym zaznaczyć, że przymiot osobowości prawnej niekoniecznie przywiązany jest do jednostki organizacyjnej. Na szczeblu lokalnym osobowość prawną mają jednostki organizacyjne samorządów: radcowskiego, adwokackiego, notarialnego i komorniczego (choć w tym ostatnim przypadku ustawa przyznaje lokalnej jednostce organizacyjnej także status organu samorządu komorniczego). Obszar działania (za sięg terytorialny) lokalnych jednostek organizacyjnych w samorządach adwokackim i radcowskim określają wydane przez te samorzady przepisy wewnętrzne⁸, a w przypadku samorządów komorniczego i notarialnego dostosowany jest on ustawowo do podziału dla celów sądowych na poziomie okręgów sądów apelacyjnych⁹. Oznacza to także, że liczba lokalnych jednostek organizacyjnych w samorządach adwokackim i radcowskim ustalana jest w przepisach wewnętrznych tych samorządów (na marginesie można wspomnieć, że nie uległa ona zmianie od 1983 r.), a w przypadku samorządów komorniczego i notarialnego wynosi 11, co odpowiada obecnej liczbie okręgów sądów apelacyjnych. Lokalne jednostki organizacyjne samorządów doradców podatkowych i rzeczników patentowych nie posiadają osobowości prawnej, która przypisana jest jedynie do jednostki organizacyjnej o charakterze centralnym. W samorządach adwokackim, komorniczym i notarialnym na szczeblu centralnym osobowość prawną posiada natomiast wskazany w ustawie organ. Szczególną konstrukcję ma więc samorząd radcowski, w którym osobowość prawną mają zarówno lokalne jednostki organizacyjne, jak i centralna jednostka organizacyjna. To determinuje specyficzną organizację samorządu radcowskiego, którego organ stojący na czele centralnej jednostki organizacyjnej powinien *de facto* reprezentować nie tylko wszystkich radców prawnych, lecz także lokalne jednostki organizacyjne dysponujące dużym stopniem niezależności, co w konsekwencji tworzy quasi-federalistyczną strukturę samorządu¹⁰.

Prawnicze samorzady zawodowe (w tym ich jednostki organizacyjne) działają przez swoje organy, których zadania określają przepisy powszechnie obowiązujące. O ile zadania organów na szczeblu centralnym są enumeratywnie wskazane w ustawach korporacyjnych, o tyle zakres uprawnień organów lokalnych jednostek organizacyjnych jest zasadniczo otwarty (choć niektóre z zadań publicznych zostały do nich, jako wyłączne, w sposób wyraźny przypisane). Regulacje dotyczące kompetencji organów prawniczych samorządów zawodowych zawarte są w ustawach normujących ich ustrój i organizację. Do wyłącznych zadań organów szczebla centralnego samorządu prawniczego należy m.in. udzielanie opinii o projektach aktów prawnych oraz przedstawianie wniosków i postulatów w zakresie tworzenia i stosowania

⁸ Art. 38 i art. 58 pkt 4 PrAdw; art. 49 ust. 3 i art. 60 pkt 9 URadPr. Uprawnienie organów samorządów adwokackiego i radcowskiego do wydawania przepisów wewnętrznych dotyczących określenia liczby izb i obszaru ich działania jest kwestionowane jako niezgodne z Konstytucją RP we wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r. grupy posłów na Sejm IX kadencji do Trybunału Konstytucyjnego.

⁹ Art. 28 § 1 PrNot; art. 205 ust. 1 UoKS.

¹⁰ T. Scheffler, [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa 2018, s. 650.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

prawa¹¹, natomiast do organów i jednostek szczebla lokalnego posiadających osobowość prawną m.in. organizacja i prowadzenie szkolenia aplikantów¹². W ustawach zawarte są także ogólne zadania samorządów prawniczych, których realizacja wymaga współdziałania organów różnego szczebla¹³.

Sytuacja nieco komplikuje się w przypadku działania organów szczebla centralnego i organów szczebla lokalnego w sprawach realizowanych w ramach ich imperium, np. w kontekście postępowań w sprawach indywidualnych prowadzonych przez wskazane w ustawie organy samorządu zawodowego, czy też nawet dominium, m.in. w zakresie dysponowania i zarządzania odrębnym majątkiem jednostek organizacyjnych samorządu mających odrębną osobowość prawną. Na tym tle jako istotny jawi się zakaz łączenia (niepołączalność) funkcji lub mandatów w organach samorządów prawniczych. Rozważania te ograniczono jedynie do funkcji lub mandatów sprawowanych w ramach samorządu prawniczego (od strony podmiotowej tzw. niepołączalności formalnej), pominięto zaś kwestie ich łączenia z funkcjami i zajęciami wykonywanymi poza samorządem prawniczym. Na tym tle toczy się odrębna debata (w samorządzie adwokackim, a ostatnio również w samorządzie doradców podatkowych) na płaszczyźnie chronionej normami etycznymi i deontologicznymi aksjologii wykonywanego zawodu, w tym zachowania gwarancji jego niezależności¹⁴.

PODSTAWY OGRANICZEŃ PIASTOWANIA FUNKCJI W PRAWNICZYCH SAMORZĄDACH ZAWODOWYCH

Funkcje w samorządzie prawniczym to stanowiska wymienione w ustawie regulującej ustrój samorządu zawodowego. Zakresu przedmiotowego tego pojęcia nie można rozszerzać na wszystkich członków organów ustawowych samorządu, chyba że ustawa stanowi inaczej. Ograniczenia w biernym prawie wyborczym na funkcje w niektórych samorządach prawniczych pojawiły się w 2005 r. W samorządach radcowskim i notarialnym ustawowo wprowadzone ograniczenia dotyczyły zakazu sprawowania tej samej funkcji dłużej niż przez dwie ko-

¹¹ Por. art. 58 pkt 9 PrAdw; art. 60 pkt 2 URadPr; art. 40 § 1 lit. b PrNot; art. 202 ust. 1 pkt 2 UoKS. Art. 56 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2117), dalej: UDPOd; art. 51 pkt 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2021, poz. 944, ze zm.), dalej: URzPat; A. Bereza, *Participation of Legal Profession Self-Government Organizations in the Process of Law-Making*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy” 2018, vol. 16(5), s. 51–53.

¹² Por. art. 44 ust. 1 PrAdw; art. 38 ust. 1 URadPr; art. 73 PrNot; art. 94 ust. 1 UoKS.

¹³ Niekiedy także formalnego współdziałania z różnymi organami władzy publicznej, czego przykładem jest organizacja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zob. szerzej: A. Bereza, *Cooperation of the Central Government, Local Government and Self-Government of Legal Professionals in Organising the System of Legal Aid in Poland*, „Lex localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19(3), s. 740–748.

¹⁴ P. Kardas, J. Giezek, *O etycznych i deontologicznych podstawach obowiązującego adwokatów zakazu łączenia zajęć – uwagi na marginesie uchwały NRA z 21.09.2019 r. zmieniającej § 9 Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu*, „Palestra” 2019, nr 10, s. 22–36. Uchwała VI Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych z dnia 16 stycznia 2022 r. zmieniająca zasady etyki doradców podatkowych m.in. poprzez wprowadzenie zakazu świadczenia usług dla organów podatkowych lub urzędów, obsługujących te organy w związku z rozstrzygnięciem indywidualnych spraw podatników, z wyjątkiem sporządzania opinii podatkowych i działalności edukacyjnej, w tym zakresie została zawieszona przez organ nadzoru – Ministra Finansów.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

lejno następujące po sobie kadencje. W samorządzie notarialnym dotyczyły one prezesa i wiceprezesa izby notarialnej, a w samorządzie radcowskim – wszystkich funkcji w organach samorządu, chociaż z czasem uczyniono wyjątek od tej zasady dla organów pionu dyscyplinarnego z uwagi na konieczność jego profesjonalizacji. Intencją ustawodawcy przy wprowadzaniu tych ograniczeń było przeciwdziałanie zbytnej koncentracji pełnienia określonych stanowisk przez te same osoby. Problem ten nie dotyczył adwokatury, gdyż od 1982 r. takie ograniczenia już istniały i dotyczyły funkcji w Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej oraz prezydiach okręgowych rad adwokackich¹⁵.

Znacznie poważniejszym zagadnieniem jest zakaz jednoczesnego łączenia funkcji w samorządach prawniczych i nie musi się on koniecznie sprowadzać do ograniczenia biernego prawa wyborczego członka samorządu. Zakaz ten ukierunkowany jest na wyłączenie możliwości występowania osób pełniących te funkcje w różnych sytuacjach prawnych lub faktycznych, które rodziłyby lub mogłyby rodzić podejrzenie o wystąpienie szeroko rozumianego konfliktu interesu oraz zagrożeń wynikających z kumulacji funkcji, a wśród nich niebezpieczeństwa w postaci uszczerbku dla rzetelności wykonywanych zadań i zakłócenia sprawności działania samorządu zawodowego (nie wspominając o możliwych nadużyciach władzy).

Ograniczenie w piastowaniu stanowisk publicznych powinno mieć podstawę ustawową, gdyż stanowi ingerencję w sferę wolności i praw jednostki. Czy zasadę tę należy stosować do funkcji w samorządach zawodowych? Przeciwno temu przemawia dotychczasowa praktyka związana z tworzeniem przepisów wewnętrznych samorządów prawniczych niekwestionowana przez organ nadzoru. Sprawy te tylko niekiedy są uregulowane na poziomie ustawowym. Częściej regulują je przepisy wewnętrzne samorządów prawniczych wydane na podstawie wyraźnej delegacji ustawowej. Z pewnością nie mogą być one uchwalone jedynie w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który wyznacza funkcje i główne zadania samorządów zawodów zaufania publicznego¹⁶.

Przepisy wewnętrzne samorządów prawniczych wprowadzają różne ograniczenia (niepołączalność funkcji) lub dodatkowe wymogi (cenzus praktyki zawodowej) w kandydowaniu na funkcje w samorządzie zawodowym lub ograniczenia w ich jednoczesnym piastowaniu dla zapewnienia takiej organizacji samorządu prawniczego, która zagwarantuje mu zdolność do realizacji obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących. Na tym tle powstaje pytanie, czy samorząd prawniczy reprezentujący – na mocy Konstytucji RP – zrzeszone w nim osoby wykonujące zawód zaufania publicznego może sprawę zakazu łączenia funkcji uregulować w ramach przysługującej mu autonomii organizacyjnej w swoich przepisach wewnętrznych wydanych na podstawie delegacji ustawowej. W ocenie autora jest to dopuszczalne z uwagi na charakter tych aktów prawa wewnętrznego, o ile nie naruszają one zasad określonych w ustawach ustrojowych samorządów prawniczych¹⁷. Przyjęcie innej konstrukcji

¹⁵ Art. 11 ust. 3 PrAdw.

¹⁶ J. Ciapała, *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, s. 213.

¹⁷ Art. 43 ust. 3 URadPr; art. 11 ust. 3 PrAdw; art. 32 § 3 PrNot; art. 198 ust. 2 UoKS; art. 44 ust. 4a URzPat. Zasady tej do tej pory nie wprowadzono w samorządzie doradców podatkowych.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

oznaczałoby, że szereg postanowień obecnie obowiązujących aktów prawa wewnętrznego dotyczących wnętrza korporacyjnego samorządów prawniczych, a odnoszących się do struktury lub ograniczeń w piastowaniu różnych funkcji lub kandydowaniu na te funkcje (tzw. niewybieiralność, oznaczająca faktyczne ograniczenie biernego prawa wyborczego), narusza prawo, a zwłaszcza konstytucyjną regułę dotyczącą piastowania stanowisk publicznych.

Niepołączalność funkcji w samorządzie prawniczym realizującym zadania publiczne ma podobne cele ustrojowe, jakie przypisuje się niepołączalności piastowania różnych stanowisk w organach władzy publicznej. Służy ona oddzieleniu realizacji zadań, które w aspektach organizacyjnym i funkcjonalnym nie mogą być wykonywane przez tę samą osobę (np. funkcje w organach pionu dyscyplinarnego samorządów prawniczych czy w organach o charakterze uchwałodawczym i jednocześnie w organach je kontrolujących), a także daje instytucjonalne gwarancje należytego wykonywania obowiązków przez te osoby, przeciwdziała konfliktowi interesów i służy eliminacji zjawisk korupcyjnych, zapewnia przejrzystość podejmowania decyzji oraz jest elementem racjonalnego zarządzania zasobami ludzkimi¹⁸. Te założenia leżą u podstaw przeprowadzonej analizy organizacji i funkcjonowania organów samorządów prawniczych, która pozwala na wyprowadzenie wniosków oraz sformułowanie postulatów zmian. Dotyczy to zwłaszcza samorządu radcowskiego, który stanowi płaszczyznę koncesjonowanej debaty dopuszczanej w granicach określonych ramami demokracji proceduralnej. Zjawisko to paradoksalnie wynika z szerokiej delegacji do uregulowania zasad obsady organów samorządu radcowskiego, a co za tym idzie nieuzasadnionych obaw przed wprowadzeniem zmian osób stale zajmujących się działalnością samorządową.

ZAKAZ ŁĄCZENIA FUNKCJI I MANDATÓW W ORGANACH NA TLE ORGANIZACJI PRAWNICZYCH SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH

Modelowe rozwiązanie można zaobserwować w samorządzie adwokackim, tym bardziej że sferze niedoregulowanej towarzyszy wypracowana przez lata kultura wyborcza. Organizacja samorządu adwokackiego współtworzona jest przez organy adwokatury oraz organy izb adwokackich i zespołów adwokackich¹⁹. Organami adwokatury są: Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka (NRA), Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny Adwokatury oraz Wyższa Komisja Rewizyjna, natomiast organami izb adwokackich (obecnie jest ich 24) są: zgromadzenie izby, okręgowa rada adwokacka, sąd dyscyplinarny, rzecznik dyscyplinarny oraz komisja rewizyjna²⁰. Osobowość prawną posiadają: zespoły adwokackie, izby adwokackie oraz mająca status organu NRA²¹. Organy adwokatury wybierane są przez Krajowy Zjazd Adwokatury, a organy izby adwokackiej oraz delegaci na Krajowy Zjazd – przez zgromadzenie izby. Ustawa precyzyjnie określa skład NRA. Obok Prezesa NRA w jej

¹⁸ M. Zubik, *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87), s. 107.

¹⁹ Zespoły adwokackie, wraz ze swoimi organami wskazanymi w art. 30 PrAdw, są stopniowo wygasającą formą wykonywania zawodu adwokata.

²⁰ Art. 9 ust. 1 i art. 39 PrAdw.

²¹ Art. 10 PrAdw.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

skład wchodzi z urzędu dziekani okręgowych rad adwokackich oraz adwokaci wybrani przez Krajowy Zjazd Adwokatury w liczbie odpowiadającej liczbie dziekanów okręgowych rad adwokackich, nie więcej niż ośmiu adwokatów z tej samej izby²². Taki mechanizm obsady najważniejszego organu adwokatury gwarantuje realny wpływ wszystkich izb adwokackich na kierunek jego działalności. Ustawa wyraźnie wprowadza zakaz łączenia mandatów ustawowych organów samorządu adwokackiego (z wyłączeniem kierownika zespołu adwokackiego)²³. Oznacza to nie tylko zakaz łączenia funkcji w organach, lecz także członkostwa w ustawowych organach samorządu adwokackiego, co niewątpliwie wpływa na realizację celów, którym ten zakaz ma służyć. Zapewnia to także transparentność procesu decyzyjnego w sprawach indywidualnych, które w trybie odwoławczym rozstrzyga Prezydium NRA. Składa się ono z Prezesa NRA oraz wybranych spośród członków NRA: dwóch wiceprezesów, sekretarza, skarbnika, zastępcy sekretarza i dwóch członków²⁴. Osoby te nie łączą innych mandatów, a tym bardziej funkcji w ustawowych organach samorządu adwokackiego, w tym również w okręgowej radzie adwokackiej, występującej w sprawach indywidualnych w charakterze organu pierwszej instancji.

Rozwiązania w samorządach komorniczym i notarialnym są zbliżone z uwagi na podobną, lecz nieidentyczną strukturę organizacyjną, a także obowiązującą zasadę przeprowadzania wyborów na szczeblu lokalnym.

Organami samorządu komorniczego na szczeblu centralnym są Krajowa Rada Komornicza i Krajowa Komisja Rewizyjna, a na szczeblu lokalnym organami izb komorniczych są: walne zgromadzenia izb komorniczych, rady izb komorniczych i komisje rewizyjne. Wszystkie te organy wybierane są przez walne zgromadzenia izb komorniczych według zasad określonych w ustawie²⁵. Osobowość prawną posiadają izby komornicze oraz Krajowa Rada Komornicza, mające status organów samorządu komorniczego²⁶. W ustawie wprowadzono zakaz łączenia członkostwa w pochodzących z wyboru organach samorządu komorniczego²⁷. Mimo potknięć natury systemowej w katalogu organów (katalog organów samorządu komorniczego i odrębny katalog organów izby komorniczej, która została zaliczona do organów samorządu komorniczego) zakaz ten należy odnosić do wszystkich wybieralnych organów samorządu komorniczego i organów izb komorniczych²⁸. Wprowadzony zakaz łączenia mandatów skutkuje także tym, że prezes i wiceprezes Krajowej Rady Komorniczej, wybierani spośród komorników – członków Krajowej Rady Komorniczej, oraz przewodniczący i wiceprzewodniczący rady izby komorniczej nie pełnią żadnych innych funkcji w wybieralnych organach samorządu komorniczego. Wprowadzenie tego zakazu – zgodnie z poglądem reprezentowanym w literaturze – ma

²² Art. 57 ust. 1 PrAdw.

²³ Art. 11 ust. 5 PrAdw.

²⁴ Art. 59 ust. 1 PrAdw.

²⁵ Art. 196 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 198 ust. 1, art. 204 ust. 2 i art. 206 UoKS.

²⁶ Art. 196 ust. 1 i 3 UoKS. Krytycznie o zaliczeniu izby komorniczej do organów samorządu komorniczego zob. P. Rączka, *op. cit.*, s. 58–59.

²⁷ Art. 196 ust. 2 UoKS. Do organów samorządu komorniczego zaliczono izby komornicze (art. 196 ust. 1 pkt 3 UoKS), lecz nie mają one charakteru organów z wyboru.

²⁸ A. Powalowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, red. J. Świączkowski, M. Świączkowska-Wójcikowska, Warszawa 2020, s. 579.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

przeciwdziałać przyjmowaniu przez komorników nadmiernej ilości obowiązków samorządowych oraz sprzyjać przejrzystości pracy organów samorządowych, a w przypadku organów kontrolnych oraz zakazu łączenia funkcji w radach izb komorniczych i Krajowej Radzie Komorniczej wynika on z konieczności zapewnienia niezależności i bezstronności ich członków²⁹.

Organem samorządu notarialnego pochodzącym z wyboru na szczeblu centralnym jest Krajowa Rada Notarialna, a na szczeblu lokalnym – rady izb notarialnych. Łącznie tworzą one samorząd notarialny. Organy te wybierane są przez walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych według zasad określonych w ustawie. Prezes Krajowej Rady Notarialnej jest wybierany przez Krajową Radę Notarialną spośród swoich członków, natomiast prezesa i wiceprezesa rady izby notarialnej wybierają właściwe walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych³⁰. Osobowość prawną posiadają izby notarialne oraz mająca status organu Krajowa Rada Notarialna³¹. Ustawa nie przewiduje zakazów łączenia funkcji, lecz w praktyce wyborczej nie pojawiły się tego rodzaju problemy. Wobec sytuacji przeprowadzania wyborów w tym samym terminie nie zdarza się, aby kandydaci do składu Krajowej Rady Notarialnej kandydowali również na funkcje: prezesa, wiceprezesa lub członka rady izby notarialnej. Jeszcze wyraźniej jest to widoczne w kandydowaniu na członków sądów dyscyplinarnych (mających status jednostek organizacyjnych samorządu notarialnego) lub na funkcję rzecznika dyscyplinarnego wobec wyodrębnienia pionu dyscyplinarnego ze struktury izb notarialnych³². Członków sądów dyscyplinarnych i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz rzeczników dyscyplinarnych wybierają walne zgromadzenia notariuszy izb notarialnych, a rzecznika dyscyplinarnego przy Wyższym Sądzie Dyscyplinarnym spośród swoich członków wybiera Krajowa Rada Notarialna³³.

Inną strukturę ma samorząd doradców podatkowych, tj. posiadająca osobowość prawną Krajowa Izba Doradców Podatkowych (KIDP). Jej organami są: Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych, Krajowa Rada Doradców Podatkowych, Krajowa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Sąd Dyscyplinarny oraz Rzecznik Dyscyplinarny³⁴. Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych wybiera Przewodniczącego Krajowej Rady Doradców Podatkowych, organy KIDP oraz zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego. Skład liczbowy organów oraz liczbę za-

²⁹ M. Rączkowski, [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, M. Świtkowski, LEX/el. 2021. Poza zakresem rozważań znajduje się wyodrębniony pion dyscyplinarny, w skład którego wchodzi komisja dyscyplinarna (niebędąca organem samorządu komorniczego), członków której powołuje Krajowa Rada Komornicza spośród kandydatów zgłoszonych przez radę każdej izby komorniczej (art. 230 i 231 UoKS) oraz rzecznik dyscyplinarny i jego zastępcy powoływani przez Ministra Sprawiedliwości w trybie określonym w art. 236 ust. 1 i 3 UoKS.

³⁰ Art. 26 § 2, art. 30 § 1, art. 32 § 1 i art. 39 § 1 i 2 PrNot. Zob. także: A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz*, t. 1: *Ustrój notariatu*, Warszawa 2016, s. 531, 543, 577.

³¹ Art. 26 § 3 PrNot.

³² A. Oleszko, *op. cit.*, s. 829–832.

³³ Art. 30 § 1 pkt 3, art. 40 § 1 pkt 5, art. 53 § 2 i art. 55 PrNot. W maju 2022 r. pojawił się projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o notariacie oraz zmianie niektórych innych ustaw (UD 383), znajdujący się obecnie na etapie konsultacji międzyresortowych, w świetle postanowień którego rzecznicy dyscyplinarni mają być powoływani przez Ministra Sprawiedliwości, tj. Rzecznik Dyscyplinarny Notariatu spośród trzech kandydatów przedstawianych przez Krajową Radę Notarialną oraz jego zastępcy (nie więcej niż trzech) na wniosek Rzecznika Dyscyplinarnego Notariatu po zaopiniowaniu przez Krajową Radę Notarialną (art. 1 pkt 6 i 19 projektu z dnia 17 maja 2022 r.). Rozwiązania te wzorowane są na art. 236 ust. 1 i 3 UoKS.

³⁴ Art. 47 ust. 1, art. 48 ust. 1 i art. 49 ust. 1 UDPod.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

stępców określa Krajowy Zjazd Doradców Podatkowych w odrębnej uchwale podjętej na podstawie delegacji ustawowej.³⁵ Krajowa Rada Doradców Podatkowych składa się z Przewodniczącego oraz 37 członków, a jej Prezydium tworzą: Przewodniczący oraz wiceprzewodniczący (obecnie 5), sekretarz i skarbnik wybierani przez Krajową Radę Doradców Podatkowych spośród swoich członków³⁶. Uchwałą Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych, podjętą na podstawie delegacji ustawowej, utworzono struktury lokalne w postaci regionalnych oddziałów KIDP (obecnie 16) oraz oddziałów zamiejscowych Sądu Dyscyplinarnego, których obszar właściwości pokrywa się z zasięgiem terytorialnym regionalnych oddziałów. Regionalne oddziały nie mają osobowości prawnej, nie są również organami KIDP³⁷. Regionalne oddziały KIDP wykonują swoje zadania przez walne zgromadzenia i wybierany przez nie zarząd regionalnego oddziału KIDP w składzie od 5 do 15 członków. Zarząd wybiera spośród swojego grona przewodniczącego i jego zastępców, sekretarza i skarbnika³⁸. Walne zgromadzenia w regionalnych oddziałach wybierają również delegatów na Krajowy Zjazd oraz członków oddziałów zamiejscowych Sądu Dyscyplinarnego, którzy wraz z członkami wybranymi przez Krajowy Zjazd tworzą Sąd Dyscyplinarny, a także przedstawiają kandydatów do organów KIDP (z wyjątkiem Sądu Dyscyplinarnego)³⁹. W ustawie pojawiają się zakazy łączenia funkcji i członkostwa w organach. Członkowie sądu mogą wchodzić w skład tylko jednej instancji sądu i nie mogą pełnić innych funkcji w organach KIDP (z wyjątkiem Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych i władz Zjazdu)⁴⁰. Nie można także łączyć członkostwa w Krajowej Komisji Rewizyjnej z pełnieniem funkcji w innym organie KIDP (z wyjątkiem Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych), co ma stanowić gwarancję pełnej niezależności Krajowej Komisji Rewizyjnej od pozostałych organów poddanych jej kontroli⁴¹. Z uwagi na specyfikę wykonywanego zawodu ograniczenia biernego prawa wyborczego poszły jeszcze dalej w przepisach wewnętrznych samorządu (Statucie KIDP), w których zakazano doradcom podatkowym kandydowania do Komisji Rewizyjnej w kadencji następującej bezpośrednio po kadencji, w której pełnili funkcję w Prezydium Krajowej Rady Doradców Podatkowych lub byli osobami upoważnionymi do zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu KIDP⁴². Wprowadzono w nich także zakaz łączenia mandatów, w świetle którego doradca podatkowy może wchodzić w skład tylko jednego z organów KIDP (z wyjątkiem Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych)⁴³. Ponadto zakazano w tej samej kadencji – co jest istotne na płaszczyźnie prowadzonych rozważań – łączenia funkcji członka zarządu regionalnego oddziału KIDP oraz członka organów KIDP (z wyjątkiem

³⁵ Art. 51 ust. 1 pkt 2 UDPod.

³⁶ Art. 51 ust. 1 pkt 3 i art. 54 ust. 2 UDPod; § 22 ust. 2 i 3 Statutu Krajowej Izby Doradców Podatkowych (załącznik do uchwały 11/2022 Krajowej Rady Doradców Podatkowych z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego Statutu KIDP), dalej: Statut KIDP.

³⁷ Art. 49 ust. 2 UDPod; uchwała Pierwszego Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych z dnia 27 stycznia 2002 r.; T. Miłek, [w:] *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2015, s. 226, 231.

³⁸ § 45, § 47 ust. 1 pkt 1 i § 48 ust. 1 i 3 Statutu KIDP.

³⁹ § 5 pkt 11, § 35 ust. 2 i § 47 ust. 1 pkt 3 Statutu KIDP.

⁴⁰ Art. 65 ust. 3 UDPod.

⁴¹ Art. 59 ust. 2 UDPod; A. Michalak, [w:] *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2012.

⁴² § 8 ust. 4 tiret 2 Statutu KIDP.

⁴³ § 13 ust. 1 Statutu KIDP.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Krajowego Zjazdu Doradców Podatkowych), a także funkcji zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego i członka (wybieranego przez walne zgromadzenie) oddziału zamiejscowego Sądu Dyscyplinarnego⁴⁴. Tym samym w ramach autonomii organizacyjnej wprowadzono nie tylko zasadę separacji pionu dyscyplinarnego, lecz także zasadę *incompatibilitas* w przypadku organów KIDP i struktur lokalnych powołanych na podstawie przepisów wewnętrznych. Są to daleko idące rozwiązania ukierunkowane na utrzymanie ładu korporacyjnego, gwarantującego właściwe funkcjonowanie samorządu doradców podatkowych w celu prawidłowej realizacji powierzonych mu zadań.

Zbliżoną strukturę do samorządu doradców podatkowych ma samorząd rzeczników patentowych. Stanowi on Polską Izbę Rzeczników Patentowych (PIRP), która posiada osobowość prawną⁴⁵. Ustawowymi organami samorządu są: Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych, Krajowa Rada Rzeczników Patentowych, Prezes Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, Komisja Rewizyjna, Odwoławczy Sąd Dyscyplinarny, Sąd Dyscyplinarny, Rzecznik Dyscyplinarny, okręgowe zgromadzenia rzeczników patentowych oraz okręgowe rady rzeczników patentowych⁴⁶. Do uprawnień Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych należy m.in.: uchwalenie Statutu PIRP, który określa szczegółową strukturę organizacyjną, liczbę i granice okręgów oraz szczegółowe zasady działania samorządu i jego organów, tryb powoływania i odwoływania członków tych organów oraz uzupełniania ich składu, a także ogólne zasady ustalania liczby delegatów na Krajowe Zjazdy Rzeczników Patentowych⁴⁷. Na jego podstawie utworzono struktury terenowe samorządu rzeczników patentowych w postaci okręgów (obecnie 12), które nie mają osobowości prawnej i nie są organami samorządu. Na poziomie okręgu działa okręgowe zgromadzenie rzeczników patentowych, które wybiera okręgową radę i jej dziekana⁴⁸. Okręgowa rada może dodatkowo wybrać spośród swoich członków wicedziekanów i sekretarza⁴⁹. Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych określa również zasady przeprowadzania wyborów do organów samorządu i liczbę członków tych organów (w praktyce w ten zakres regulacji wkracza uchwalony Statut) oraz wybiera organy samorządu na szczeblu centralnym i zastępców Rzecznika Dyscyplinarnego⁵⁰. Ustawa określa skład Krajowej Rady Rzeczników Patentowych, którą tworzą: Prezes PIRP, dziekani i członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Rzeczników Patentowych. Szczegółowa obsada Krajowej Rady została w taki sposób określona przez statut (12 dziekanów i 13 członków wybieranych przez Krajowy Zjazd), że gwarantuje realny wpływ przedstawicieli poszczególnych okręgów na kierunek jej prac⁵¹. Dotyczy to także innych organów na szczeblu centralnym. Organem wykonawczym Krajowej Rady Rzeczników

⁴⁴ § 13 ust. 2 Statutu KIDP.

⁴⁵ Art. 7 ust. 1 i 3 URzPat.

⁴⁶ Art. 44 URzPat.

⁴⁷ Art. 45, art. 48 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 URzPat. Delegacja została dodatkowo uszczegółowiona w art. 51a ust. 1 pkt 5, art. 54 ust. 3 pkt 7, art. 54 ust. 6 pkt 5 URzPat. Zob. E. Tkaczyk, *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 195.

⁴⁸ § 89, § 90 i § 92 ust. 1 pkt 1 i 2 Statutu Polskiej Izby Rzeczników Patentowych, stanowiącego załącznik do uchwały nr 1 Nadzwyczajnego XIII Krajowego Zjazdu Rzeczników Patentowych z dnia 21 maja 2021 r., dalej: Statut PIRP.

⁴⁹ Art. 54 ust. 5 URzPat.; § 95 ust. 1 Statutu PIRP.

⁵⁰ Art. 48 ust. 2 pkt 4–6 URzPat.; E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 195–196, 201.

⁵¹ § 18 pkt 1 Statutu PIRP.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

Patentowych jest – pełniące funkcję zarządu – Prezydium Rady, w skład którego wchodzi: Prezes PIRP oraz wiceprezesa (obecnie 2), sekretarz, skarbnik i członkowie wybierani przez Krajową Radę Rzeczników Patentowych spośród swoich członków⁵². Statut wprowadza szereg zakazów łączenia funkcji, a także członkostwa w organach samorządu, co jest związane z separacją pionu organów kontrolnych i pionu dyscyplinarnego. Członkowie Komisji Rewizyjnej nie mogą być członkami innych organów samorządu (nie dotyczy to udziału w Krajowym Zjeździe i okręgowych zgromadzeniach) ani pełnić funkcji zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego. Zakazano łączenia funkcji Rzecznika Dyscyplinarnego, jego zastępców i członkostwa w sądach dyscyplinarnych oraz członkostwa w sądach dyscyplinarnych z członkostwem w Krajowej Radzie lub okręgowej radzie⁵³. Te regulacje są wystarczające, a problem łączenia funkcji krajowych i okręgowych w samorządzie rzeczników patentowych w praktyce jego funkcjonowania nie występuje.

Organizacja samorządu radcowskiego zakłada istnienie jednostek organizacyjnych: Krajowej Izby Radców Prawnych oraz okręgowych izb radców prawnych (obecnie 19), które mają osobowość prawną⁵⁴. Odbiega to od struktury samorządu adwokackiego, w którym na szczeblu centralnym osobowość prawną ma organ, którym jest NRA. Rozwiązanie przyjęte w samorządzie radcowskim jest nieco kłopotliwe w obrocie prawnym oraz w konstrukcji budowania budżetu Krajowej Rady Radców Prawnych (KRRP), która jest tylko organem Krajowej Izby Radców Prawnych (bez przyznanej osobowości prawnej, ale za to ze zdolnością budżetową). Organami samorządu są: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, KRRP, Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny (na poziomie Krajowej Izby Radców Prawnych) oraz zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, rada okręgowej izby radców prawnych, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny i rzecznik dyscyplinarny (na poziomie okręgowych izb radców prawnych)⁵⁵. Organy Krajowej Izby Radców Prawnych wybierane są przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych, natomiast organy okręgowej izby radców prawnych oraz delegaci na Krajowy Zjazd – przez zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, zastępowane przez zgromadzenie delegatów, którzy wybierani są w rejonach wyborczych. Tym samym samorząd radcowski, z uwagi na swoją liczebność, jako jedyny wyłania organy na szczeblu lokalnym w drodze wyborów dwustopniowych. Zasady przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu uchwała Krajowy Zjazd Radców Prawnych na podstawie delegacji ustawowej (dalej: ordynacja wyborcza samorządu radcowskiego)⁵⁶. Uchwała ta określa skład liczbowy organów na szczeblu centralnym⁵⁷ oraz widełkowo określony skład liczbowy organów na szczeblu lokalnym z upoważ-

⁵² Art. 50 URzPat; E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 190–191.

⁵³ § 20 Statutu PIRP.

⁵⁴ Art. 5 ust. 2 URadPr.

⁵⁵ Art. 42 URadPr.

⁵⁶ Art. 57 pkt 4 URadPr.

⁵⁷ Oprócz Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z uwagi na delegację z art. 56 ust. 2 URadPr do wydania uchwały Krajowej Rady. Zbieg zakresu delegacji z art. 56 ust. 2 URadPr i art. 57 pkt 4 URadPr rodzi określone problemy, a ich wykonanie – zasadne wątpliwości. Szerzej zob. K. Dąbrowski, P. Mijał, *Dylematy procedury wyborczej do*

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

nieniem do jego konkretnego ustalenia przez zgromadzenie delegatów. Ustawodawca nie określił składu liczbowego KRRP, zaznaczył jedynie, że w skład tego organu wchodzi: Prezes KRRP, radcowie prawni wybrani przez zgromadzenia okręgowych izb radców prawnych (tzw. stali członkowie w liczbie 19) oraz pozostali członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd. W 2016 r. liczba członków KRRP wybieranych przez Krajowy Zjazd została ustalona w ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego na 49⁵⁸, a motywem tego rozwiązania było przyjęte w zwyczaju wyborczym dążenie do zapewnienia reprezentatywności wszystkich okręgowych izb (z uwzględnieniem ich liczebności) w składzie KRRP. Nie wprowadzono jednak mechanizmów zapewniających realizację tego założenia i równoważących dominację kilku okręgowych izb dysponujących większością głosów delegatów (wyłonionych w oparciu o przyjętą w przepisach wewnętrznych samorządu zasadę proporcjonalności) na Krajowym Zjeździe. W 2020 r. wybór członków KRRP został ustalony przez ukształtowaną kularowo większość na Krajowym Zjeździe z pominięciem kandydatów pochodzących z określonych okręgowych izb. Doprowadziło to do zmajoryzowania niektórych okręgowych izb (niezależnie od ich wielkości) i utraty ustawowego znaczenia ich stałych członków w procesie podejmowania decyzji przez KRRP, w tym w wyborze Prezydium – organu wykonawczego KRRP. Podobna praktyka dotyczyła także wyboru innych organów Krajowej Izby Radców Prawnych, chociaż budziło to znacznie mniejsze emocje⁵⁹. Tak przeprowadzony akt wyborczy z pominięciem przyjętych wcześniej zwyczajów, formalnie prawidłowy, w kontekście sposobu funkcjonowania KRRP stawia pod znakiem zapytania realizację funkcji reprezentacyjnej całego samorządu radcowskiego⁶⁰. Zjawisko to niewątpliwie wiąże się z brakiem zakazu łączenia mandatów w organach samorządu radców prawnych, co prowadzi do jego oligarchizacji, a co za tym idzie do niebezpieczeństwa zaniku wewnętrznych mechanizmów kontrolnych.

DYLEMATY ZWIĄZANE Z ŁĄCZENIEM FUNKCJI I MANDATÓW W ORGANACH SAMORZĄDU RADCOWSKIEGO

Na tym tle powstaje pytanie: Czy zakaz łączenia funkcji w samorządach prawniczych może być regulowany w przepisach wewnętrznych wydanych na podstawie delegacji ustawowej czy też wymaga to jednak wprost ingerencji ustawodawcy? Udzielenie na nie odpowiedzi wymaga analizy dotychczasowej praktyki działania samorządu radcowskiego oraz charakteru, jaki mają przepisy wewnętrzne samorządu radcowskiego.

W ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego ograniczono możliwość jednoczesnego kandydowania w strukturze poziomej okręgowej izby radców prawnych do więcej niż

organów samorządu radcowskiego, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, s. 290–292.

⁵⁸ § 28 pkt 1 ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego.

⁵⁹ Dotyczy to Wyższej Komisji Rewizyjnej i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, których skład został ustalony odpowiednio na 19 i 38 członków (§ 28 pkt 3 i 4 ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego). Również ten skład liczbowy organów został ustalony w 2016 r. w oparciu o motyw zapewnienia reprezentacji przedstawicieli wszystkich okręgowych izb, o ile delegaci takich kandydatów zgłoszą.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. K. Dąbrowski, P. Mijał, *op. cit.*, s. 296–297, 300.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

jednego z jej organów i na funkcję dziekana (nie dotyczy kandydowania na delegata na zgromadzenie okręgowej izby), a także do więcej niż jednego z organów Krajowej Izby Radców Prawnych i na funkcję Prezesa KRRP (nie dotyczy kandydowania na delegata na Krajowy Zjazd)⁶¹. Takie ograniczenie nie budziło wątpliwości, podobnie jak obowiązujący do 2016 r. przepis pozbawiający biernego prawa wyborczego radcę prawnego w okresie zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego orzeczonego przez sąd dyscyplinarny⁶².

W 2015 r. uchwałami KRRP wprowadzono zakaz pełnienia przez sędziów sądów dyscyplinarnych, Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i jego zastępców wybieranych przez KRRP oraz rzeczników dyscyplinarnych i jego zastępców wybieranych przez radę okręgowej izby radców prawnych innych funkcji w organach samorządu radców prawnych (tzw. niepołączalność horyzontalna)⁶³. Podstawą formalną do przyjęcia takiego rozwiązania była delegacja ustawowa do uchwalenia regulaminu działalności samorządu i jego organów, a jego uzasadnieniem – dążenie do separacji (choćby niekonsekwentnie, gdyż zakaz powinien dotyczyć sprawowania mandatów w innych organach samorządu) pionu dyscyplinarnego samorządu radcowskiego⁶⁴. Jednocześnie wyraźnie zastrzeżono, że zakaz ten nie odnosi się do sędziów sądów dyscyplinarnych, Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i rzeczników dyscyplinarnych oraz ich zastępców, którzy pełnią swoje funkcje w dniu wejścia w życie wyżej wskazanych uchwał⁶⁵. Zakaz ten wszedł w życie w 2016 r. wraz z rozpoczęciem X kadencji samorządu radcowskiego i nie został dotychczas uchylony.

Wtedy też rozpoczęła się dyskusja dotycząca ograniczenia skutków łączenia funkcji w innych organach samorządu radcowskiego, lecz zgłaszane projekty zmian na forum KRRP były odrzucane. Wnioski o indywidualne sprawozdanie z wykonywanych zadań osób wchodzących w skład Prezydium KRRP były ignorowane. W 2018 r. pod hasłem sanacji samorządu

⁶¹ § 5 ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego. Poczyniono jednocześnie zastrzeżenie dotyczące możliwości kandydowania do innego organu przez radcę prawnego, który nie został wcześniej wybrany na dziekana rady (na zgromadzeniu delegatów) lub Prezesa KRRP (na Krajowym Zjeździe).

⁶² § 4 ust. 4 pkt 1 ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego (uchwała nr 10/2010 Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 2010 r.). Na podstawie § 1 pkt 2 lit. a i b uchwały nr 6/2016 Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 4 listopada 2016 r. § 4 ust. 4 pkt 1 i dodany pkt 1a ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego otrzymały brzmienie zgodne z treścią nowego art. 64 ust. 2g i 2h URadPr. Wskazane przepisy ordynacji wyborczej dotyczą pozbawienia biernego prawa wyborczego radcy prawnego na okres 6 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego o zawieszeniu prawa wykonywania zawodu radcy prawnego oraz na okres 3 lat od dnia uprawomocnienia się orzeczenia dyscyplinarnego o karze nagany lub karze pieniężnej.

⁶³ § 4 ust. 3 uchwały nr 98/IX/2015 KRRP z dnia 11 września 2015 r. w sprawie zasad działania Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego, rzeczników dyscyplinarnych, a także ich zastępców oraz trybu i sposobu wyboru zastępców Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i zastępców rzeczników dyscyplinarnych; § 2 ust. 2 Regulaminu funkcjonowania sądów dyscyplinarnych samorządu radców prawnych stanowiącego załącznik do uchwały nr 99/IX/2015 KRRP z dnia 11 września 2015 r. w sprawie Regulaminu funkcjonowania sądów dyscyplinarnych samorządu radców prawnych.

⁶⁴ Art. 60 pkt 8 lit. a URadPr. Druga delegacja – mająca mniejsze znaczenie dla analizowanego problemu – zawarta w art. 60 pkt 9a URadPr, dotyczyła uchwalenia zasad działania zastępców Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i zastępców rzeczników dyscyplinarnych oraz trybu i sposobu ich wyboru.

⁶⁵ § 3 uchwały nr 99/IX/2015 KRRP z dnia 11 września 2015 r. w sprawie Regulaminu funkcjonowania sądów dyscyplinarnych samorządu radców prawnych; § 37 uchwały nr 98/IX/2015 KRRP z dnia 11 września 2015 r. w sprawie zasad działania Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego, rzeczników dyscyplinarnych, a także ich zastępców oraz trybu i sposobu wyboru zastępców Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego i zastępców rzeczników dyscyplinarnych.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

radcowskiego na wniosek ośmiu rad okręgowych izb został zwołany Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Radców Prawnych, na którym zamierzano również przeprowadzić debatę dotyczącą niepołączalności mandatów w strukturze pionowej organów samorządu radcowskiego (tzw. niepołączalność wertykalna) na wzór istniejących już rozwiązań w innych samorządach prawniczych. Choć postulat ten został ograniczony jedynie do funkcji w organach samorządu radcowskiego, środowiskowo został odebrany jako zagrożenie dla składu osobowego ówczesnego Prezydium KRRP. Wnioskujący wychodzili z założenia, że zmiany te można przeprowadzić w przepisach wewnętrznych samorządu radcowskiego w ramach przysługującej mu autonomii organizacyjnej, natomiast przeciwnicy proponowanego rozwiązania zarzucali wnioskodawcom dążenie do pozaustawowego ograniczenia biernego prawa wyborczego (prawa wybieralności) w ramach samorządu radcowskiego. Ostatecznie kwestia ta nie została poddana pod dyskusję wobec braku przyjęcia porządku obrad i natychmiastowego zamknięcia Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu. Wypada podnieść, że pozbawienie delegatów na Krajowy Zjazd prawa zabrania głosu lub zgłoszenia nowych wniosków stawia pod znakiem zapytania zarówno legalność takiego zachowania przez osoby prowadzące Nadzwyczajny Krajowy Zjazd, jak i kondycję samego samorządu radcowskiego.

Wcześniej istniejące ograniczenia biernego prawa wyborczego w ordynacji wyborczej uchwalonej przez Krajowy Zjazd, jak również zawarte w niej szczegółowe przepisy dotyczące zasad wyboru członków organów nie były zakwestionowane ze strony organu nadzoru. Dotyczy to także zakazu gwarantującego częściową separację pionu dyscyplinarnego w uchwałach KRRP opartych na delegacji ustawowej dotyczącej wydania regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów. Potwierdza to istniejącą praktykę wprowadzania takich rozwiązań w przepisach wewnętrznych samorządu radcowskiego w zakresie, z jakim mamy do czynienia w samorządzie doradców podatkowych czy rzeczników patentowych.

Z praktyką tą związane jest teoretyczne zagadnienie prawidłowości wprowadzenia przepisów dotyczących zakazu łączenia funkcji lub mandatów w aktach prawa wewnętrznie obowiązującego w ramach samorządu radcowskiego, wydanych na podstawie delegacji ustawowej. W ocenie autora takie działanie jest możliwe z uwagi na charakter tych aktów. Ich celem jest nie tylko zapewnienie ładu korporacyjnego, lecz przede wszystkim zagwarantowanie warunków prawidłowego działania samorządu radcowskiego w celu właściwej realizacji jego zadań. Uchwały organów samorządu radcowskiego dotyczące funkcjonowania i kreowania jego organów nie należą do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i nie stanowią źródła prawa wewnętrznie obowiązującego, o którym mowa w art. 93 Konstytucji RP. Zaznaczenia jednak wymaga, że art. 93 Konstytucji RP nie zamyka katalogu aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, a więc nie wyklucza wydawania takich aktów również przez organy w nim niewymienione⁶⁶. Uchwały organów samorządu radcowskiego mają różny charakter, a ocena zawartych

⁶⁶ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 21; M. Chmaj, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007, s. 52; W. Płowiec, *Koncepcja aktu prawa wewnętrznie obowiązującego w Konstytucji RP*, Poznań 2006, s. 129–131. Odmienne: A. Wiktorzak, *Akty prawa wewnętrznie obowiązującego a uchwały organów prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego*, Katowice 2018, s. 140–141.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

w nich treści uzależniona jest od sfery, której dotyczy dany akt, ze względu na stopień uszczegółowienia wypowiedzi⁶⁷. Po przeprowadzonej według tego kryterium analizie uchwał organów można stwierdzić, że większość z nich należy zaliczyć do sfery stosowania prawa. Organy samorządu mogą działać w ramach przysługującego im władztwa administracyjnego lub podejmować jednostkowe rozstrzygnięcia w sferze zarządzania majątkiem i sprawować kierownictwo wewnętrzne. Należy jednak wyróżnić uchwały organów samorządu radcowskiego, które są wydawane na podstawie delegacji ustawowej i zawierają wypowiedź normatywną, ze wszystkimi niezbędnymi jej elementami⁶⁸. Delegacja ta odbiega od przyjętej konstrukcji delegacji ustawowej dla aktów wykonawczych w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego i cechuje się (nie tylko w ustawie o radcach prawnych, ale także w innych ustawach ustrojowych samorządów prawniczych) dużym stopniem ogólności, lecz nie może być ona zakwalifikowana jako przepis zawierający kompetencję administracyjną. Uchwały te – podejmowane przez organy centralne samorządu prawniczego – należy zakwalifikować jako akty normatywne będące „sformalizowanym, władczym rezultatem procesu stanowienia prawa, składającym się z przepisów prawnych zawierających treści normatywne (charakterystykę wzorów zachowań kierowanych do określonych rodzajowo adresatów w określonych abstrakcyjnie okolicznościach)”⁶⁹. Zawierają one normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym oraz wydawane są w imieniu własnym przez samorząd radcowski jako akty prawa wewnętrznie obowiązującego⁷⁰. Ich celem jest ukształtowanie takiej struktury organizacyjnej, reguł dotyczących jej obsady oraz zasad funkcjonowania, które umożliwią samorządowi zawodowemu realizację zadań, jakie stawiają przed nim przepisy prawa powszechnie obowiązującego. Sfera wnętrza organizacyjnego samorządu radcowskiego została tym samym pozostawiona swobodzie samorządowego działania, o ile nie narusza przepisów ustawy⁷¹. Oznacza to, że zarówno ordynacja wyborcza uchwalana przez Krajowy Zjazd, jak i uchwała KRRP dotycząca działalności samorządu radcowskiego i jego organów, normujące sprawy wnętrza organizacyjnego, mieszczą się w ramach władztwa powierzonego samorządowi radcowskiemu i adresowane są – jako wiążące – do wszystkich jego członków. W tym celu przepisy wewnętrzne samorządu radcowskiego przewidują formy publikacji aktów prawa wewnętrznie obowiązującego i podawania ich do publicznej wiadomości. Należy je więc traktować jako akty normatywne o charakterze wewnątrzakładowym, dopuszczające wprowadzenie przepisów dotyczących zakazu łączenia funkcji lub mandatów w organach samorządu⁷². Dopiero gdyby okazało się, że dotyczą

⁶⁷ A. Bień-Kacała, *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2013, s. 128.

⁶⁸ A. Korybski, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2001, s. 85.

⁶⁹ Idem, [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015, s. 83.

⁷⁰ K. Dąbrowski, P. Mijał, *op. cit.*, s. 289; A. Bień-Kacała, *op. cit.*, s. 343. Odmiennie A. Wiktorzak (*op. cit.*, s. 143), która uchwały te zalicza do samoistnych, nienormatywnych aktów stosowania prawa.

⁷¹ Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61.

⁷² Szerzej na temat aktów normatywnych wewnętrznie obowiązujących zob. M. Świstak, *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018, s. 104–116.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

one szerszego kręgu adresatów (a taka sytuacja może mieć miejsce przy zasadach etyki uchwalanych przez Krajowy Zjazd), to należałoby sytuację taką potraktować jako nadużycie i przekroczenie granicy dopuszczalnego władztwa organizacyjnego⁷³.

WNIOSKI DE LEGE FERENDA

Wprowadzenie zasady *incompatibilitas* (nie przesądzając o jej zakresie) w organach uchwałodawczych i wykonawczych, na wzór organów pionu dyscyplinarnego, jest możliwe na poziomie aktów prawa wewnątrznie obowiązującego samorządu radcowskiego. Może to nastąpić poprzez wprowadzenie zmian przez Krajowy Zjazd do ordynacji wyborczej samorządu radcowskiego dotyczących ograniczenia biernego prawa wyborczego osoby już wybranej na jedną funkcję lub sprawującą mandat w określonym organie albo dotyczących wygaśnięcia funkcji lub sprawowanego mandatu w organie w przypadku wyboru na nową funkcję lub do innego organu samorządu. Innym rozwiązaniem – znacznie łatwiejszym, ale nie tak daleko idącym – jest wprowadzenie zmian przez KRRP w regulaminie działalności samorządu i jego organów dotyczących zakazu jednoczesnego piastowania dwóch funkcji w organach samorządu. Za wprowadzeniem tego rodzaju regulacji przemawiają nie tylko argumenty funkcjonalne, lecz także te dotyczące natury socjologicznej czy nawet wizerunkowej.

Łączenie mandatów w KRRP (sprawującej nadzór nad działalnością okręgowych izb radców prawnych) z mandatem w radzie okręgowej izby radców prawnych (która kieruje działalnością okręgowej izby radców prawnych)⁷⁴ prowadzi do sytuacji, w której osoby „nadzorujące” mogą być jednocześnie osobami „nadzorowanymi”. Dotyczy to zwłaszcza postępowania nadzorczego prowadzonego przez KRRP (jako organu wyższego w rozumieniu art. 17 Kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁵) w celu uchylecia sprzecznych z prawem uchwał zgromadzenia okręgowej izby radców prawnych⁷⁶. Zarzut ten mógłby mieć mniejszą wagę z uwagi na kolegialny charakter działania organu oraz kryterium obiektywizmu towarzyszące podejmowanemu uchwałom, ale musiałaby występować właściwa reprezentatywność okręgowych izb w składzie KRRP (na wzór NRA). Brak mechanizmów wyborczych eliminujących możliwość wykluczenia przedstawicieli poszczególnych okręgowych izb ze składu KRRP i utrata rangi ustawowego przedstawiciela okręgowej izby w tym organie skutkują tym, że KRRP jako organ kolegialny sprawuje nadzór w oparciu o swoich członków – przedstawicieli okręgowych izb dysponujących większością głosów. Tym samym nadzór nad działalnością niektórych okręgowych izb staje się iluzoryczny, a w konsekwencji zawęża w praktyce ustawowy zakres działania KRRP. Czynności nadzoru ogólnego (z wyłączeniem uchylania sprzecznych z prawem uchwał zgromadzenia okręgowej izby radców prawnych) w zastępstwie KRRP może sprawować jej Prezydium⁷⁷, lecz już na wstępie jawi się w tym przypadku hipotetyczny konflikt interesów,

⁷³ S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 154–155; W. Płowiec, *op. cit.*, s. 133.

⁷⁴ Art. 52 ust. 1 i art. 63 pkt 3 *in fine* URadPr.

⁷⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm.).

⁷⁶ Art. 60 pkt 8a URadPr.

⁷⁷ Art. 59 ust. 4 i art. 63 pkt 3 *in fine* URadPr.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

skoro większość członków Prezydium KRRP piastuje także inne funkcje w prezydiach rad okręgowych izb radców prawnych. Uwagi te nabierają jeszcze silniejszego zabarwienia w postępowaniu odwoławczym, a zwłaszcza *stricte* w postępowaniu administracyjnym. Krajowa Rada, a w szczególności Prezydium KRRP, to organ odwoławczy w stosunku do uchwał podejmowanych przez radę okręgowej izby radców prawnych. Dotyczy to uchwał w sprawach indywidualnych (wpisu na listę radców prawnych, wpisu na listę aplikantów, zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego, skreślenia z listy radców prawnych, skreślenia z listy aplikantów)⁷⁸ oraz pozostałych uchwał podejmowanych przez rady okręgowych izb radców prawnych⁷⁹. Tym samym osoby pełniące mandat w radzie okręgowej izby radców prawnych, podejmującej uchwały w sprawach indywidualnych w pierwszej instancji, nie powinny wchodzić w skład KRRP, a zwłaszcza Prezydium KRRP, organów działających w drugiej instancji.

O ile właściwość rzeczowa KRRP w tym zakresie jest niewielka, o tyle problem ten jawi się z całą ostrością przy Prezydium KRRP. Na podstawie przepisów ustawy rozpatruje ono większość spraw indywidualnych jako organ drugiej instancji, a jego właściwość funkcjonalną w tym zakresie dodatkowo rozszerza uprawnienie do sprawowania czynności w zastępstwie KRRP⁸⁰. W skład Prezydium KRRP wchodzi: Prezes KRRP oraz wybrani spośród członków KRRP: wiceprezesi, sekretarz, skarbnik i członkowie⁸¹. Tym samym skład liczbowy Prezydium KRRP nie został określony przez ustawodawcę (jak w przypadku ośmioosobowego Prezydium NRA), pozostawiono to uznaniu KRRP⁸². Prezydium KRRP XI kadencji liczyło 14 osób: Prezes KRRP, pięciu wiceprezesów, skarbnik, sekretarz i sześciu członków⁸³. Spośród nich w skład rad okręgowych izb radców prawnych wchodziło 13 osób, w tym trzech dziekanów, siedmiu wicedziekanów i trzech członków rady okręgowej izby radców prawnych. Te dane potwierdzają tezę o ukształtowanym już zwyczaju łączenia funkcji przez osoby wchodzące w skład Prezydium KRRP, a wyłączenie przy rozpatrywaniu spraw indywidualnych musi stanowić zasadę, a nie wyjątek, w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

Łączenie funkcji w rękach niewielkiej grupy osób stawia pod znakiem zapytania także właściwe wykorzystanie zasobu kadrowego, jakim dysponuje samorząd radcowski. Przyjęta formuła organizacji samorządu radcowskiego na poziomie centralnym otwiera niebezpieczną przestrzeń do dyskusji nad właściwym funkcjonowaniem samorządu radcowskiego, a opisana praktyka łączenia funkcji członków samorządu na szczeblu okręgowym z funkcjami na szczeblu krajowym w celu zbudowania większości w KRRP skutkuje nie tylko osłabieniem samorządu radcowskiego i brakiem wykorzystania potencjału jego członków, lecz także negatywnym wpływem na jego wizerunek. Nie może być pożądaną sytuacją, z punktu widzenia prestiżu Prezydium KRRP, aby było ono postrzegane przez pryzmat innych funkcji pełnionych przez

⁷⁸ Art. 31 ust. 2, art. 33 ust. 7, art. 28 ust. 5, art. 29¹ i art. 37 ust. 3 URadPr.

⁷⁹ Art. 60 pkt 6 URadPr.

⁸⁰ Art. 60 pkt 6 i art. 59 ust. 4 URadPr.

⁸¹ Art. 59 ust. 2 URadPr.

⁸² Art. 59 ust. 3 URadPr.

⁸³ Jeden z członków Prezydium KRRP w 2022 r. złożył rezygnację.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

osoby zasiadające w jego składzie. Taki stan nie może być oceniony pozytywnie, również z powodu trudności w uzyskaniu indywidualnej sprawozdawczości osób piastujących funkcje w Prezydium KRRP, co uniemożliwia kontrolę właściwego wykonywania obowiązków. Próby uzyskania takich informacji w trakcie poprzedniej kadencji skończyły się niepowodzeniem, co obniża poziom zaufania do osób łączących różne funkcje w samorządzie. Sytuacji tej towarzyszy sposób ukonstytuowania Wyższej Komisji Rewizyjnej z udziałem (jako rekomendującego kandydata na przewodniczącego) Prezesa KRRP, a więc osoby podlegającej kontroli. Zachowania takie mogą w oczach osób trzecich budzić wątpliwości co do niezależności tego organu, do którego zakresu działania należy kontrola działalności finansowej KRRP⁸⁴.

PODSUMOWANIE

Rozwiązaniem opisanych w artykule problemów jest wprowadzenie w przepisach wewnętrznych samorządu radcowskiego zakazu łączenia mandatów w różnych organach samorządu radcowskiego. Wyjątek powinien dotyczyć mandatu delegata wybranego na zebraniu rejonowym, a także mandatu delegata na Krajowy Zjazd Radców Prawnych, jako że ich uzyskanie wiąże się z legitymacją do udziału w dalszych etapach złożonego procesu wyborczego w samorządzie radcowskim. Zmiany te, postulowane we wnioskach rad okręgowych izb radców prawnych o zwołanie Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych w 2018 r., miały na celu wprowadzenie nowego modelu funkcjonowania samorządu radcowskiego na szczeblu krajowym, a tym samym zagwarantowanie rzetelności w wykonywaniu zadań ustawowych samorządu, w tym zleconych mu zadań publicznych. Niestety, do wprowadzenia takich zmian potrzebna jest merytoryczna debata i wola większości. Wnioski te nie zostały rozpatrzone, a obecna sytuacja wewnętrzna samorządu radcowskiego, zwłaszcza w jego organach uchwałodawczych i wykonawczych na szczeblu krajowym, może stanowić przeszkodę, aby samorząd mógł te sprawy uregulować we własnym zakresie, i to niezależnie od prezentowanych argumentów natury prawnej. Natomiast ocena zjawisk towarzyszących obecnej formule funkcjonowania samorządu radcowskiego oraz brak wprowadzonych zmian w ramach przysługującej mu autonomii organizacyjnej powinny skutkować w nieodległej perspektywie czasowej ingerencją ustawodawcy w celu wprowadzenia zakazu łączenia mandatów oraz ustalenia składu liczbowego organów dostosowanych do jego potrzeb na wzór rozwiązań istniejących np. w samorządzie adwokackim.

BIBLIOGRAFIA

LITERATURA

Bereza A., *Cooperation of the Central Government, Local Government and Self-Government of Legal Professionals in Organising the System of Legal Aid in Poland*, "Lex localis – Journal of Local Self-Government" 2021, vol. 19(3), DOI: [https://doi.org/10.4335/19.3.729-749\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.729-749(2021)).

⁸⁴ Art. 61 URadPr. Rola Prezesa KRRP powinna ograniczać się w świetle § 60 ust. 1 Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów – co w dotychczasowej praktyce nie budziło wątpliwości – do zwołania pierwszego posiedzenia Wyższej Komisji Rewizyjnej.

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

- Bereza A., *Participation of Legal Profession Self-Government Organizations in the Process of Law-Making*, „Barometr Regionalny. Analizy i Prognozy” 2018, vol. 16(5).
- Bień-Kacała A., *Źródła prawa wewnętrznego w Konstytucji RP z 1997 r.*, Toruń 2013.
- Chmaj M., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2007.
- Ciapała J., *Wpływ aktów prawnych samorządów zawodowych i gospodarczych na konstytucyjne wolności działalności gospodarczej oraz wyboru i wykonywania zawodu. Uwagi w kontekście konstytucyjnego statusu samorządów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 22, DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2014.22.0.199>.
- Dąbrowski D., Mijał P., *Dylematy procedury wyborczej do organów samorządu radcowskiego*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2021.
- Kardas P., Giezek J., *O etycznych i deontologicznych podstawach obowiązującego adwokatów zakazu łączenia zajęć – uwagi na marginesie uchwały NRA z 21.09.2019 r. zmieniającej § 9 Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu*, „Palestra” 2019, nr 10.
- Kępa M., *Essence of Self-governance Illustrated with an Example of the Professional Self-government Body of Legal Counsels (in Poland)*, “Lex localis – Journal of Local Self-Government” 2021, vol. 19(4), DOI: [https://doi.org/10.4335/19.3.893-919\(2021\)](https://doi.org/10.4335/19.3.893-919(2021)).
- Korybski A., [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, *Stanowienie i stosowanie prawa. Elementy teorii*, Warszawa 2015.
- Korybski A., [w:] A. Korybski, L. Leszczyński, A. Pieniążek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Lublin 2001.
- Michalak A., [w:] *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Milek T., [w:] *Ustawa o doradztwie podatkowym. Komentarz*, red. A. Mariański, Warszawa 2015.
- Oleszko A., *Prawo o notariacie. Komentarz*, t. 1: *Ustrój notariatu*, Warszawa 2016.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Płowiec W., *Koncepcja aktu prawa wewnętrznego w Konstytucji RP*, Poznań 2006.
- Powałowski A., [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego. Komentarz*, red. J. Świączkowski, M. Świączkowska-Wójcikowska, Warszawa 2020.
- Rączka P., *Samorząd komorników sądowych w ustawie o komornikach sądowych z 22 marca 2018 r.*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020.
- Rączkowski M., [w:] *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, red. M. Simbierowicz, M. Świtkowski, LEX/el. 2021.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Scheffler T., [w:] *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa 2018.
- Świstak M., *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018.
- Tkaczyk E., *Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wiktorszak A., *Akty prawa wewnętrznego obowiązującego a uchwały organów prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego*, Katowice 2018.
- Zubik M., *Ustrojowe założenia niepołączalności mandatu parlamentarnego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 4(87).

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 443, ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2021, poz. 735, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1184).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166).
- Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1192, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (t.j. Dz.U. 2021, poz. 2117).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1138).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2021, poz. 944, ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (t.j. Dz.U. 2020, poz. 167).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1168).

Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska

The English-language text shall constitute the original version of the article. The Polish-language version of the article is only an illustrative version

ORZECZNICTWO

Uchwała SN z dnia 30 kwietnia 2003 r., I KZP 12/03, OSNKW 2003, nr 5–6, poz. 42.

Wyrok TK z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK ZU 2012, nr 3A, poz. 25.

Wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK ZU 2004, nr 2A, poz. 9.

Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61.

UMCS