

Dorota Sylwestrzak¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID ID: 0000-0003-4985-2880

PO CO RADCOM PRAWNYM SAMORZĄD? KONTROWERSJE W ZWIĄZKU Z WNIOSEM SKIEROWANYM DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W SPRAWIE K 6/22

ABSTRACT

Why do attorneys-at-law need self-government? Controversies arising from the motion filed before the Constitutional Tribunal of Poland in the case file no. K 6/22

One of the foundations of a democratic state of law is to base power and public administration on the principle of decentralization. Public administration tasks are performed by both central and local government administration bodies. Moreover, these tasks are entrusted to other public law entities, e.g. special self-governments (professional, economic), administrative establishments, foundations, and associations. In Poland, there is currently a noticeable process of centralization of power and limitation of the independence of local governments, in particular territorial and professional ones. The author briefly presents the essence of decentralization, the principle of self-government and the justification for leaving autonomy to the self-government of attorneys-at-law in the context of the arguments raised in the application to the Constitutional Tribunal of Poland in case file no. K 6/22.

Keywords: professional associations, The National Bar of Attorneys-at-Law, decentralization

Słowa kluczowe: samorzady zawodowe, samorząd zawodowy radców prawnych, decentralizacja

¹ Doktor habilitowany, Katedra Prawa Administracyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, radca prawny, pozaetatowy członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, adres do kontaktu: d_syl@umk.pl.

1. Uwagi wstępne

W dniu 6 lipca 2022 r. przypadła 40. rocznica utworzenia samorządu radców prawnych². Problematyka funkcjonowania samorządu radców prawnych nadal pozostaje aktualna z wielu powodów. Jednym z nich jest m.in. poddawana krytyce kwestia obligatoryjnej przynależności do samorządu: radców prawnych oraz aplikantów radcowskich³. Ponadto przyczynkiem do dyskusji są sukcesywnie wprowadzane przez ustawodawcę ograniczenia samodzielności samorządu. Przejawem ograniczenia samodzielności samorządu jest nadmierna ingerencja państwa w działalność samorządów zawodowych m.in. w zakresie dostępu do zawodu (egzamininy wstępne, egzamininy zawodowe), rozszerzanie możliwości dostępu do zawodu wobec osób spoza aplikacji oraz zmniejszenie rygorystów w zakresie weryfikacji kompetencji zawodowych kandydatów (art. 25 u.r.p.)⁴, rozszerzenie kompetencji organu nadzoru – Ministra Sprawiedliwości w sprawach dyscyplinarnych (art. 68¹ ust. 1a i 1b u.r.p.⁵, art. 68² u.r.p.⁶, art. 70⁵ u.r.p.⁷) czy też w sprawach dostępu do zawodu (art. 31 ust. 2a u.r.p.), zwolnienia z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej (art. 3 ust. 6 u.r.p.). Ograniczenia samodzielności samorządu w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu upatrywać można także w sytuacji przejścia sądownictwa dyscyplinarnego przez sądownictwo powszechne i Sąd Najwyższy⁸ czy utworzenia aplikacji uniwersyteckich⁹. Zagrożeniem dla funkcjonowania samorządu radców prawnych oraz niezależności w wykonywaniu zawodu radcy prawnego jest kryzys praworządności¹⁰.

2 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 1982 r. nr 19, poz. 145, w brzmieniu pierwotnym, dalej: u.r.p.

3 P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w II i III Rzeczypospolitej – analiza porównawcza*, [w:] *Druga i Trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1919–1939, 1989–2009*, red. R. Domke i in., Zielona Góra 2011, s. 137.

4 D. Sylwestrzak, *Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020, s. 22–27.

5 Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia przeciwko radcy prawnemu lub aplikantowi radcowskiemu. W wypadku określonym w ust. 1a Ministrowi Sprawiedliwości przysługują prawa strony.

6 W myśl art. 68² u.r.p. rzecznik dyscyplinarny doręcza Ministrowi Sprawiedliwości odpisy postanowień o wszczęciu dochodzenia oraz informuje Ministra Sprawiedliwości o wniesieniu do sądu dyscyplinarnego wniosku o ukaranie lub o skierowaniu wniosku do dziekana rady okręgowej izby radców prawnych w trybie art. 66.

7 Według art. 70⁵ u.r.p. Ministrowi Sprawiedliwości oraz osobom przez niego upoważnionym przysługuje w każdym stadium postępowania prawo wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania dyscyplinarnego, jak również prawo żądania prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych bądź postanowień wraz z aktami sprawy.

8 Projekt ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze. Druk sejmowy nr 970 z dnia 7 września 2006 r., http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/projekty/970_p.htm [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

9 S. Pawłowski, L. Staniszevska, *Szkolenie i doskonalenie zawodowe aplikantów adwokackich – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020, s. 107–109; M. Sewastianowicz, P. Rojek-Socha, *Obecna aplikacja za drogą dla młodego prawnika? Wraca temat „uniwersyteckiej”*, <https://www.prawo.pl/student/aplikacja-uniwersytecka-petycja-w-sejmie,512852.html> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

10 M. Wiczorek, *Rola radców prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31), s. 73–80; A. Bodnar, *Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34), s. 135–142.

Temat opracowania stał się jeszcze bardziej aktualny i doniosły w związku ze złożonym przez grupę posłów na Sejm IX kadencji do Trybunału Konstytucyjnego wnioskiem z dnia 22 kwietnia 2022 r. o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p.¹¹, zgodnie z którym radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych, a uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa. Wniosek ten został poddany krytyce zarówno przez przedstawicieli organów adwokatury, jak i samorządu radców prawnych oraz SSP „Iustitia” jako stanowiący zagrożenie dla upolitycznienia samorządu radców prawnych oraz niezależności wykonywania zawodu radcy prawnego¹².

Zasadniczym celem opracowania będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie zawarte w tytule opracowania oraz ustosunkowanie się do wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r. w sprawie K 6/22. Analizie i polemice poddane zostaną argumenty podniesione przez wnioskodawców. W ocenie autorki więcej argumentów przemawia na rzecz tezy, że obecne rozwiązania prawne w zakresie decydowania przez organy samorządu radców prawnych o sprawach ustrojowych samorządu, jak i realizacji powierzonych zadań publicznych, w związku z istotą decentralizacji oraz charakterem prawnym samorządu radców prawnych nie są sprzeczne z Konstytucją RP oraz stanowią przejaw samodzielności zarządu. Konstytucyjnie zagwarantowana samodzielność ograniczona jest i powinna być wyłącznie instytucją nadzoru oraz kontrolą sądową. Wyłącznym kryterium utworzenia samorządu radców prawnych było wykonywanie zawodu radcy prawnego, a nie kryterium terytorialne. Jedynie niezależny samorząd radców prawnych w ramach przyznanej mu samodzielności, znający specyfikę wykonywania zawodu radcy prawnego, problemy na tle wykonywania zawodu, wyzwania dla zawodu radcy prawnego jest władny należycie sprawować pieczę nad wykonywaniem zawodu radcy prawnego, dbać o interesy radców prawnych oraz stworzyć gwarancje wykonywania wolnego zawodu radcy prawnego. Zagadnienie wpływu na tworzenie regulacji wewnętrznych oraz perspektywy wykonywania zawodu to także problem wyboru właściwych przedstawicieli, którzy reprezentować będą interesy członków samorządu, sprawując funkcje w organach, przy uwzględnieniu zarówno otoczenia zewnętrznego, jak i nieprawidłowych zachowań godzących w zasady etyki. Z uwagi na fakt, że zawód radcy prawnego jest zawodem zaufania publicznego, zasadne jest wprowadzanie ograniczeń w zakresie wykonywania zawodu w celu wyeliminowania zachowań osób wykonujących zawód, które podważają zaufanie społeczeństwa do zawodu radcy prawnego.

11 Sprawa ta została zarejestrowana pod sygn. K 6/22, <https://trybunal.gov.pl/s/k-6-22> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

12 Uchwała nr 63/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 4 lipca 2022 r. w sprawie wniosku grupy posłów inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie K 6/22, https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nra-nr-63-2022-002-34218.pdf [dostęp: 3 października 2022 r.]; stanowisko Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 4 lipca 2022 r., <https://kirp.pl/wp-content/uploads/2022/07/krrp-stanowisko.pdf> [dostęp: 29 listopada 2023 r.]; stanowisko Zarządu SSP „Iustitia”, <https://www.iustitia.pl/83-komunikaty-i-oswiadczenia/4472-stanowisko-zarzadu-ssp-iustitia-w-zwiazku-ze-zlozonym-przez-grupe-poslow-na-sejm-wnioskiem-o-stwierdzenie-niezgodnosci-przepisow-o-samorzadzcie-adwokackim-i-samorzadzcie-radcow-prawnych> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

2. Argumenty i ich uzasadnienie zawarte we wniosku w sprawie K 6/22

Rozważania na temat zasadności i trafności wniosku rozpoczną od przedstawienia argumentów i ich uzasadnienia zawartych we wniosku w sprawie K 6/22. Wnioskodawcy podnieśli niezgodność przepisu art. 49 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych¹³ z art. 17 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.¹⁴, uzasadniając to m.in. tym, że ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy radców prawnych, zastosował wyłącznie kryterium terytorialne tworzenia poszczególnych jednostek samorządów oraz oparł przynależność danego radcy prawnego do samorządu radcowskiego w oparciu o siedzibę lub miejsce zamieszkania, a ponadto przyznał organom samorządu kompetencje do określania struktur terytorialnych samorządu¹⁵. Według wnioskodawców taka regulacja wykracza poza zakres swobody legislacyjnej odnośnie do kształtowania ustroju samorządu zawodowego oraz wymogu ustawowego jego uregulowania (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP), a ponadto ogranicza m.in. takie wolności konstytucyjne jak prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się. W celu wykazania zasadności wniosku odwołano się do wykładni historycznej, wskazując, że wyposażenie organów samorządu w kompetencje do samostanowienia o liczbie jednostek nastąpiło w roku 1982, tj. pod rządami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.¹⁶, która nie zawierała uregulowań dotyczących samorządu zawodowego z uwagi na centralizację władzy. Powyższe spowodowało, że ustawa o radcach prawnych z roku 1982 nie mogła zostać poddana ocenie zgodności z konstytucją z 1952 r. z punktu widzenia praw, wolności oraz zasad ustrojowych państwa zagwarantowanych w Konstytucji RP z 1997 r. Wskazano, że historyczny kontekst jest uzasadniony mimo wejścia w życie nowelizacji konstytucji z 1952 r.¹⁷, na mocy której art. 5 uzyskał brzmienie „Rzeczpospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu”. Według wnioskodawców dopiero uchwalenie Konstytucji RP w roku 1997 spowodowało, że samorząd zawodowy „stał się elementem ustroju państwa, a po stronie ustawodawcy o ile skorzysta z kompetencji powołania samorządu zawodowego powstał obowiązek takiego ukształtowania tych korporacji, które będzie realizowało funkcje określone w art. 17 ust. 1”, a regulacje nie będą naruszać innych wolności konstytucyjnych oraz zasad ustrojowych państwa¹⁸. Podniesiono, że w ślad za powyższą zmianą nie doszło do nowelizacji ustawy o radcach

13 T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 499, dalej: u.r.p.

14 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483, z późn. zm., dalej: Konstytucja RP z 1997 r.

15 Uzasadnienie wniosku z dnia 22 kwietnia 2022 r., s. 18–19, <https://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/przynaloznosc-do-izby-adwokackiej-lub-izby-radcow-prawnych-na-podstawie-kryterium-miejscapolozenia-siedziby-zawodowej-lub-miejscza-zamieszkania>, dalej: uzasadnienie wniosku z 2002 r. [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

16 Dz.U. z 1976 r. nr 2, poz. 21, z późn. zm., dalej: konstytucja z 1952 r.

17 Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz.U. nr 75 poz. 444, dalej: nowelizacja z 1989 r.

18 Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 20.

prawnych, natomiast pozostawienie samorządom zawodowym samodzielności w zakresie decydowania o ustroju danego samorządu, jak i tworzenia kodeksów etycznych, określania zasad wykonywania zawodu, prowadzenia działalności budzi szereg wątpliwości odnośnie do zgodności z Konstytucją RP z 1997 r.¹⁹ Jako przykład wskazano m.in. na: obowiązek uiszczania składki członkowskiej na rzecz samorządu, zasady prowadzenia działalności gospodarczej, sposób postępowania wobec klientów, zasady reklamy usług. Poddano w wątpliwość zasadność regulowania obowiązków nakładanych na członków samorządu w drodze aktów prawa wewnętrznego oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej z tytułu naruszenia zakazów i nakazów wynikających z takich regulacji²⁰. Zarzucono, że członek samorządu ma możliwość wpływu na powyższe rozwiązania jedynie przez pryzmat tego, czy ma bierne lub czynne prawo wyborcze do organów samorządu zawodowego, natomiast obecne regulacje z uwagi na to, że organy samorządu mogą samodzielnie określać liczbę izb oraz obszar ich działania, jak i przeszkody w zakresie zmiany miejsca zamieszkania czy siedziby zawodowej, w istotny sposób ograniczają ich realny wpływ na udział w organach samorządu, prowadząc do pozbawienia ich wpływu na treść przyszłych aktów prawa wewnętrznego²¹. W ocenie wnioskodawców tworzenie izb wyłącznie w oparciu o kryterium terytorialne negatywnie wpływa na wykonywanie zawodu radcy prawnego, ogranicza swobodę działalności gospodarczej i wolność wykonywania zawodu, jak i wolność zrzeszania się²². Podniesiono, że ustawodawca „zrezygnował z modelu pluralistycznego i postawił na model jednorodny, obejmując cały kraj jednym samorządem zawodowym, co może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego”, a **delegując kompetencję na organy samorządu w zakresie kształtowania wewnętrznego ustroju, pozbawił członków samorządu prawa wyboru przynależności do danej izby**²³. Wnioskodawcy zarzucili zaniechanie przez ustawodawcę uwzględnienia podziału specjalnego – tj. administracji sądowej²⁴. W celu uzasadnienia swojego stanowiska powołano się na rozwiązania przyjęte przez samorząd notariuszy w art. 28 § 1 u.p.n.²⁵, zgodnie z którym izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Według wnioskodawców zasadne byłoby wprowadzenie podobnej regulacji i oparcie przynależności do izb na kryterium siedziby kancelarii oraz możliwości wyboru izby przez osoby wykonujące zawód²⁶. W ocenie wnioskodawców mimo że w przypadku radców prawnych kryterium przynależności do izby jest miejsce zamieszkania, to powyższe rozwiązanie nie jest dobre z uwagi na to, że na poziomie ustawowym nie uregulowano przeniesienia wpisu, tj. możliwości zmiany izby, pozostawiając tę kwestię do uregulowania organom samorządu w drodze prawa wewnętrznego z pominięciem

19 *Ibidem*, s. 20.

20 *Ibidem*, s. 21.

21 *Ibidem*, s. 21–22.

22 *Ibidem*, s. 21–22.

23 *Ibidem*, s. 22.

24 *Ibidem*, s. 22.

25 Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1799, dalej: u.p.n.

26 Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 23.

konstytucyjnego wymogu wyłączności ustawy²⁷. Za przejaw naruszenia²⁸ uznano m.in. § 24 ust. 9 uchwały nr 110/VII/2010 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 30 stycznia 2010 r. w sprawie regulaminu prowadzenia list radców prawnych i list aplikantów radcowskich²⁹, regulujący uprawnienie dla rady właściwej izby do usunięcia wpisu radcy prawnego z listy radców prawnych. Wnioskodawcy nie uzasadniają szerzej tego twierdzenia. Nadto upatrują niekonstytucyjności art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. z uwagi na naruszenie konstytucyjnych wolności: swobody działalności gospodarczej, wykonywania zawodu i zrzeszania się radców prawnych, nie wyjaśniając szczegółowo, jak powyższa regulacja wpływa na ograniczenie ww. wolności³⁰. W ocenie wnioskodawców przyjęcie jednego kryterium przynależności do izb, tj. kryterium terytorialnego, pozbawia jednostki prawa jakiegokolwiek wyboru, tym samym ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy, powinien określić sposób, w jaki określany będzie status przynależności danej jednostki do samorządu, przy zastosowaniu większej liczby kryteriów aniżeli kryterium terytorialne³¹. Zdaniem wnioskodawców nie ma przeszkód, by o przynależności do danej izby mogły decydować jednostki wykonujące zawód na zasadzie swobodnej decyzji. Analiza argumentów i ich uzasadnienia autorów wniosku w sprawie K 6/22, mających przemawiać na rzecz tezy zasadności wniosku, prowadzi do zgoła odmiennych konkluzji. Uzasadnienie jest niezwykle lakoniczne, stanowi zestawienie luźnych myśli nieusystematyzowanych zawierających szereg sprzeczności, nieznajdujących oparcia tak w przepisach prawa, orzecznictwie, jak i w doktrynie, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

3. Decentralizacja i jej istota

Odniesienie się do argumentacji zawartej we wniosku z 2022 r. w sprawie K 6/22 oraz ocena jego zasadności wymaga przypomnienia, jaka jest istota decentralizacji władzy. Powyższe z kolei wymaga rekonstrukcji konstytucyjnej zasady decentralizacji władzy. W doktrynie prawa konstytucyjnego³² oraz prawa administracyjnego³³, a także

²⁷ *Ibidem*, s. 23.

²⁸ *Ibidem*, s. 23.

²⁹ Tekst jednolity ogłoszony w załączniku do uchwały nr 164/XI/2021 Prezydium KRRP z dnia 12 marca 2021 r., <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/586> [dostęp: 29 listopada 2023 r.].

³⁰ Uzasadnienie wniosku z 2022 r., s. 24–25.

³¹ *Ibidem*, s. 25–26.

³² P. Tuleja, *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, LEX/el.; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Wyd. Sejmowe 2016, LEX/el.

³³ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, s. 97; T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, s. 140 i n.; T. Bigo, „*Samorząd Terytorialny w nowej Konstytucji*”, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, t. I, Lwów 1936, s. 57; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, Warszawa 2012, s. 188–200 oraz cytowana tam literatura; M. Szewczyk, *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny

w orzecznictwie³⁴ zgodnie przyjmuje się, że samorząd stanowi przejaw decentralizacji administracji publicznej. Podstawy prawne dla decentralizacji terytorialnej odnoszącej się do samorządu terytorialnego (powszechnego) oraz decentralizacji rzeczowej dotyczącej samorządów zawodowych zawarte zostały w art. 15 Konstytucji RP z 1997 r. Zgodnie z art. 15 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Jak słusznie zauważa Jan Zimmermann, mimo że przepis ten wprost odnosi się do ustroju terytorialnego, to zasada decentralizacji dotyczy także relacji pomiędzy organami administracji publicznej³⁵. Decentralizacja jest rozumiana jako konstytucyjna zasada ustrojowa państwa³⁶, proces³⁷, „typ organizacji i funkcjonowania państwa i społeczeństwa”³⁸. Według Jana Zimmermanna decentralizacja jest zjawiskiem prawnym i organizacyjnym, sposobem organizacji aparatu administracyjnego, podziałem kompetencji³⁹, zasadą prawną⁴⁰. Pojęcie decentralizacji ma wiele znaczeń, a jej treść ulega zmianom wraz z rozwojem administracji. Na potrzeby artykułu będę posługiwać się pojęciem decentralizacji w znaczeniu prawnym. W ujęciu prawnym decentralizacja rozumiana jest jako system (układ, relacje) podmiotów administracji oparty na względnej samodzielności i niezależności podmiotów zdecentralizowanych od podmiotów administracji scentralizowanej w wykonywaniu administracji, w którym nie obowiązuje hierarchiczne podporządkowanie, a niezależność i samodzielność wiąże się z samodzielnym wykonywaniem kompetencji oraz zadań publicznych na własną odpowiedzialność⁴¹, gdzie samodzielność ograniczona jest

i Socjologiczny” 2020, rok LXXXII, z. 4, s. 143–153; P. Przybysz, *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX/el.; J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2, s. 62–65; L. Kieres, *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3, s. 71; M. Stec, *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX/el.; J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego*, t. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 187–198; M. Stahl, *Zasady organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 82–87.

34 Zob. wyroki TK z dnia: 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32; 31 stycznia 2013 r., K 14/11, OTK Seria A 2013 nr 1, poz. 7; 27 czerwca 2013 r., K 12/10, OTK Seria A 2013 nr 5, poz. 65.

35 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 230.

36 L. Kieres, *Decentralizacja...*, s. 66–67; K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2, s. 27–29. Zob. też wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., K 38/97, OTK 1998 nr 3, poz. 31.

37 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 71–73.

38 J. Sługocki, *Terytorialna decentralizacja administracji w dobie przemian ustrojowych*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małyśa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022, LEX/el.

39 S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 232.

40 J. Zimmermann, *Decentralizacja*, [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, LEX/el.; J. Zimmermann, *O decentralizacji*, [w:] *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022, LEX/el.

41 E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 236–237; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 231–232; A. Skoczylas, W. Piątek, *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz*

instytucją nadzoru⁴², a gwarancją samodzielności jest zapewnienie ochrony sądowej podmiotom zdecentralizowanym⁴³. W doktrynie do środków gwarantujących samodzielność samorządów zalicza się m.in. wyposażanie ich w osobowość prawną, własną organizację wyrażającą się w posiadaniu własnych organów uchwałodawczych i wykonawczych dysponujących własnym aparatem administracyjnym, wyposażenie w środki finansowe na realizację zadań publicznych, swobodę zrzeszania się, instytucję nadzoru oraz zapewnienie ochrony sądowej⁴⁴.

W nauce prawa administracyjnego od pojęcia decentralizacji odnoszonej do samodzielności podmiotów zdecentralizowanych w wykonywaniu zadań oraz stanowienia prawa (aktów niższych niż ustawy zwykłe) odróżnia się pojęcie autonomii dotyczące także organizacji władzy publicznej, gdzie podmiotom zarządzającym częścią terytorium przyznaje się samodzielność w zakresie stosowania prawa oraz stanowienia prawa (aktów rangi ustaw zwykłych)⁴⁵. Jak słusznie dostrzega Marek Szewczyk, „samorząd terytorialny” „może współcześnie funkcjonować zarówno w warunkach jedynie decentralizacji, jak i w warunkach autonomii, czy też w warunkach quasi-autonomii z upoważnieniem na mocy Konstytucji RP do określania w granicach ustaw, a nie na podstawie upoważnień zawartych w ustawach, własnych zadań oraz własnych struktur wewnętrznych⁴⁶. W szerokim ujęciu pojęcia autonomii zwraca się uwagę także na autonomię w zakresie organizacji wewnętrznej, przejawiającej się w „sposobie tworzenia organów”, gdzie organy są powoływane przez członków danej korporacji⁴⁷. Samorządy specjalne, w tym samorząd radców prawnych, w przeciwieństwie do samorządu terytorialnego nie posiadają kompetencji do stanowienia aktów rangi ustawy, prowadzącej do dekoncentracji władzy. Mogą one stanowić prawo rangą niższe niż ustawy zwykłe (akty prawa wewnętrznego), przy czym należy zauważyć, że szczególną rolę odgrywają kodeksy etyczne. Samorządy zawodowe mają względną samodzielność w zakresie realizacji zadań, jak i decydowania o strukturze organizacyjnej, w granicach przepisów prawa, mają zagwarantowaną

do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, Legalis/el; M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 58–60; M. Stec, *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022, LEX/el.

42 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 237; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 231.

43 J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, LEX/el.; J. Szlachetko, *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10, s. 47.

44 K. Ziemiński, M. Karciarz, *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019, s. 134–135; H. Izdebski, *Samodzielność samorządu*, [w:] „*Samorząd Terytorialny*”. *Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, LEX/el.

45 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 236; M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 151–153; M. Stahl, *Zasady...*, s. 87–88.

46 M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 153.

47 M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz i in., Kraków 2001, s. 380. Zob. szerzej na temat autonomii M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 143–153; H. Izdebski, *Samorządność, autonomia, wolność nauki*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2022, nr 1/69, s. 32–33; L. Morawski, *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 6, s. 53.

w ustawie zasadniczej autonomię w zakresie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu⁴⁸. Z tych względów samodzielność samorządu radców prawnych może być rozważana w kategorii autonomii.

4. Samorząd zawodowy radców prawnych i jego istota

Zajęcie stanowiska w przedmiocie zasadności wniosku z 2022 r. w sprawie K 6/22 wymaga również rekonstrukcji charakteru prawnego samorządu, w tym samorządu specjalnego, do którego zaliczany jest samorząd zawodowy, oraz wskazania, jaką pozycję zajmuje samorząd zawodowy w strukturze organów władzy. Pojęcie samorządu jest różnie ujmowane w doktrynie. Przyjmuje się, że samorząd jest ideą polityczną⁴⁹, korporacją prawa publicznego⁵⁰, korporacyjną decentralizacją⁵¹, związkiem prawa publicznego⁵², podmiotem administrującym⁵³, formą partycypacji obywateli w sprawowaniu administracji publicznej⁵⁴. Do istotnych cech samorządu zalicza się: 1) korporacyjność przejawiającą się w tym, że określona grupa osób fizycznych, osób prawnych, obywateli, ludzi czy związki ludności⁵⁵ zostaje wyodrębniona przez państwo w związek przymusowy (zrzeszenie), na który państwo ceduje do realizacji zadania publiczne oraz wyposaża w kompetencje i władztwo administracyjne, gdzie udział członków ma charakter obligatoryjny z mocy ustawy oraz 2) samodzielność zarządu⁵⁶ za pośrednictwem swoich organów⁵⁷, która przejawia się w samodzielności w sferze prawa prywatnego, m.in. w zakresie zarządu swoim majątkiem, jak i w sferze prawa publicznego w zakresie realizacji scedowanych zadań publicznych, które wykonuje samodzielnie na własną odpowiedzialność, a państwo ingeruje w działalność samorządu wyłącznie w ramach nadzoru (w sytuacjach określonych wyraźnie w ustawach, w terminach określonych w ustawach, przez organy wskazane w ustawie i stosuje środki wyraźnie uregulowane w ustawie). Samodzielność zarządu podlega ochronie sądowej. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuję, że samorząd zawodowy radców prawnych, stosownie do art. 5 u.r.p., jest korporacją

48 D. Dąbek, *Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczek, Warszawa 2023, LEX/el.

49 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 54.

50 J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 199; M. Szydło, *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 94; M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 508.

51 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 57.

52 T. Bigo, *Związki publiczno-prawne...*, s. 51 i n.

53 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 258.

54 S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 623; L. Morawski, *Dwugłos...*, s. 50.

55 Na podmiotowe ujęcie pojęcia samorządu (szczególny związek, zrzeszenie osób) wskazuje także M. Koltowski, *Samorząd...*, s. 376.

56 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 59.

57 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz.U. z 2024 r. poz. 499, dalej jako u.r.p.

zawodową zrzeszającą osoby wykonujące zawód radcy prawnego⁵⁸ oraz aplikantów radcowskich przygotowujących się do samodzielnego wykonywania zawodu (art. 40 ust. 2 u.r.p.), powołaną w drodze ustawy, gdzie przynależność jej członków ma charakter obligatoryjny, której ustawodawca przekazał do realizacji zadania publiczne w zakresie reprezentacji członków samorządu oraz sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.), gdzie zadania te, jako obligatoryjne, wykonywane są w ramach samodzielności ograniczonej wyłącznie instytucją nadzoru⁵⁹.

W orzecznictwie przyjmuje się, że „samorząd upodmiotawia określoną grupę zawodową i umożliwia jej samodzielne rozstrzyganie w określonych granicach o swoich sprawach. W rezultacie sprawuje on władztwo publiczne nad sprawami danej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot dla zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych. Decentralizacja za pomocą samorządu zawodowego wzmacnia legitymizację administracji publicznej oraz zaufanie obywateli do państwa, umożliwiając zainteresowanym grupom zawodowym udział w podejmowaniu rozstrzygnięć władczych, które ich dotyczą”⁶⁰. Istotne znaczenie ma zatem cel, dla którego państwo decyduje o utworzeniu samorządu zawodowego. Jak słusznie zwraca uwagę Tadeusz Bigo, zagadnienie samorządu uwarunkowane jest od „ideologii panującej w danej chwili”⁶¹. Państwu zależy na tworzeniu samorządów zawodowych z uwagi na interes pośredni państwa – przez podnoszenie przez samorząd moralnie jego członków i udzielenie członkom wsparcia materialnego w szerokim ujęciu oraz interes bezpośredni państwa – realizację zadań publicznych przez związki przymusowe, ponieważ zadanie to zostanie wykonane przez samorząd „lepiej i taniej”⁶². Samorządy jako forma zrzeszania się stanowią przejaw realizacji konstytucyjnych wolności, aktywizacji społeczeństwa obywatelskiego. Należy zauważyć, że ustawodawca, kierując się interesami politycznymi, ideologią decyduje o utworzeniu samorządów, rozszerzeniu kompetencji samorządu na rzecz decentralizacji bądź ograniczeniu jego samodzielności na rzecz centralizacji⁶³.

Samorząd zawodowy radców prawnych utworzony został z woli ustawodawcy na mocy ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁶⁴, a zatem na odrębnej podstawie prawnej z zaakcentowaniem odrębności instytucjonalnych, pozwalających odróżnić

58 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013, LEX/el. K.W. Kumaniecki zwracał uwagę na łączenie wykonywania danego zawodu „w pewnym terytorialnym okręgu”, *idem*, *Administracja społeczna...*, s. 430.

59 M. Tabernacka, *Samorząd nieterytoryalny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 172–173. Szerzej M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007, s. 15 i n.

60 Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK Seria A 2012 nr 3, poz. 25.

61 T. Bigo, *Samorząd...*, s. 53–54.

62 K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna...*, s. 428–429.

63 O pozornie szerokiej decentralizacji patrz J. Boć, E. Bojek, *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2, s. 227.

64 S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 633; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK Seria A 2011 nr 9, poz. 99.

samorząd radców prawnych od samorządów gospodarczych, jak i pozostałych samorządów zawodów zaufania publicznego⁶⁵. Samorząd radców prawnych jest samorządem zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego⁶⁶, jest samorządem zawodów zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.⁶⁷ Samorząd radców prawnych działa na zasadzie korporacyjności i samodzielności zarządu (art. 5 ust. 1 u.r.p.). Ma on odrębną od państwa podmiotowość publicznoprawną⁶⁸. Jest on podmiotem administracji publicznej typu korporacyjnego (korporacja prawa publicznego)⁶⁹. Tworzą go osoby fizyczne: radcowie prawni, jak i aplikanci radcowscy (art. 5 ust. 1, art. 40 ust. 2 u.r.p.). Łączy ich więź: w odniesieniu do radców prawnych wspólnego wykonywania zawodu radcy prawnego, natomiast wobec aplikantów radcowskich przygotowania do samodzielnego wykonywania zawodu radcy prawnego. Samorząd radców prawnych stanowi „korporację zrzeszającą z punktu widzenia strukturalnego, obywateli zamieszkujących na pewnych określonych terytorialnie obszarach, kwalifikowanych do korporacji głównie ze względu na posiadane przez siebie kwalifikacje zawodowe i odpowiadające im interesy życiowe. Ma więc on charakter nieterytorialnych, publicznoprawnych związków przymusowych, które można określić mianem personalnych”⁷⁰. Samorząd zawodowy radców prawnych w przeciwieństwie do samorządu gospodarczego, o którym mowa w art. 17 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., nie jest oparty na zasadzie dobrowolności, stąd też przynależność członków samorządu radców

65 J. Roszkiewicz, *Prawnicze samorzady zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 1 (26), s. 13.

66 Przyjmuję za TK, że do istotnych cech zawodów zaufania publicznego należy: „a) konieczność zapewnienia prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, ze względu na znaczenie, jakie dana dziedzina aktywności zawodowej ma w społeczeństwie, b) udzielanie świadczeń i wchodzenie przez przedstawicieli omawianych zawodów w kontakty z osobami fizycznymi w razie wystąpienia potencjalnego lub realnego zagrożenia dóbr o szczególnym charakterze (np. życia, zdrowia, wolności, godności, dobrego imienia), c) staranność i dbałość przedstawicieli omawianych zawodów o interesy osób korzystających z ich usług, troska o ich osobiste potrzeby, a także zapewnienie ochrony gwarantowanych przez Konstytucję praw podmiotowych jednostek, d) wymaganie szczególnych kwalifikacji do wykonywania omawianych zawodów, obejmujących nie tylko odpowiednie, formalne wykształcenie, ale także nabyte doświadczenie oraz dawanie rękąmi należytego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, z uwzględnieniem szczególnych norm deontologii zawodowej, e) pozyskiwanie informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z usług przedstawicieli zawodu zaufania publicznego; informacje te stanowią tajemnicę zawodową, a zwolnienie z niej może nastąpić na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, f) względna samodzielność wykonywania zawodu”. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32. Zob. też P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155 i n.

67 Szerzej na temat prawniczych samorządów zaufania publicznego D. Sylwestrzak, *Czy zawody...*, s. 18–21.

68 J. Jagoda, *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016, s. 140–143.

69 M. Kotulski, *Samorząd...*, s. 381–383.

70 K. Kiczka i in., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, t. 8A, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 653; R. Kmieciak, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998, s. 223.

prawnych ma charakter obligatoryjny (art. 40 ust. 2 u.r.p.)⁷¹, a funkcje samorządu obejmują nie tylko ochronę partykularnych interesów członków, ale także wykonywanie zadań publicznych w zakresie dbałości o należyte wykonywanie zawodu w celu ochrony interesu publicznego⁷². Został on wyposażony w osobowość prawną. Jednostkami organizacyjnymi samorządu posiadającymi osobowość prawną są okręgowe izby radców prawnych i Krajowa Izba Radców Prawnych (art. 5 ust. 2 u.r.p.). Krajową Izbę Radców Prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie kraju (art. 55 u.r.p.), natomiast okręgową izbę radców prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu (art. 49 ust. 1 u.r.p.).

Samorząd radców prawnych posiada własną reprezentację⁷³. Na poziomie krajowym organami samorządu radców prawnych są: Krajowy Zjazd Radców Prawnych, Krajowa Rada Radców Prawnych, Wyższa Komisja Rewizyjna, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Główny Rzecznik Dyscyplinarny. Na poziomie izb (w terenie) natomiast organami są: zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych, rada okręgowej izby radców prawnych, okręgowa komisja rewizyjna, okręgowy sąd dyscyplinarny oraz rzecznik dyscyplinarny (art. 42 ust. 1 u.r.p.). To członkowie samorządu wybierają swoich przedstawicieli do organów w wyborach tajnych przy nieograniczonej liczbie kandydatów (art. 44 u.r.p.), jak również mogą ich odwołać w każdej chwili, a „odwołanie nie jest obwarowane jakimikolwiek przesłankami”⁷⁴ (art. 43 ust. 2 u.r.p.).

Powierzenie samorządowi radców prawnych do realizacji zadań publicznych w zakresie reprezentacji osób wykonujących zawód radcy prawnego i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony opiera się m.in. „na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, która ma znaczenie dla organizacji systemu władzy publicznej, normując rozdzielanie zadań publicznych. [...] Zasada pomocniczości zakłada samodzielne wykonywanie zadań publicznych przez poszczególne wspólnoty w społeczeństwie. Organy państwowe nie powinny realizować zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez wspólnoty zawodowe. Jednocześnie państwo nie powinno rezygnować z bezpośredniej realizacji tych zadań publicznych, których poszczególne wspólnoty nie są w stanie realizować w sposób wystarczająco efektywny, a które mogą być wykonywane sprawniej przez państwo”⁷⁵. Zakres działania samorządu radców prawnych został określony w ustawie zasadniczej (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz w ustawie o radcach prawnych. Państwo, przekazując na samorząd radców prawnych realizację zadań publicznych, wyposaża go we władztwo publicznoprawne⁷⁶, którym

71 E. Ochendowski, *Prawo...*, s. 260–261. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

72 K. Kiczka i in., *Ustrój...*, s. 660–661.

73 M. Szewczyk, *Środowisko...*, s. 143–144, s. 152.

74 Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 4 sierpnia 2016 r., III ZS 2/16, Legalis nr 1507583.

75 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r., K 3/10, OTK Seria A 2012 nr 3, poz. 25.

76 M. Szydło, *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 48.

objęte są m.in. reprezentacja wobec władz publicznych, obywateli i ich organizacji⁷⁷ oraz ochrona interesów zawodowych członków samorządu (art. 41 pkt 1 i 2 u.r.p., art. 60 pkt 1 i 2 u.r.p.), podejmowanie czynności w zakresie dopuszczania do wykonywania zawodu radcy prawnego obejmujące: wpis na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 24 ust. 2 w zw. z art. 25, art. 33 u.r.p.), zawieszenie w prawie wykonywania zawodu (art. 28 u.r.p.), skreślenie z listy radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 29–art. 29³ u.r.p., art. 37 u.r.p.), w tym współorganizacja egzaminu wstępnego na aplikację radcowską (art. 33¹–art. 33¹⁰ u.r.p.), organizacja i prowadzenie aplikacji radcowskiej (art. 38 w zw. z art. 41 pkt 4 u.r.p.), współorganizacja egzaminu zawodowego (art. 36–art. 36⁹ u.r.p.), prowadzenie ewidencji osób uprawnionych do wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego (art. 60¹ u.r.p.), ustalanie zasad etyki zawodowej oraz zasad wykonywania zawodu, sprawowanie nadzoru nad należyтым wykonywaniem zawodu przez m.in. egzekwowanie obowiązku doskonalenia zawodowego oraz orzecznictwo dyscyplinarne (art. 41 pkt 5 u.r.p.)⁷⁸, wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 41 pkt 5a u.r.p.), współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 41 pkt 3 u.r.p.), prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej (art. 41 pkt 6 u.r.p.). Zadania samorządu realizowane są zarówno we władczych formach działania, jak np. decyzje administracyjne [uchwały w sprawach: wpisu na listę radców prawnych (art. 24 ust. 2, ust. 2c w zw. z art. 31 u.r.p.), ponownego wpisu na listę radców prawnych (art. 29² w zw. z art. 31 u.r.p.), zawieszenia prawa do wykonywania zawodu (art. 28 ust. 4–7 u.r.p.), skreślenia z listy radców prawnych (art. 29¹ u.r.p.)], akty o charakterze normatywnym skierowane do wszystkich członków samorządu (wewnątrz korporacyjne) stanowione na poziomie ogólnokrajowym przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych (art. 57 pkt 304, pkt 7–8 u.r.p.) oraz Krajową Radę Radców Prawnych (art. 60 pkt 4, pkt 8, pkt 9–11a u.r.p.), które nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i są aktami wewnętrznymi⁷⁹, jak i formach niewładczych, np. prowadzenie przez rady okręgowych izb list radców prawnych i aplikantów radcowskich (art. 52 ust. 4–6 u.r.p.).

Samorząd zawodowy wykonuje zadania publiczne samodzielnie na własną odpowiedzialność (art. 40 ust. 1 u.r.p.), przy czym nie oznacza to dowolności, bowiem zadania z zakresu administracji publicznej mają charakter obligatoryjny. Samodzielność w zakresie realizacji zadań publicznych ograniczona jest instytucją nadzoru. Organem nadzoru jest Minister Sprawiedliwości, który jest uprawniony do ingerowania w działalność

77 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

78 K. Kiczka i in., *Ustrój...*, s. 661–662; S. Pawłowski, *Decentralizacja...*, s. 637; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002, s. 35. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK Seria A 2015 nr 3, poz. 32.

79 Szerzej na temat aktów normatywnych wydawanych przez samorząd zawodowy D. Gut, *Akty normatywne i indywidualne samorządów zawodowych jako przejaw funkcji administracji publicznej (uwagi na tle samorządu radców prawnych)*, „*Ars Iuridica*” 2023, vol. 23, nr 1, s. 82–88, DOI: 10.17951/szn.2023.23.1.77-90. Zob. też wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2022 r., II GSK 1209/19, LEX nr 3338914.

samorządu w zakresie i formach określonych w ustawie (art. 5 ust. 3 u.r.p.). Organy właściwe do podjęcia uchwał przedkładają Ministrowi Sprawiedliwości w terminie siedmiu dni każdą uchwałę o wpisie na listę radców prawnych oraz o odmowie wpisu, a w terminie 30 dni uchwałę o wpisie na listę aplikantów radcowskich oraz o odmowie wpisu (art. 31¹ ust. 1 u.r.p.). W sytuacji, gdy zawarty w aktach osobowych wniosek o wpis nie zawiera wszystkich wymaganych informacji lub dokumentów, Minister Sprawiedliwości zwraca uchwałę wraz z aktami osobowymi kandydata do właściwej rady okręgowej izby radców prawnych w celu uzupełnienia (art. 31¹ ust. 2 u.r.p.). Wobec tych uchwał Minister Sprawiedliwości stosuje środek nadzoru w postaci sprzeciwu⁸⁰, w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata (art. 31² ust. 1 u.r.p.). Charakter środka nadzorczego ma także decyzja Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie uchylenia uchwały o odmowie wpisu na listę radców prawnych (art. 31 ust. 2a–2b u.r.p.)⁸¹ czy też decyzja podjęta wobec uchwały w przedmiocie zawieszenia prawa do wykonywania zawodu (art. 28 ust. 6–7 u.r.p.). Akty o charakterze indywidualnym, jak i bezczynność w zakresie podjęcia uchwał w tych sprawach podlegają kontroli sądu administracyjnego (art. 28 ust. 7 u.r.p., art. 31 ust. 2b–3 u.r.p.)⁸². Środkiem nadzoru jest także możliwość zwrócenia się Ministra Sprawiedliwości do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych lub Krajowej Rady Radców Prawnych o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do właściwości samorządu (art. 48 u.r.p.). Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych powinna być podjęta w terminie dwóch miesięcy, a uchwała Krajowego Zjazdu Radców Prawnych na najbliższym zjeździe. W odniesieniu do uchwał wewnątrz korporacyjnych przewidziano obowiązek przedkładania takich uchwał Ministrowi Sprawiedliwości w terminie 21 dni od daty jej podjęcia (art. 47 ust. 1 u.r.p.). Organ nadzoru uprawniony jest do zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu w terminie trzech miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi sześć miesięcy (art. 47 ust. 2 u.r.p.). Sąd Najwyższy sprawuje nadzór judykacyjny również w sprawach dyscyplinarnych (art. 62² ust. 1 u.r.p.).

Samodzielność zarządu zagwarantowana została także w zakresie zarządu swoim majątkiem. Według art. 63 u.r.p. działalność samorządu radców prawnych jest finansowana: ze składek radców prawnych i aplikantów radcowskich, opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz kar pieniężnych, a ponadto z dochodów z innych źródeł, a w szczególności z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków. Przejawem samodzielności samorządu radców prawnych jest także zapewnienie ochrony sądowej. Organy samorządu zostały uprawnione do zaskarżenia rozstrzygnięć Ministra Sprawiedliwości (art. 31² ust. 2 u.r.p.).

80 Por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia: 26 października 2017 r., II GSK 73/16, LEX nr 2415230; 5 listopada 2019 r., II GSK 3143/17, LEX nr 2759106; 12 grudnia 2022 r., II GSK 1210/19, LEX nr 3508736.

81 Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 marca 2018 r., II GZ 895/17, LEX nr 2460763.

82 M. Tabernacka, *Zakres...*, s. 216–217.

5. Polemika z argumentacją wniosku w sprawie K 6/22

Przechodząc do konkluzji, należy z całą stanowczością stwierdzić, że nie mają racji autorzy wniosku w sprawie K 6/22, twierdząc, że przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. jest niezgodny z art. 17 ust. 1, art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r., tylko z tego względu, że ustawodawca, tworząc samorząd zawodowy radców prawnych, zastosował wyłącznie kryterium terytorialne tworzenia poszczególnych jednostek samorządów oraz zasadził przynależność danego radcy prawnego do samorządu radcowskiego w oparciu o siedzibę lub miejsce zamieszkania, a przyznając organom samorządu kompetencje do określania struktur terytorialnych samorządu, ograniczył w ten sposób członkom dostęp do organów oraz wpływ na działalność samorządu. Za powyższym stwierdzeniem przemawia następująca argumentacja.

Wnioskodawcy zakwestionowali zgodność z Konstytucją RP przepisu art. 49 u.r.p., który w tekście pierwotnym ustawy otrzymał brzmienie: „1. Radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych. 2. Teren działania okręgowej izby radców prawnych obejmuje jedno lub więcej województw. 3. Uchwałę o utworzeniu okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych”. Na mocy art. 42 pkt 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej⁸³ w związku z reformą ustrojową państwa z dniem 1 stycznia 1999 r. w art. 49 ust. 2 u.r.p. skreślono ust. 2, natomiast ust. 3 uzyskał brzmienie „Uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa”. W uzasadnieniu wniosku w sprawie K 6/22 pominięto przepisy art. 5 ust. 1 i 2 u.r.p., art. 55 u.r.p., art. 24 ust. 2 i art. 33 ust. 3 w zw. z art. 33³ ust. 2 u.r.p. w powiązaniu z art. 49 u.r.p. oraz ich wzajemne relacje. Przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. odnosi się do zagadnień ustrojowo-organizacyjnych, struktury organizacyjnej samorządu radców prawnych, która ma charakter dwuszczeblowy. Przepis art. 49 u.r.p. odnosi się do struktury okręgowych izb radców prawnych, które są jednostkami organizacyjnymi i zostały wyposażone w osobowość prawną. Okręgowa izba radców prawnych jest jednostką organizacyjną, o której mowa w art. 33 k.c.⁸⁴, której ustawodawca przyznał osobowość prawną. Powyższe ma znaczenie w kontekście ustalenia, kto jest podmiotem praw i obowiązków w obrocie prawnym. Osobowość prawna okręgowych izb radców prawnych oraz Krajowej Izby Radców Prawnych wynika z mocy ustawy (art. 5 ust. 2 u.r.p.), nie wymaga ona wpisu do jakiegokolwiek rejestru publicznego. Osobowość prawna daje podstawy do samodzielności organizacyjnej, bycia podmiotem praw i obowiązków, zaciągania zobowiązań na własny rachunek, jak i odpowiedzialności za podejmowane działania i wydawane decyzje. W celu sprawnej realizacji zadań scedowanych na samorząd radców prawnych, których nie wykonuje państwo oraz samorząd terytorialny, jak i mając na uwadze konstytucyjną zasadę

⁸³ Dz.U. nr 106 poz. 668.

⁸⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610, z późn. zm., dalej jako k.c.

pomocniczości, zasadny jest podział wewnętrzny na mniejsze jednostki organizacyjne. Wbrew opinii wnioskodawców przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. nie jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. Samorząd radców prawnych został wyodrębniony przez państwo w związek przymusowy (zrzeszenie), na który państwo scedowało do realizacji zadania publiczne oraz wyposażyło w kompetencje i władztwo administracyjne. Immanentną cechą samorządu radców prawnych jest korporacyjność oraz zagwarantowana przez ustawodawcę samodzielność zarządu za pośrednictwem swoich organów. To czynnik ludzki ma istotny wpływ na organizację, tworzenie prawa wewnętrznego, ustalanie zasad wykonywania zawodu, decydowanie o istotnych sprawach osób wykonujących zawód. Członkowie samorządu za pośrednictwem wybranych przez siebie organów decydują o ustroju wewnętrznym, sposobie realizacji scedowanych zadań publicznych. Przejawem samodzielności samorządu radców prawnych jest również kompetencja Krajowej Rady Radców Prawnych do tworzenia i określenia terenu działania okręgowej izby radców prawnych (art. 49 ust. 3 u.r.p.). Zakres samodzielności samorządu radców prawnych pozwala na przyjęcie, że działa on zarówno w ramach decentralizacji, jak i konstytucyjnie przyznanej autonomii. Ustawowo zagwarantowana samodzielność nie oznacza dowolności. Poddana jest ona bowiem nadzorowi państwa oraz kontroli sądowej sprawowanej przez sądy administracyjne (np. kontrola uchwał w sprawie wpisu na listę radców prawnych) oraz Sąd Najwyższy. Samorząd radców prawnych jest samorządem w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, pełni on dwie funkcje: reprezentuje osoby wykonujące zawód radcy prawnego na zewnątrz, tj. wobec obywateli i ich organizacji, jak i przed organami państwa oraz sprawuje pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Rolą samorządu radców prawnych nie jest wyłącznie ochrona partykularnych interesów członków samorządu, lecz także uzgadnianie partykularnych interesów osób wykonujących zawód radcy prawnego z interesem publicznym, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu, wolności podejmowania działalności gospodarczej⁸⁵. Wbrew opinii wnioskodawców samorząd radców prawnych utworzony został nie na podstawie kryterium terytorialnego, a w oparciu o kryterium wykonywania zawodu radcy prawnego – w odniesieniu do radców prawnych, a wobec aplikantów radcowskich – w oparciu o kryterium przygotowania do samodzielnego wykonywania zawodu (art. 5 ust. 1 u.r.p.). Z uwagi na to, że samorząd radców prawnych jest podmiotem administracji publicznej, ustawodawca zdecydował, że liczba jednostek organizacyjnych wchodzących w skład samorządu radcowskiego ustalana przez Krajową Radę Radców Prawnych powinna uwzględniać zasadniczy terytorialny podział państwa. Podobne rozwiązanie przyjęto także w odniesieniu do jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego lekarzy i lekarzy dentystów⁸⁶.

Nie zasługuje na aprobatę argumentacja, że rezygnacja ustawodawcy „z modelu pluralistycznego” na rzecz modelu jednorodnego obejmującego cały kraj jednym samorządem

⁸⁵ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86; 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK Seria A 2009 nr 11, poz. 162.

⁸⁶ Zob. art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich, tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1342, z późn. zm., dalej jako u.i.l.

zawodowym istotnie utrudnia osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego. To stwierdzenie nie zostało poparte żadnymi argumentami w uzasadnieniu wniosku, stąd trudno odnieść się do niego. W ocenie autorki nie jest zasadny pogląd zaprezentowany przez wnioskodawców poparty stanowiskiem zawartym w uzasadnieniu wyroku TK 1/09⁸⁷ o możliwości utworzenia różnych samorządów zawodowych w ramach jednego zawodu⁸⁸. W uzasadnieniu przytoczonego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „ustrojodawca dopuszcza powoływanie nie tylko odrębnych samorządów dla poszczególnych zawodów, ale także powoływanie kilku samorządów dla tego samego zawodu, które np. różniłyby się pod względem światopoglądowym”, przy czym zastrzega, że „byłoby to możliwe tylko pod warunkiem przestrzegania wszystkich konstytucyjnych wytycznych dla samorządów zawodów zaufania publicznego, wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r., gdzie ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w szczególności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jedną organizację. Poza tym powoływane równoległe struktury musiałby być wyposażone w cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałoby nastąpić w drodze ustawy. Oznaczałoby to więc utrzymanie zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz z prawem wyboru konkretnej organizacji. Dodatkowo konieczne byłoby także takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa”⁸⁹. Zdaniem autorki taki pogląd nie jest uzasadniony z uwagi na odrębności instytucjonalne, ugruntowane tradycje, charakter zadań scedowanych na poszczególne samorzady, jak i rodzaj więzi łączących dany związek samorządowy, które pozwalają odróżnić samorząd radców prawnych od innych samorządów zawodowych, gospodarczych, jak i pozostałych samorządów zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. tworzy samorząd zawodowy dla danego zawodu, biorąc pod uwagę kryterium wykonywania zawodu, a nie inne kryteria, np. wyznaniowe, narodowościowe. Podniesiony w uzasadnieniu wyroku TK 1/09 pogląd o tworzeniu samorządu zawodowego na podstawie kilku kryteriów: np. światopoglądowe budzi szereg zastrzeżeń natury juredykcyjnej w kontekście m.in. konstytucyjnej zasady równości, niedyskryminacji z uwagi na poglądy religijne, wykładni art. 17 Konstytucji RP z 1997 r. itd. W oparciu o inne kryteria, np. wyznaniowe, można utworzyć związki wyznaniowe, kościoły, samorząd wyznaniowy; z kolei na podstawie kryterium narodowościowego – samorząd narodowościowy⁹⁰, zaś z uwagi na prowadzenie

87 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 76.

88 Uzasadnienie wniosku z 2002 r., s. 25.

89 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 października 2010 r., K 1/09, OTK Seria A 2010 nr 8, poz. 76.

90 J. Dobkowski, *Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 4058, Prawo CCCXXXIII, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.3>, s. 32–33.

określonej działalności gospodarczej, np. w przemyśle, rolnictwie, handlu, rzemiośle – izby gospodarcze, rolnicze, rzemieślnicze⁹¹. Należy zauważyć, że te samorządy tworzone są na podstawie art. 17 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r., a nie na podstawie art. 17 ust. 1, który daje podstawy do tworzenia samorządów zawodów zaufania publicznego. Powstaje pytanie, jakie funkcje miałyby pełnić samorząd zawodowy utworzony na podstawie kryterium światopoglądowego i wykonywania zawodu: sprawować pieczęć nad wykonywaniem zawodu czy chronić partykularne interesy światopoglądowe członków samorządu? Stanowisko o możliwości utworzenia dla danego zawodu kilku samorządów w oparciu o kilka kryteriów należy uznać za całkowicie chybione. Samorząd zawodowy utworzony na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. zrzesza osoby wykonujące dany zawód, a nie prezentujące określony światopogląd. Za powyższym dodatkowo przemawia orzecznictwo TK, gdzie zakwestionowano różnicowanie sytuacji prawnej osób wykonujących zawód lekarza weterynarii w formach przewidzianych w ustawie oraz lekarzy weterynarii pełniących funkcje w administracji rządowej⁹². Podsumowując, ustawodawca stworzył jeden samorząd radców prawnych, a nie wiele samorządów. Dwuszczeblowa struktura organizacyjna nie daje podstaw do twierdzenia, że utworzono wiele samorządów zawodowych, w tym radców prawnych⁹³.

Należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom wnioskodawców obecnie miejsce zamieszkania nie przesądza o przynależności do właściwej okręgowej izby, decydujące znaczenie w tym względzie ma wpis na listę radców prawnych/aplikantów radcowskich (art. 8 ust. 2, art. 24 ust. 2, art. 33 ust. 3 i art. 33³ ust. 2 u.r.p.) prowadzoną przez właściwą radę. W świetle art. 49 u.o.r.p. radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych, jednakże uchwałę o wpisie na listę radców prawnych może podjąć rada okręgowa izby radców prawnych właściwa także ze względu na miejsce złożenia wniosku, a zatem niekoniecznie ze względu na miejsce zamieszkania osoby ubiegającej się o wpis (art. 24 ust. 2 u.o.r.p.). Radca prawny ma obowiązek zawiadomić właściwą okręgową izbę radców prawnych o podjęciu wykonywania zawodu i formach jego wykonywania, o adresie i nazwie kancelarii lub spółki oraz podać adres dla doręczeń (art. 8 ust. 3 u.r.p.). Aktualnie właściwą okręgową izbą radców prawnych zrzeszającą radców prawnych i aplikantów radcowskich jest ta, w której radca prawny/aplikant radcowski uzyskał wpis na listę radców prawnych, a nie dowolna lub każda okręgowa izba radców prawnych. Z uwagi na powyższe zasadny wydaje się postulat *de lege ferenda* o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do zmiany art. 49 ust. 1 u.r.p. i przyjęcie, że „okręgową izbę radców prawnych tworzą radcowie prawni i aplikanci radcowscy wpisani na odpowiednią listę członków”. Na podstawie kryterium miejsca zamieszkania utworzono samorząd zasadniczy, który ma strukturę trójszczeblową⁹⁴.

91 E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 232; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 203.

92 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86.

93 Tak też A. Oleszko, *Komentarz do art. 26*, [w:] A. Oleszko, *Prawo o notariacie. Komentarz. Tom 1. Ustrój notariatu*, Warszawa 2016, LEX/el.

94 P. Przybysz, *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, LEX/el.

Nie zasługuje na uwzględnienie także wywód odnoszący się do wykładni historycznej. Wbrew twierdzeniom wnioskodawców samorząd zawodowy zajmował i zajmuje najważniejsze miejsce w systemie zdecentralizowanej administracji publicznej. Należy zauważyć, że tworzenie korporacji samorządowych ma swoją długą historię, początki kształtowania się samorządów zawodowych to okres zaborów, gdzie już wówczas struktura organizacyjna samorządu miała charakter dwuszczeblowy⁹⁵. Podstawy do utworzenia samorządu zawodowego w polskim porządku prawnym zawarte były w konstytucjach marcowej⁹⁶ i kwietniowej⁹⁷. Utworzenie samorządu radców prawnych nastąpiło w roku 1982, tj. pod rządami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r., pomimo braku uregulowań dotyczących samorządu zawodowego. Rozwiązanie to należy uznać za pozytywne przedsięwzięcie wobec działań podejmowanych w kierunku odrodzenia idei samorządowej. Argument, jakoby data utworzenia samorządu radcowskiego pod rządami konstytucji z 1952 r. uniemożliwiała poddanie ocenie zgodności art. 49 u.r.p. z Konstytucją RP z 1997 r. z punktu widzenia praw, wolności oraz zasad ustrojowych państwa, jest całkowicie chybiony. Należy zauważyć, że przepis art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. reguluje strukturę organizacyjną samorządu zawodowego radców prawnych i w żadnym stopniu nie ogranicza konstytucyjnych praw i wolności jednostki, a dodatkowo uwzględnia konstytucyjną zasadę decentralizacji. Przepis ten, podobnie jak i inne regulacje dające podstawę dla samorządu w zakresie decydowania o ustroju danego samorządu, jak i tworzenia kodeksów etycznych, określania zasad wykonywania zawodu, prowadzenia działalności gospodarczej, stanowi przejaw samodzielności zarządu.

Wnioskodawcy nie uzasadnili, w jaki sposób przepis art. 49 u.r.p. narusza art. 17 ust. 1, wolność działalności gospodarczej (art. 20 w zw. z art. 22 Konstytucji RP z 1997 r.), wolność zrzeszania się (art. 58 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.) oraz wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.), jak i zasadę równości (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z 1997 r.). Należy zauważyć, że w orzecznictwie TK wielokrotnie zwracano uwagę, że samorządy zawodowe tworzone na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. „mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane”⁹⁸, przy czym ograniczenia te muszą pozostawać w zgodzie z Konstytucją RP i ustawami.

⁹⁵ K.W. Kumaniecki, *Administracja społeczna...*, s. 432; P. Antkowiak, *Samorząd...*, s. 127; K. Dąbrowski, *Ewolucja idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997*, [w:] *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022, Legalis/el.

⁹⁶ Art. 68 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 44, poz. 267, nie obowiązuje. Zob. też K. Muszyński, P. Skuczyński, *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁹⁷ Art. 4 ust. 3, art. 72 ust. 2 lit. c, art. 76 ustawy z dnia 23 kwietnia 1935 r. – Ustawa konstytucyjna, Dz.U. nr 30 poz. 227, nie obowiązuje. Zob. też K. Muszyński, P. Skuczyński, *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, Legalis/el.

⁹⁸ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001 nr 4, poz. 86; 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK Seria A 2004 nr 2, poz. 9; 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK Seria A 2009 nr 11, poz. 162.

6. Konkluzje

Udzielając odpowiedzi na pytanie wskazane w tytule opracowania, należy stwierdzić, że samorząd nie jest tylko ideą, światopoglądem, lecz stanowi też wyraz realizacji konstytucyjnej zasady z art. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, jak i zasady pomocniczości przejawiającej się w umocnieniu wspólnoty jednostek w realizacji zadań publicznych przekazanych samorządowi czy zasady decentralizacji. Samorząd radców prawnych jest jednym z fundamentów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP z 1997 r.). Został on utworzony w celu reprezentacji radców prawnych i aplikantów radcowskich wobec państwa i innych podmiotów prawa oraz sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w formach określonych w ustawie oraz regulacjach korporacyjnych. Piecza ograniczona jest przesłanką ochrony interesu publicznego. Rolą samorządu radców prawnych jest ważne różnorodnych, niekiedy przeciwstawnych wartości dla realizacji dobra wspólnego. Samorząd stanowi gwarancję dla jego członków wykonywania zawodu w sposób samodzielny i niezależny wolny od nacisków ze strony władz oraz innych podmiotów, w celu ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek, jest przejawem konstytucyjnej wolności zrzeszania się, partycypacji członków samorządu w wykonywaniu zadań publicznych. Jego pozycja została zagwarantowana w ustawie zasadniczej na zasadzie autonomii od dominacji politycznej. Samodzielność w zakresie samostanowienia o najważniejszych sprawach dotyczących członków samorządu jest wartością samą w sobie, którą należy pielęgnować. Tendencje centralistyczne ujawnione w czasie kryzysu praworządności pokazały dobitnie, jak istotną rolę odgrywają wolny od nacisków samorząd zawodowy oraz niezależni radcowie prawni w kontekście ochrony praw i wolności konstytucyjnych jednostek oraz praw człowieka, zasady demokratycznego państwa prawnego.

Bibliografia

- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w II i III Rzeczypospolitej – analiza porównawcza*, [w:] *Druga i Trzecia Niepodległość. Dwa polskie dwudziestolecia 1919–1939, 1989–2009*, red. R. Domke i in., Zielona Góra 2011.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Bigo T., „*Samorząd Terytorialny*” w nowej Konstytucji, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pinińskiego*, t. I, Lwów 1936.
- Boć J., Bojek E., *Nauka prawa a współczesna administracja publiczna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, r. LXXVI, z. 2.
- Bodnar A., *Radca prawny jako obrońca zasady praworządności oraz praw podstawowych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2023, nr 1 (34).
- Dąbek D., *Sfera zewnętrzna i wewnętrzna z perspektywy kompetencji organów samorządu zawodowego*, [w:] *Relacje pomiędzy sferą zewnętrzną i sferą wewnętrzną działań administracji publicznej*, red. P. Dobosz, A. Puczko, Warszawa 2023.
- Dąbrowski K., *Ewolucja idei samorządności zawodowej w polskiej myśli konstytucyjnej XX w. oraz debacie konstytucyjnej lat 1992–1997*, [w:] *Zawody zaufania publicznego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2022.
- Dobkowski J., *Prawne kształtowanie się samorządu narodowościowego na Węgrzech na przełomie XX i XXI wieku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” nr 4058, Prawo CCCXXXIII, Wrocław 2021, <https://doi.org/10.19195/0524-4544.333.3>.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Gut D., *Akty normatywne i indywidualne samorządów zawodowych jako przejaw funkcji administracji publicznej (uwagi na tle samorządu radców prawnych)*, „Ars Iuridica” 2023, vol. 23, nr 1, <https://doi.org/10.17951/szn.2023.23.1.77-90>.
- Izdebski H., *Samodzielność samorządu*, [w:] *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Izdebski H., *Samorządność, autonomia, wolność nauki*, „Magazyn Polskiej Akademii Nauk” 2022, 1/69.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, red. S. Legat, M. Lipińska, Warszawa 2002.
- Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.
- Jagoda J., *Prawne przesłanki samodzielności samorządu terytorialnego*, [w:] *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, red. J. Korczak, Wrocław 2016.
- Karcz-Kaczmarek M., Maciejewski M., *Samorządy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny oraz orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Kiczka K. i in., *Ustrój i zadania administracji gospodarczej*, [w:] *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego. Tom 8A*, wyd. 2, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Decentralizacja w ujęciu Konstytucji RP. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 3.

- Kmieciak R., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, [w:] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 1998.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, r. LXXVIII, z. 2.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. System Prawa Administracyjnego. Tom 2*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej. Tom 2. System Prawa Administracyjnego*, red. S. Biernat, L. Bosek, L. Garlicki, Warszawa 2012.
- Kotulski M., *Samorząd zawodowy*, [w:] *Institucje współczesnego prawa administracyjnego: księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz i in., Kraków 2001.
- Morawski L., *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 6.
- Muszyński K., Skuczyński P., *Historyczna ewolucja roli samorządów zawodowych*, [w:] *Rzecz i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Oleszko A., *Komentarz do art. 26*, [w:] *Prawo o notariacie. Komentarz. Tom 1. Ustrój notariatu*, Warszawa 2016.
- Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926.
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorządy zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. R. Budzisz Rafał, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, Warszawa 2019.
- Pawłowski S., Staniszevska L., *Szkolenie i doskonalenie zawodowe aplikantów adwokackich – postulaty de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń, 2020.
- Przybysz P., *Pojęcie i klasyfikacje samorządu*, [w:] *Institucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Roszkiewicz J., *Prawnicze samorządy zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2021, nr 1 (26).
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik Marek, Wyd. Sejmowe 2016.
- Sewastianowicz M., Rojek-Socha P., *Obecna aplikacja za droga dla młodego prawnika? Wraca temat „uniwersyteckiej”*, <https://www.prawo.pl/student/aplikacja-uniwersytecka-petycja-w-sejmie,512852.html>.
- Skoczylas A., Piątek W., *Komentarz do art. 15*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. VII, Warszawa 2013.
- Sługocki J., *Terytorialna decentralizacja administracji w dobie przemian ustrojowych*, [w:] *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1–2.
- Stahl M., *Zasady organizacyjne administracji publicznej*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące*, [w:] *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Stec M., *Treść zasady decentralizacji*, [w:] *System Prawa Samorządu Terytorialnego. Tom II. Ustrój samorządu terytorialnego*, red. I. Lipowicz, Warszawa 2022.
- Sylwestrzak D., *Czy zawody prawnicze są nadal zawodami zaufania publicznego*, [w:] *Perspektywy rozwoju samorządów prawniczych*, red. P. Rączka, K. Rokicka-Murszewska, Toruń 2020.
- Szewczyk M., *Środowisko prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego (czy tylko decentralizacja?)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, r. LXXXII, z. 4.
- Szlachetko J., *Trwałość decentralizacji władzy publicznej – pomiędzy konstytucyjną zasadą a ustawową praktyką*, „Samorząd Terytorialny” 2018, nr 10.
- Szydło M., *Samorząd gospodarczy w warunkach gospodarki rynkowej*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5.
- Szydło M., *Kompetencje publicznoprawne samorządów zawodowych*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Tabernacka M., *Samorząd nieterytorialny*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym – refleksje wrocławskiej szkoły administratywistycznej*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Kolonia Limited 2007.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 15 i 17*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wieczorek M., *Rola radców prawnych w demokratycznym państwie prawnym*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2 (31).
- Ziemski K., Karciaż M., *Zasada decentralizacji ustroju terytorialnego państwa jako wartość w świetle przepisów Konstytucji RP i prawa międzynarodowego*, [w:] *Decentralizacja i centralizacja administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, red. B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, Warszawa–Łódź 2019.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Decentralizacja*, [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *O decentralizacji*, [w:] *Aksjomaty administracji publicznej*, Warszawa 2022.