

Kamil Dąbrowski¹

Uniwersytet Szczeciński

ORCID ID: 0000-0003-1714-6260

O NIEWAŻNOŚCI UCHWAŁ ORGANÓW SAMORZĄDÓW ZAWODOWYCH – UWAGI NA PRZYKŁADZIE SAMORZĄDU ZAWODOWEGO RADCÓW PRAWNYCH

ABSTRACT

On the invalidity of resolutions of professional self-government bodies – comments on the example of the professional self-government of attorneys-at-law

This article aims to reflect on the effects of illegal resolutions of professional self-government bodies in light of the concept of conventional activities. Assuming that the mentioned resolutions are examples of such activities, the author proposes that such a contradiction should be treated not so much as a basis for the invalidity of the resolution, but as a premise for repealing them or establishing their non-existence. Such a classification leads to the formulation of several more detailed conclusions, particularly the thesis on the permissibility of resolutions contrary to law to produce legal effects.

Keywords: resolutions of professional self-government bodies; professional self-government of attorneys-at-law; conventional activities

Słowa kluczowe: uchwały organów samorządów zawodowych, samorząd radców prawnych, czynności konwencjonalne

¹ Doktor, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, radca prawny, e-mail: dabrowski91kamil@gmail.com.

1. Wprowadzenie

Refleksja o aktach prawodawstwa korporacyjnego jest obecna w polskiej myśli prawniczej od co najmniej kilkudziesięciu lat. Mimo to rozważania doktryny wciąż koncentrują się wokół kwestii ustalenia ich statusu, pomijając szereg innych problemów związanych z ich stosowaniem. I choć określenie charakteru uchwał organów samorządów zawodowych może być niekiedy pierwotne względem innych zagadnień, to jednak konkluzja taka nie uzasadnia braku szerszego nimi zainteresowania. Często bowiem rozstrzygnięcie jednego z pojawiających się w tym zakresie problemów prawnych wydaje się niezależne od przyjmowanego ostatecznie sposobu definiowania natury aktów samorządów zawodowych.

Powyższe obrazuje podejmowany w niniejszej pracy problem charakteru sprzecznych z prawem uchwał organów samorządów zawodowych. Skupia się ona bowiem na udowodnieniu tezy, iż – niezależnie od przyjętej koncepcji aktów normatywnych korporacji zawodowych – ich sprzeczność z prawem nie uzasadnia przypisania im cechy nieważności. Punktem wyjścia dla sformułowania tak zarysowanej konkluzji pozostaje przy tym refleksja o uchwałach organów samorządów zawodowych jako przykładów czynności konwencjonalnych. Opierając się na sformułowanych w ten sposób wnioskach, prowadzone przemyślenia skierowane zostaną ku odpowiedzi na pytanie o skutki sprzecznych z prawem uchwał samorządów w świetle obowiązujących regulacji ustawowych. Dążąc do zachowania ich czytelności, wspomniane przemyślenia budowane jednak będą przede wszystkim na szczegółowej analizie ustawy o radcach prawnych². Przyznać bowiem należy, iż regulacje kształtujące status innych korporacji zawodowych są bliźniaczo podobne, dzięki czemu również niniejsze uwagi i konkluzje posiadać będą cechę pewnej uniwersalności.

Nadto zaznaczyć należy, iż ze względu na ograniczone ramy niniejszej pracy formułowane w niej wnioski odnosić będą się przede wszystkim do uchwał o cechach aktów normatywnych, a więc aktów zawierających reguły zachowań o charakterze generalnym i abstrakcyjnym³, takich jak regulaminy, uchwały wyborcze czy instrukcje. Dlatego też za każdym razem zakres desygnatów takich nazw jak „uchwała organów samorządów zawodowych”, „uchwała korporacji zawodowych” czy „uchwała samorządów zawodowych” ograniczać będą do uchwał o charakterze normatywnym.

2. Uchwały organów samorządu zawodowego w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych

Nie powinno budzić zastrzeżeń, iż uchwały organów samorządów zawodowych nie mają całkiem jednolitego charakteru. Pomijając bowiem pewne wątpliwości związane

² Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1166) – dalej u.r.p.

³ Zob. M. Zubik, „Akt normatywny” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, t. XXXI, s. 736.

z ich definiowaniem nie tyle jako aktów prawodawczych, ile jako aktów generalnego stosowania prawa⁴, przyznać należy, iż generalnie mogą być one zarówno przykładami aktów ustanawiających określone normy prawne, jak i aktów indywidualnego stosowania prawa (np. uchwała o wpisie na listę aplikantów)⁵. Natura uchwał tej pierwszej kategorii bywa przy tym również różnie definiowana w doktrynie. Gdy dla jednych autorów są one formą aktów typu soft law⁶, inni definiują ich istotę, nawiązując do koncepcji aktów prawa miejscowego⁷, źródeł prawa wewnętrznie obowiązującego⁸ czy teorii tzw. umów prawotwórczych⁹.

Niezależnie od przyjmowanej ostatecznie koncepcji aktów korporacji zawodowych, w tym również rozstrzygnięcia kwestii ich prawotwórczego charakteru, zauważyć należy, iż są one przykładami doniosłych prawnie czynności konwencjonalnych, a ściślej mówiąc, materialnych wytworów (substratów) tych czynności. Mianem tym opisuje się bowiem czynność psychofizyczną lub czynność konwencjonalną niższego stopnia, której – ze względu na określoną regułę sensu (tzw. regułę konwencjonalizacji) – przypisuje się nowe znaczenie kulturowe, z którym system prawny wiąże pewne skutki. Zakłada się przy tym, iż wzmiankowane „nowe znaczenie” utożsamia się w istocie z dokonaniem danej czynności konwencjonalnej, która choć realizowana jest poprzez wykonanie czynności psychofizycznej lub innej czynności konwencjonalnej, to jednak nie może być wyłącznie do niej ograniczana¹⁰. Posiada ona bowiem własne – poniekąd niezależne i uwarunkowane kulturowo – znaczenie, z którym prawodawca wiąże określone konsekwencje (np. zaktualizowanie się czyjegoś obowiązku czy powstanie określonych kompetencji)¹¹. Jednocześnie wyraźnie rozróżnia się jednak czynność konwencjonalną od jej materialnego substratu, który będąc zbiorem określonych znaków, zachowań czy gestów, stanowi jedynie – dostrzegalny z zewnątrz – nośnik jej treści i znaczenia.

W tym świetle postrzeganie uchwał organów samorządów zawodowych nie tyle jako dokumentów o szczególnym znaczeniu, ile jako wyrazu woli abstrakcyjnych organów

4 Zob. M. Kulesza, „Źródła prawa” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Samorząd Terytorialny” 2023, z. 1-2, s. 36-37.

5 Zob. I. Misiejuk, Charakter prawny uchwał związanych z wpisem na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich, usunięciem wpisu, jego przeniesieniem oraz zawieszeniem prawa do wykonywania zawodu, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2015, nr 3, s. 99-104.

6 Zob. H. Izdebski, Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego, [w:] Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2005, s. 54.

7 Zob. A. Chajbowicz, [w:] Prawo administracyjne, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 98 i n.

8 Zob. J. Ciapała, Samorządy osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, [w:] Samorządy w Konstytucji RP z 1997 roku, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013, s. 437.

9 Zob. M. Olszówka, Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego, „Ius Novum” 2013, nr 3, s. 94.

10 Zob. S. Czepita, O pojęciu czynności konwencjonalnej i jej odmianach, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 86; O. Bogucki, O konstytucyjnej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2, s. 52; P. Kroczyk, Teologiczne podstawy reguł sensu czynności konwencjonalnych i norm kompetencyjnych w prawie kanonicznym, „Annales Canonici” 2013, nr 9, s. 56-57.

11 Zob. K. Gmerek, Identyfikowanie czynności konwencjonalnych w prawie jako proces rozpoznawania ich sensu – wstęp do problematyki, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2021, nr 3, s. 56-61.

reprezentujących przedstawicieli danego zawodu zaufania publicznego, a zarazem – niezależnie od przyjmowanej w tym zakresie koncepcji – aktów o znaczeniu normotwórczym, wymusza rozwiązywanie właściwych im problemów prawnych przy przyjęciu perspektywy właściwej dla koncepcji czynności konwencjonalnych. Taka kwalifikacja niesie jednak szereg konsekwencji, w tym kilka szczególnie istotnych dla niniejszej pracy.

Po pierwsze, skłania ona do rozróżnienia charakteru norm, w tym również norm prawnych, odnoszących się do czynności konwencjonalnej danego rodzaju. Jak zauważa się bowiem w literaturze, nie każda norma postępowania kształtuje istotę danej czynności konwencjonalnej, albowiem niektóre z nich określają jedynie właściwy, postulowany sposób jej wykonania. Dlatego o ile naruszenie norm tej pierwszej kategorii decyduje o istnieniu czynności konwencjonalnej, o tyle naruszenie drugich uzasadnia jedynie opisywanie danej czynności mianem bezskutecznej, nieważnej, nielegalnej czy po prostu wadliwej.¹² Innymi słowy, o ile niektóre normy wyznaczają reguły sensu (konwencjonalizacji) konkretnej czynności, uzasadniając kwalifikację konkretnego aktu jako czynności konwencjonalnej danego typu, o tyle inne – nazywane regułami formalizacji – określają jedynie zalecany sposób ich wykonania. W konsekwencji podczas gdy naruszenie właściwej dla danej czynności reguły sensu tłumaczy jej ocenę jako czynności nieistniejącej (tzw. nieaktu), sprzeczność z regułami formalizacji skłania jedynie do uznania jej za czynność istniejącą, choć wadliwą.

Po drugie, poszukując kryterium rozróżniającego reguły sensu od reguł formalizacji, zwrócić należy uwagę na koncepcję Wojciecha Patryasa. Zauważył on bowiem, iż reguły sensu czynności konwencjonalnej tworzą w istocie definicje terminów denotujących owe czynności¹³. Wyznaczają one zatem elementy relewantne z punktu widzenia znaczenia nazwy danego typu czynności, które stanowią o jej istocie¹⁴. Kluczowe jest więc nie tyle ustalenie źródła obowiązywania danej normy, ile określenie jej charakteru z perspektywy językowej istoty nazwy zastrzeżonej dla czynności danego typu. I choć niekiedy nie bez znaczenia pozostaje położenie danej normy w hierarchii źródeł prawa, to jednak o wiele istotniejszą jawi się kwestia pewnej niezmienności określonych cech danej czynności wyrażanych w kolejnych wersjach przepisów prawa i odczytywanych z nich norm¹⁵. Świadczy ona bowiem o konsekwentnie przyjmowanej przez prawodawcę treści językowej nazwy czynności konwencjonalnej danego typu, a więc de facto o właściwych dla niej regułach konwencjonalizacji.

¹² Zob. S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12, s. 16–17; J. Wieczorkiewicz-Kita, *O konwencjonalnych i formalnych aspektach procesu karnego*, [w:] *W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010, s. 753–756; L. Nowak, S. Wronkowska, M. Zieliński, *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 90.

¹³ Zob. S. Czepita, *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016, s. 131–132 z przywołaną tam literaturą; O. Bogucki, *O konstytuowanej współzależności...*, s. 52.

¹⁴ Zob. S. Czepita, *O pojęciu czynności...*, s. 100; S. Czepita, *Czynności konwencjonalne i formalne...*, s. 7; S. Czepita, *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie*, [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006, s. 13.

¹⁵ Zob. S. Czepita, *O pojęciu czynności...*, s. 101.

Po trzecie, odnotować również należy, iż także skutki naruszenia reguł formalizacji nie muszą być całkiem jednolite. W literaturze zauważa się bowiem, iż formalizacja czynności konwencjonalnej polegać może zarówno na wskazaniu określonego sposobu jej wykonywania (tzw. formalizacja przez wyznaczenie obowiązku), jak i na wyznaczeniu tylko pewnych następstw jej realizacji w oznaczony sposób (tzw. formalizacja przez wyznaczenie konsekwencji)¹⁶. Stąd też niekiedy naruszenie reguł formalizacji wiąże się tylko z niemożnością przypisania ważnej i skutecznej czynności określonych skutków (tak np. art. 660 k.c. wskazujący na skutki niezachowania formy pisemnej umowy najmu na czas dłuższy niż rok). Innym razem o skutkach naruszenia reguł formalizacji stanowi wprost prawodawca, określając daną czynność mianem nieważnej, bezskutecznej, nielegalnej czy też wzruszalnej¹⁷. Wybór odpowiedniej sankcji pozostaje przy tym wyłączną decyzją prawodawcy, której treści nie powinno się domniemywać. Zdarza się bowiem, iż pomimo ustanowienia niektórych reguł formalizacji nie decyduje się on na ich usankcjonowanie, czyniąc takie normy przykładami *lex imperfecta*. Tym samym o nieważnej czy bezskutecznej czynności konwencjonalnej można mówić jedynie wówczas, gdy prawodawca wprost wiąże tego typu sankcje z naruszeniem określonych reguł formalizacji.

Na tym tle wyraźnie podkreślić należy zatem potrzebę rozróżnienia sankcji nieistnienia oraz nieważności czynności konwencjonalnej¹⁸. Choć zarówno czynność nieistniejąca, jak i nieważna nie wywołuje skutków prawnych charakterystycznych dla określonej czynności konwencjonalnej (co nie wyklucza, by prawodawca przypisywał im inne skutki prawne), to jednak podobieństwo w tym zakresie nie uzasadnia ich utożsamiania. Wadliwość czynności nieistniejącej wydaje się bowiem być na tyle poważna, iż niemożliwe jest jej usunięcie poprzez jakikolwiek akt konwalidacji lub konwersji¹⁹. Natomiast nieważność czynności – zależnie od decyzji prawodawcy – może być również uzależniona od spełnienia określonych wymogów formalnych, podjęcia określonych działań w wyznaczonym terminie czy odmowy jej konwalidacji przez uprawniony podmiot. I choć niekiedy w teorii prawa używa się obu tych terminów zamiennie, to jednak zarazem wyraźnie rozróżnia się nieważność w rozumieniu teoretycznoprawnym oraz nieważność w ujęciu nauk dogmatycznych²⁰. Dlatego też podobne rozróżnienie przyjmowane będzie również w niniejszej pracy.

¹⁶ Zob. S. Czepita, *Formalizacja a konwencjonalizacja...*, s. 11–12.

¹⁷ S. Czepita, *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 110–111; J. Wieczorkiewicz-Kita, *O konwencjonalnych...*, s. 753–756; M. Gutowski, *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2017 s. 8–9; B. Janusz-Pohl, *O konstrukcji niedopuszczalności czynności karnoprocesowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 4, s. 162.

¹⁸ Zob. B. Janusz-Pohl, *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017, s. 30.

¹⁹ Zob. K. Jasiński, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2017 r., I CSK 160/17*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 3.

²⁰ Zob. M. Hermann, *Stwierdzenie niekonstytucyjności jako czynność konwencjonalna unieważnienia aktu normatywnego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 253; S. Czepita, *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996, s. 187–192; T. Gizbert-Studnicki, *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, z. 4, s. 70–82.

3. Skutki sprzeczności z prawem uchwał organów samorządów zawodowych

Traktując powyższe rozważania jako punkt wyjścia dla refleksji o skutkach sprzeczności z prawem uchwał organów samorządów zawodowych, zauważyć należy, iż w aktualnym stanie prawnym sprzeczność taka nie uzasadnia przypisania im cechy nieważności. Ku przyjęciu takiej konkluzji skłania przy tym kilka argumentów.

Po pierwsze, w aktualnym stanie prawnym próżno jest szukać przepisu stanowiącego wprost o sankcji nieważności jako skutku podjęcia przez organ korporacji zawodowej uchwały sprzecznej z prawem. Odnotować bowiem należy, iż przepisy ustawy o radcach prawnych w ogóle nie posługują się pojęciem nieważności, natomiast odwoływanie się w tym kontekście do innych aktów prawnych budzi wątpliwości. Stosunek kreowany uchwałami samorządu zasadniczo nie ma charakteru cywilnoprawnego, dlatego też nie jest uzasadnione choćby posiłkowe stosowanie do nich normy art. 58 § 1 k.c. Podobnie niewłaściwe jawi się stosowanie w tym zakresie art. 156 § 1 k.p.a. Wszak normotwórcza uchwała samorządu zawodowego nie jest decyzją normatywną w rozumieniu przepisów k.p.a. Równie niezrozumiałe wydaje się sięganie w tym zakresie do ogólnej formuły *lex superior derogat legi inferiori*. Jak przyjmuje się przecież w literaturze, reguła ta nie powinna być rozumiana jako podstawa pewnej formy automatyzmu derogacyjnego²¹. Konkluzję tę potwierdza przy tym sam ustawodawca, który w licznych ustawach samorządowych celowo wprowadza odrębną normę wyraźnie wskazującą *expressis verbis* na nieważność sprzecznych z prawem uchwał organów samorządów²².

Konsekwentnie należy zatem przyjąć, iż skoro – jak wykazano – sankcji związanej z naruszeniem reguł formalizacji nie powinno się domniemywać, to brak jest podstaw do przypisania sprzecznym z prawem uchwałom organów samorządów zawodowych cechy nieważności. Nieważność czynności konwencjonalnej stanowi bowiem jej kwalifikowaną wadę uzasadnianą naruszeniem przezeń niektórych z właściwych dla niej reguł formalizacji, zaś o tym, z naruszeniem których z tych reguł wiązać należy skutek nieważności, decydować może tylko sam prawodawca. Stąd też choć niewątpliwie praktykę wydawania uchwał sprzecznych z prawem oceniać należy negatywnie, to jednak sama ich krytyczna ocena nie może zastępować wyraźnych ocen prawodawcy.

Po drugie, nie można pomijać, iż w ustawie o radcach prawnych ustawodawca konsekwentnie wskazuje na kompetencje różnych podmiotów w zakresie uchylenia sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu zawodowego (art. 47 ust. 2 u.r.p. i art. 60 pkt 8a u.r.p.). Kierując się zatem założeniem o językowej racjonalności działań prawodawcy, uznać należy, iż posługuje się on takim sformułowaniem świadomie i przypisuje mu treść normatywną odmienną niż w przypadku obecnego na gruncie ustaw samorządowych i innych regulacji określenia „stwierdzenie nieważności”. Argumentację w tym

²¹ Zob. A. Grabowski, J. Kret, *Lex superior derogat legi inferiori*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 707.

²² Zob. art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.); art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 1526 z późn. zm.); art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.).

zakresie wzmacnia także wykładnia językowa. Wszak trudno byłoby uchylić akt, który jako nieważny nie wywoływałby zamierzonych skutków prawnych już od chwili jego podjęcia (*ex tunc*)²³. Pojęcie uchylenia zakłada bowiem, iż czynność taka ma – co do zasady – konstytutywny, a nie tylko deklaratoryjny charakter²⁴.

Po trzecie, zauważyć należy, iż w warunkach polskiego systemu aktów prawotwórczych sankcja nieważności ma wyjątkowy charakter i zasadniczo nie występuje poza aktami prawa miejscowego²⁵. Stąd też, skoro ustrojodawca wyraźnie rozróżnia status i ustrój jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodów zaufania publicznego²⁶, to niezasadne wydaje się stosowanie – choćby *per analogiam* – sankcji właściwej dla aktów prawa miejscowego, a niezastrzeżonej wprost dla uchwał korporacji zawodowych. W tym kontekście nie można również pomijać, iż także brzmienie art. 47 ust. 2 zd. 4 u.r.p. sugeruje możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu zawodowego²⁷. Jeśli bowiem po upływie określonego czasu organ nadzoru traci możliwość podważenia wadliwej uchwały, to trudno byłoby zrozumieć logikę regulacji, która zarazem zakładałaby dopuszczalność powoływania się na jej nieważność przez inne podmioty²⁸. Zastanawiająca byłaby wówczas zatem już nie tylko sama celowość wyodrębnienia przez prawodawcę szczególnego trybu zaskarżania uchwał przez organ nadzoru, ale również sensowność czasowego ograniczenia tej kompetencji.

Po czwarte, należy także odnotować, iż odrzucenie koncepcji nieważności uchwał korporacyjnych wydaje się być również uzasadnione aksjologicznie. Ochrona bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego wymaga bowiem zapewnienia jednostce pewnej stabilności i przewidywalności jej sytuacji prawnej²⁹. Trudno byłoby natomiast mówić o zabezpieczeniu takich wartości, jeżeli przykładowo możliwe byłoby powołanie się na rzekomą nieważność uchwały wyborczej, o której mowa w art. 56 ust. 2 u.r.p., poddając tym samym pod wątpliwość skuteczność złożonego wiele lat wcześniej ślubowania radcy prawnego, a w konsekwencji również jego uprawnienia do wykonywania zawodu. Stąd też również względem na ochronę bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego zdaje się uzasadniać odrzucenie koncepcji nieważności uchwał organów korporacji zawodowych.

Podsumowując, należy uznać, iż w aktualnym stanie prawnym próżno jest szukać podstaw do przypisania sprzecznym z prawem uchwałom organów samorządów zawodowych cechy nieważności. W świetle podstawowych założeń koncepcji czynności

23 Por. B. Stelmach, *Wykładnia pojęcia „nieważności” – zagadnienia wybrane*, „Palestra” 2015, nr 5–6, s. 111.

24 Zob. A. Oleszko, *Ustrój i zadania samorządu notarialnego*, Warszawa 2016, s. 359.

25 Zob. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 51.

26 Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 31–32.

27 Por. J. Dytko, *Nadzór i sądowa kontrola działalności uchwałodawczej samorządu zawodów medycznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57, s. 180 i n.

28 Por. Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 317–318; T. Scheffler, *Komentarz do art. 47, [w:] Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa 2022 (wersja elektroniczna).

29 Zob. wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138; wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81; wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

konwencjonalnych sankcja taka wymagałaby bowiem odnalezienia stosownej normy sankcjonującej, którą obecnie trudno jest konstruować tak w oparciu o tekst samej ustawy o radcach prawnych, jak i inne normy i wartości systemu prawnego.

Na tym tle zastanawiać jednak może, czy ustalenie relatywnie jednolitych skutków naruszenia każdej normy prawnej jest na pewno uzasadnione. Konieczność ochrony takich wartości jak praworządność czy najwyższa moc prawna Konstytucji RP sugerować mogłaby bowiem potrzebę zapewnienia co najmniej skuteczniejszej ochrony praw jednostki i właściwych im podstawowych norm systemu prawnego. Mimo to powyższe wątpliwości zdają się nie podważać zarysowanych konkluzji, w tym zwłaszcza konieczności odrzucenia koncepcji nieważności uchwał organów korporacji zawodowych.

Zauważyć bowiem należy, iż odrzucenie tej koncepcji nie wyklucza przyjęcia zarazem pewnej stopniowości skutków naruszenia prawa przez uchwały samorządów zawodowych³⁰. Postulowana koncepcja czynności konwencjonalnych zakłada przecież konieczność odmiennej oceny następstw niezgodności z normami wyrażającymi reguły formalizacji oraz normami formułującymi reguły konwencjonalizacji, co zdaje się poniekąd korespondować z obecnym w art. 47 ust. 2 u.r.p. rozróżnieniem uchwał naruszających prawo oraz uchwał rażąco je naruszających.

W tym miejscu zaznaczyć zatem należy, iż zarysowane uwagi nie wykluczają przyjęcia założenia o istnieniu kategorii uchwał tak dalece wadliwych, by określać je mianem nieaktów lub uchwał nieistniejących. Stanowią one przy tym przykład czynności podjętych z naruszeniem norm prawnych wyrażających reguły konwencjonalizacji, a więc stanowiących o istocie nazwy „uchwały organów samorządów zawodowych”. Stąd też o uchwale nieistniejącej można byłoby mówić jedynie w skrajnych przypadkach naruszeń przepisów prawa takich jak powzięcie uchwały przez jednostki niebędące de facto członkami organu samorządu czy z pominięciem wymogu większości głosów³¹. Podkreślić przy tym należy, iż potrzeba nader wąskiego ujęcia zakresu reguł konwencjonalizacji jest konsekwencją wyraźnej decyzji ustawodawcy, który jednolicie traktuje każdą sprzeczność z prawem jako podstawę uchylenia uchwały przez Sąd Najwyższy (art. 47 ust. 2 u.r.p.). Jak zauważa się bowiem w orzecznictwie, sprzeczność z prawem nie ogranicza się jedynie do aktów prawa powszechnie obowiązującego, lecz obejmuje również przypadki niezgodności uchwał z innymi regulacjami wewnętrznymi samorządu zawodowego³².

Nadto podnieść należy, iż odrzucenie koncepcji nieważności uchwał korporacji zawodowych zdaje się również nie stwarzać realnego ryzyka naruszenia konstytucyjnych praw i wolności jednostki. Nie można bowiem pomijać, iż za każdym razem, gdy akty takie stanowiąc będą podstawę decyzji względem jednostki, mogą być one przez nią kwestionowane czy to w ramach skargi konstytucyjnej, czy też poprzez żądanie odmowy ich stosowania przez rozpoznający jej sprawę sąd³³. Równolegle raz jeszcze przy-

30 Por. W. Brzozowski, *Stopniowalność naruszeń Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4, s. 11.

31 Por. wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., II CNP 82/08.

32 Zob. wyrok SN z dnia 13 maja 2010 r., III ZS 7/10 (niepubl.); wyrok SN z dnia 19 września 2012 r., III ZS 8/12, OSNP 2013, nr 17–18, poz. 217.

33 Zob. R. Hauser, J. Trzeciński, *O formach kontroli konstytucyjności przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 19.

pomnieć należy, iż sam prawodawca zdaje się dopuszczać funkcjonowanie w obrocie wadliwych uchwał samorządu, co świadczy o pewnej akceptacji ryzyka naruszeń praw jednostki.

4. Podsumowanie

Zarysowane uwagi uzasadniają postulat, by sprzeczności z prawem uchwał normatywnych organów samorządów zawodowych nie traktować jako podstawy przypisywania im cechy nieważności. Równolegle formułowane uwagi skłaniają przy tym do zarysowania kilku istotnych konkluzji.

Po pierwsze, zauważyć należy, iż sankcją za naruszenie przepisów prawa przez uchwały samorządu zawodowego może być jedynie możliwość ustalenia jej nieistnienia i kwalifikacji jako nieuchwały bądź też tylko przypisanie jej cechy wzruszalności. W aktualnym stanie prawnym podział ten ma przy tym charakter dychotomiczny, albowiem próżno jest szukać podstaw do przypisania wadliwym uchwałom sankcji innego rodzaju. I choć obie z tych sankcji mają poniekąd charakter konkurencyjny, to jednak sprzeczność z prawem tylko wyjątkowo uzasadniać może ocenę uchwały jako nieaktu. Wymaga to bowiem wykazania naruszenia reguł konwencjonalizacji, a więc tak daleko idącej wadliwości aktu, iż w istocie trudno jest nawet określić go mianem „uchwały organu samorządu zawodowego”.

Po drugie, skoro zasadniczym skutkiem sprzeczności z prawem uchwał organów samorządów zawodowych jest nie tyle ich nieważność, ile wzruszalność, to do czasu ich formalnego uchylecia przez Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny lub niekiedy Krajową Radę Radców Prawnych wywołują one skutki prawne, których sam akt uchylecia nie przekreśla³⁴. Założyć bowiem należy, iż sam akt uchylecia posiada charakter konstytutywny i wywołuje jedynie skutki na przyszłość (*ex nunc*), a tym samym nie oddziałuje na zmianę oceny prawnej wcześniej podejmowanych zachowań.

Po trzecie, podkreślić należy, iż uchylenie skutków prawnych wadliwej uchwały nastąpić może tylko w trybie określonym przepisami ustawy o radcach prawnych względnie w trybie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Tym samym, o ile wadliwość danej uchwały nie jest na tyle rażąca, by kwalifikować ją jako przykład nieaktu, brak jest podstaw do podważania jej powszechnej skuteczności w innym trybie, w tym zwłaszcza przez zastosowanie art. 189 k.p.c. Niezależnie bowiem od wątpliwości wyłaniających się na tle zakresu stosowania przepisów k.p.c. uznać należy, iż tylko kwalifikowane podmioty posiadają kompetencję do jej uchylecia, a tym samym zniweczenia jej skutków prawnych wobec wszystkich jej adresatów i osób trzecich na przyszłość. Ograniczenia kompetencji w tym zakresie traktować bowiem należy jako jedną z gwarancji samorządności korporacji zawodowych, co uwypukla ich silną legitymizację i niedopuszczalność pomijania ich znaczenia w procesie wykładni także innych regulacji.

³⁴ Por. M. Kamiński, *Koncepcja nieważności...*, s. 51–53.

Bibliografia

Literatura

- Bogucki O., *O konstytuowanej współzależności wyjaśniania i identyfikowania czynności konwencjonalnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 2.
- Brzozowski W., *Stopniowalność naruszeń Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 4.
- Chajbowicz A., [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Ciapała J., *Samorządy osób wykonujących zawody prawnicze w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Samorządy w Konstytucji RP z 1997 roku*, red. Z. Witkowski, A. Bień-Kacała, Toruń 2013.
- Czepita S., *Reguły konstytucyjne a zagadnienia prawoznawstwa*, Szczecin 1996.
- Czepita S., *Formalizacja a konwencjonalizacja działań w prawie*, [w:] *Konwencjonalne i formalne aspekty prawa*, red. S. Czepita, Szczecin 2006.
- Czepita S., *Formalizacja i konwencjonalizacja w systemie prawnym*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Czepita S., *Czynności konwencjonalne i formalne w prawie a proces prawotwórczy i rola Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 12.
- Czepita S., *O koncepcji czynności konwencjonalnych w prawie*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, red. M. Smolak, Warszawa 2016.
- Czepita S., *O pojęciu czynności konwencjonalnej i jej odmianach*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1.
- Dytko J., *Nadzór i sądowa kontrola działalności uchwałodawczej samorządu zawodów medycznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 57.
- Gizbert-Studnicki T., *O nieważnych czynnościach prawnych w świetle koncepcji czynności konwencjonalnych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 4.
- Gmerek K., *Identyfikowanie czynności konwencjonalnych w prawie jako proces rozpoznawania ich sensu – wstęp do problematyki*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2021, nr 3.
- Grabowski A., Kret J., *Lex superior derogat legi inferiori*, [w:] *Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2017.
- Hauser R., Trzeciński J., *O formach kontroli konstytucyjności przez sądy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2.
- Hermann M., *Stwierdzenie niekonstytucyjności jako czynność konwencjonalna unieważnienia aktu normatywnego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Izdebski I., *Zawody prawnicze jako zawody zaufania publicznego*, [w:] *Etyka zawodów prawniczych. Etyka prawnicza*, red. H. Izdebski, P. Skuczyński, Warszawa 2005.
- Janusz-Pohl B., *O konstrukcji niedopuszczalności czynności karnoprocesowej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 4.

- Janusz-Pohl B., *Formalizacja i konwencjonalizacja jako instrumenty analizy czynności karnoprocesowych w prawie polskim*, Poznań 2017.
- Jasiński K., *Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2017 r., I CSK 160/17*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2018, nr 3.
- Kamiński M., *Koncepcja nieważności aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego w polskich ustawach samorządowych*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5.
- Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Kroczyński P., *Teologiczne podstawy reguł sensu czynności konwencjonalnych i norm kompetencyjnych w prawie kanonicznym*, „Annales Canonici” 2013, nr 9.
- Kulesza M., „*Źródła prawa*” i przepisy administracyjne w świetle nowej Konstytucji, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 1–2.
- Misiejuk I., *Charakter prawny uchwał związanych z wpisem na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich, usunięciem wpisu, jego przeniesieniem oraz zawieszeniem prawa do wykonywania zawodu*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2015, nr 3.
- Nowak L., Wronkowska S., Zieliński M., *Czynności konwencjonalne w prawie*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33.
- Oleszko A., *Ustrój i zadania samorządu notarialnego*, Warszawa 2016.
- Olszówka M., *Konstytucyjny paradygmat aktu prawa wewnętrznego*, „Ius Novum” 2013, nr 3.
- Scheffler T., *Komentarz do art. 47, [w:] Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa 2022 (wersja elektroniczna).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Stelmach B., *Wykładnia pojęcia „nieważności” – zagadnienia wybrane*, „Palestra” 2015, nr 5–6.
- Wieczorkiewicz-Kita J., *O konwencjonalnych i formalnych aspektach procesu karnego, [w:] W poszukiwaniu dobra wspólnego. Księga jubileuszowa Profesora Macieja Zielińskiego*, red. A. Choduń, S. Czepita, Szczecin 2010.
- Zubik M., „*Akt normatywny*” jako przedmiot kontroli Trybunału Konstytucyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr XXXI.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138.
- Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK 2001, nr 4, poz. 81.
- Wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.
- Wyrok SN z dnia 12 grudnia 2008 r., II CNP 82/08.
- Wyrok SN z dnia 13 maja 2010 r., III ZS 7/10.
- Wyrok SN z dnia 19 września 2012 r., III ZS 8/12.