



Sygn. akt III ZS 2/16

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 sierpnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

Protokolant Grażyna Grabowska

w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości
na uchwałę Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...] z dnia 16 grudnia 2015
roku w sprawie odwołania pana [...] z funkcji Wicedziekana Rady Okręgowej Izby
Radców Prawnych w [...],
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 4 sierpnia 2016 r.,

utrzymuje zaskarżoną uchwałę w mocy.

UZASADNIENIE

Uchwałą z 16 grudnia 2015 r. Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych w [...] (dalej jako Rada OIRP) odwołała pana [...] z funkcji Wicedziekana tej Izby.

Skargę na powyższą uchwałę wniósł Minister Sprawiedliwości, zarzucając niezgodność uchwały z prawem, tj. z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej także jako k.p.a.) w zw. z § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów

stanowiącego załącznik do uchwały Nr 34/VII/2008 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 26 września 2008 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów (dalej jako Regulamin działalności) oraz § 1 pkt 1, § 3, § 4 i § 5 uchwały Nr 406/VII/2009 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 17 listopada 2009 r. w sprawie określenia metodyki przygotowania i sposobu redagowania projektów aktów prawnych wydawanych przez organy samorządu radców prawnych oraz zasad sporządzania tekstów jednolitych tych aktów (dalej jako uchwała Nr 406/VII/2009). Minister Sprawiedliwości wniósł o uchylenie uchwały, jako sprzecznej z prawem.

W uzasadnieniu skargi Minister Sprawiedliwości podniósł, że mimo podjęcia uchwały w dniu 16 grudnia 2015 r. została mu ona doręczona dopiero 14 marca 2016 r., po wielokrotnych wezwaniach, zatem dostarczono ją z naruszeniem 21-dniowego terminu przewidzianego w art. 47 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2016 r., poz. 233, dalej jako ustawa o radcach prawnych). Minister Sprawiedliwości zgłosił także zastrzeżenie co do formy podjętej uchwały, która została jedynie wpisana do protokołu. Zaznaczył, że zarówno ustawa o radcach prawnych, jak i Regulamin działalności stanowi, iż Rada OIRP podejmuje decyzje w formie uchwał, które przede wszystkim powinny być zgodne z prawem powszechnie obowiązującym i spełniać określone nim wymagania. Jak wynika z § 1 pkt 3 Regulaminu działalności, do spraw określonych Regulaminem, nieuregulowanych ustawą o radcach prawnych, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zarówno ustawa o radcach prawnych, jak i Regulamin działalności nie zawierają przepisów regulujących w sposób szczególny postępowanie przed Radą OIRP w zakresie dotyczącym wydawania rozstrzygnięć administracyjnych w formie uchwał, jak i protokołowania posiedzeń Rady, na których rozstrzygnięcia te są podejmowane. W związku z powyższym, zastosowanie znajduje art. 107 § 1 k.p.a. Zaskarżona uchwała Rady OIRP nie zawiera wszystkich niezbędnych elementów, określonych w art. 107 § 1 k.p.a., gdyż nie wskazano w niej podstawy prawnej rozstrzygnięcia, brak jest także uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia, czy i w jakim trybie przysługuje od niej odwołanie. Prowadzi to do oczywistego wniosku,

iż uchwała jest dotknięta naruszeniem prawa, którego stopień uzasadnia niezbędną wyeliminowanie jej z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Ministra Sprawiedliwości, Okręgowa Izba Radców Prawnych w [...] (dalej jako OIRP) wniosła o jej odrzucenie, zaś w przypadku stwierdzenia braku podstaw do odrzucenia o utrzymanie w mocy aktu odwołania. OIRP w uzasadnieniu odpowiedzi na skargę, odnosząc się do zarzutu niewłaściwości formy odwołanie zainteresowanego z funkcji Wicedziekana oraz niedostarczenia uchwały w ustawowym terminie 21 dni, stwierdziła, iż zarzut ten jest bezzasadny, ponieważ opiera się na niewłaściwym rozumieniu pojęcia „uchwała”. Według OIRP uchwały podejmowane przez organy samorządu radcowskiego można podzielić na uchwały: 1) o charakterze indywidualnym i konkretnym (zbliżone do typowych decyzji administracyjnych), 2) akty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym (akty prawa wewnętrznego), 3) rozstrzygnięcia „władcze” w indywidualnych sprawach (niemające charakteru decyzji administracyjnych) oraz 4) uchwały dotyczące organizacji i sposobu funkcjonowania samorządu radców prawnych. Nieprawidłowe jest zatem utożsamianie zawartego w § 2 ust. 1 Regulaminu działalności określenia „uchwała” z obowiązkiem sporządzania w każdym przypadku odrębnego dokumentu, opatrzonego nazwą „uchwała”, oraz przesyłanie go Ministrowi Sprawiedliwości, ponieważ powołane postanowienie Regulaminu działalności nie stanowi o niczym więcej, jak o powszechnie przyjętej zasadzie, że organy kolegialne podejmują decyzje w formie uchwał. Z faktu, iż każde rozstrzygnięcie Rady OIRP jest formalnie uchwałą nie wynika, że każda z tych uchwał zostaje udokumentowana w jednakowy, sformalizowany sposób.

W ocenie OIRP, udokumentowania w określonej formie wymagają podejmowane przez Radę OIRP uchwały będące decyzjami o charakterze administracyjnym (np. skreślenie z listy radców prawnych), jak również uchwały skutkujące przyjęciem aktu wewnątrznie obowiązującego. W pozostałym zakresie potwierdzenie podjęcia decyzji podejmowanych przez Radę OIRP niekoniecznie musi przybrać formę uchwały jako oddzielnego dokumentu, gdyż wystarczające jest dokonanie odpowiedniego zapisu w protokole z przebiegu posiedzenia Rady OIRP. W wieloletniej praktyce funkcjonowania organów samorządu radców prawnych

przyjęto, że rozstrzygnięcia podejmowane w sferze wyboru organów samorządu radców prawnych nie są - co do zasady - dokumentowane w formie sporządzanych uchwał, lecz ich potwierdzeniem jest protokół z przebiegu posiedzenia, która to praktyka nie była dotychczas kwestionowana przez ministra sprawującego nadzór nad samorządem radców prawnych. Przyjęcie proponowanego przez Ministra Sprawiedliwości w skardze rozumowania mogłoby doprowadzić do podważenia legalności działania Prezydium Rady w trakcie całej kadencji, a w szerszym wymiarze także legalności szeregu innych aktów wyboru, dokonanych przez samorząd radców prawnych.

OIRP uznała także za chybiony zarzut niezgodności z prawem uchwały opartej na naruszeniu § 1 pkt 1, § 3, § 4 i § 5 uchwały Nr 406/VII/2009. Z § 2b w zw. z § 2 Regulaminu działalności wynika bowiem, że uchwała Nr 406/VII/2009 znajduje zastosowanie do wszystkich uchwał podejmowanych przez organy samorządu radców prawnych, w tym Radę OIRP, lecz jedynie takich, które są aktami prawnymi o charakterze wewnętrznym. Oznacza to, że powołanie § 1 pkt 1, § 3, § 4 i § 5 uchwały Nr 406/VII/2009, w których określono elementy uchwały i sposób formułowania tytułu uchwały i jej podstaw prawnych, jest bezpodstawne, ponieważ postanowienia te dotyczą tylko tych uchwał, które są aktami prawnymi, zaś uchwała o odwołaniu Wicedziekana Rady OIRP do takich uchwał nie należy.

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 107 § 1 k.p.a., OIRP stwierdziła, że decyzja administracyjna może być wydana jedynie w sprawie, która jest sprawą administracyjną, a przepisy prawa przewidują załatwienie tej sprawy w formie decyzji. Nie można zatem za decyzję administracyjną uznać aktów wydawanych w sferze, która nie jest regulowana przez materialne prawo administracyjne oraz wydawanych poza obszarem regulowanym przez przepisy o postępowaniu administracyjnym. Co więcej, nie można uznać za decyzję rozstrzygnięcia organu, które nie dotyczy sfery zewnętrznej działania administracji, a także nie zostało wydane na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, po przeprowadzeniu postępowania uregulowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego. Ustawa o radcach prawych enumeratywnie wskazuje przypadki, w których zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, w zakresie wydawania rozstrzygnięć będących w istocie decyzją

administracyjną, wśród których brak jest uchwały dotyczącej odwołania z funkcji członka organów samorządu radców prawnych.

Ustawa o radcach prawych stanowi, iż procedura wyboru członków organów samorządu radcowskiego, określenie ich liczny, trybu odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu należy do uprawnień Krajowego Zjazdu Radców Prawnych. Przesądza to o uznaniu zasad wyboru i odwoływania członków organów samorządu za wewnętrzną kompetencję samorządu. Przepisy ustawy o radcach prawnych nie przewidują żadnego trybu zaskarżenia wyborów do organów lub na funkcję ani odwołania z nich, co wynika bezpośrednio z charakteru sprawowanego mandatu, jego dobrowolności, a także jest wyrazem samorządności oraz wolności samorządu zawodowego radców prawnych w podejmowaniu działań wewnątrzorganizacyjnych. Wybór, podobnie jak odwołanie z określonej funkcji, jest samoistną czynnością niewymagającą dodatkowego potwierdzenia, tym bardziej zaś uzasadnienia faktycznego. Jest to sprawa o wewnętrznym charakterze, z którą nie wiążą się uprawnienia lub obowiązki wynikające z norm prawa administracyjnego i która nie wpływa w sposób wiążący na status danej osoby jako radcy prawnego, a co za tym idzie nie kształtuje jego sytuacji prawnej.

Pan [...] pismem z 28 czerwca 2016 r. zgłosił przystąpienie do postępowania po stronie Ministra Sprawiedliwości w charakterze interwenienta ubocznego i w całości poparł wniesioną przez Ministra Sprawiedliwości skargę. W razie zaś nieuwzględnienia powyższego wniosku wniósł o włączenie pisma z 28 czerwca 2016 r. w poczet materiału dowodowego w przedmiotowej sprawie.

Na rozprawie w dniu 4 sierpnia 2016 r. strony podtrzymały swoje stanowiska. Sąd Najwyższy postanowił odrzucić wniosek [...] o dopuszczenie go do postępowania w charakterze interwenienta ubocznego w sprawie ze skargi Ministra Sprawiedliwości.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga Ministra Sprawiedliwości, choć dopuszczalna, nie ma uzasadnionej podstawy.

W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że przepis art. 47 ustawy o radcach prawnych nie ogranicza od strony przedmiotowej zakresu kontroli uchwał samorządu radców prawnych przez Ministra Sprawiedliwości. Skoro na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu zawodowego radców prawnych (na zasadach określonych w ustawie), a samorząd podlega przy wykonywaniu swych zadań przepisom prawa, to stosownie do art. 47 ustawy o radcach prawnych Minister Sprawiedliwości może – w ramach nadzoru – weryfikować zgodność z prawem jakiegokolwiek uchwały organów samorządu radców prawnych (tym bardziej, że przepis art. 47 ustawy stanowi wyraźnie o obowiązku przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości „każdej” uchwały organów samorządu radców prawnych). Dlatego nie ma znaczenia, czy uchwała dotyczy zagadnień z zakresu administracji publicznej powierzonych samorządowi radców prawnych, czy też jest uchwałą o charakterze prawodawczym, organizatorskim bądź kreacyjnym. Skoro samorząd radców prawnych podlega tylko przepisom prawa (i w zakresie wynikającym z ustawy nadzorowi Ministra Sprawiedliwości), to także przy podejmowaniu uchwał kreacyjnych musi przestrzegać przepisów prawa – powszechnie obowiązującego, jak również wewnętrznego.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad samorządem radców prawnych, sprawowany na podstawie uprawnienia przyznanego w tym zakresie Ministrowi w art. 47 ustawy o radcach prawnych polega na weryfikowaniu, czy podjęta przez organ tego samorządu uchwała nie jest sprzeczna z prawem. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, sprzeczne z prawem są takie uchwały samorządu zawodowego, których treść jest niezgodna z normami wynikającymi z przepisów ustawy, wykracza poza kompetencje organu, bądź wywołuje skutki nie do pogodzenia z poczuciem praworządności (wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 2016 r., III ZS 5/13, LEX nr 1318425). Sprzeczność uchwały z prawem nie ogranicza się tylko do przepisów prawa powszechnie obowiązującego (ustaw i rozporządzeń wykonawczych, zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 maja 2010 r., III ZS 7/10, LEX nr 619597). Obejmuje także przypadki niezgodności uchwały z innymi uchwałami wewnętrznymi organów samorządu zawodowego (wyrok Sądu Najwyższego z 19 września 2012 r., III ZS

8/12, OSNP 2013 nr 17-18, poz. 217). Stąd nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządu radców prawnych obejmuje kontrolę zgodności uchwał z merytorycznego i formalnego punktu widzenia. Nie oznacza to jednak, że każdą uchwałę Minister Sprawiedliwości może kontrolować w obu tych płaszczyznach. Decyduje o tym ustawa o radcach prawnych przez określenie (bądź brak) przesłanek formalnych i materialnych podjęcia danej uchwały.

W odniesieniu do uchwał o charakterze kreacyjnym, dotyczących zmian w składzie organów samorządu radców prawnych w trakcie ich kadencji, ustawa o radcach prawnych stanowi, że kadencja organów samorządu zawodowego radców prawnych trwa cztery lata (art. 43 ust. 1), a jednocześnie uprawnia odpowiedni organ „wyborczy” do odwołania członków organu, którzy zostali przez niego wybrani. Odwołanie takie może nastąpić w każdej chwili i nie jest obwarowane żadnymi przesłankami. Jest to przejaw niezależności i samorządności organów samorządu zawodowego radców prawnych, którego organy muszą składać się z członków cieszących się zaufaniem samych radców prawnych (ich reprezentantów). Skoro członka organu można odwołać w każdej chwili, a odwołanie nie jest obwarowane jakimikolwiek przesłankami, Minister Sprawiedliwości nie ma uprawnienia do merytorycznej weryfikacji podstaw faktycznych takiej uchwały (rzeczywistych powodów odwołania członka organu). Nie można również uznać takiej uchwały za sprzeczną z prawem z powodu braku uzasadnienia aktu odwołania członka organu samorządu zawodowego radców prawnych. Podjęcie uchwały o odwołaniu członka samorządu radców prawnych nie zostało uzależnione od spełnienia się jakichkolwiek ustawowych przesłanek, stabilizujących z zasady skład organów kadencyjnych. W tej sytuacji nie ma w ustawie o radcach prawnych podstawy prawnej dla kreowania wymogu wyjaśnienia motywów leżących u podstaw „decyzji” o zmianie składu personalnego organu samorządu radców prawnych.

Utrzymując zaskarżoną uchwałę w mocy, Sądy Najwyższy uwzględnił, że nie było podstaw do uznania jej za sprzeczną z prawem na podstawie powołanej w skardze Ministra Sprawiedliwości. Na podstawę tą składa się art. 107 § 1 k.p.a. stosowany w związku z § 1 pkt 3 oraz § 2 ust. 2 Regulaminu działalności oraz § 1 pkt 1, § 3, § 4 i § 5 uchwały Nr 406/VII/2009. Z tak skonstruowanej podstawy

prawnej Minister Sprawiedliwości wyprowadza obowiązek stosowania przez Radę OIRP wymogów wynikających z art. 107 § 1 k.p.a. przy podejmowaniu uchwały w przedmiocie odwołania Wicedziekana Rady OIRP. Jak wynika to z uzasadnienia skargi, Minister Sprawiedliwości traktuje tego rodzaju uchwałę Rady OIRP jako decyzję administracyjną. W ocenie Sądu Najwyższego taki pogląd jest nieuprawniony.

Organy kolegialne podejmują decyzje *sensu largo*, to jest wyrażają stanowisko organu, poprzez podjęcie uchwały. Uchwały takie służą zarówno wykonywaniu funkcji orzeczniczych tych organów w indywidualnej sprawie administracyjnej, jak i w sprawach, które sprawami administracyjnymi nie są. Natomiast tylko uchwały podjęte w zakresie spraw wymienionych w art. 1 § 2 pkt 2 k.p.a. są decyzjami administracyjnymi. Zgodnie z utrwalonymi poglądami i orzecnictwem, decyzja administracyjna to jednostronna czynność organu administracji publicznej określająca konsekwencje stosowanej normy prawnej w odniesieniu do konkretnie oznaczonego adresata w sprawie indywidualnej. Aby zatem przyjąć, że Rada OIRP jest zobowiązana respektować standardy wynikające z art. 107 k.p.a. przy podejmowaniu takich uchwał, jak zaskarżona w niniejszej sprawie, należałoby uznać taką uchwałę za czynność organu administracji publicznej, odpowiadającą przytoczonej wyżej definicji decyzji.

Organy samorządu zawodowego radców prawnych wykonują pewne funkcje z zakresu administracji publicznej powierzone im przez ustawę o radcach prawnych i występują wówczas (i tylko wówczas) jako organy administracji publicznej. Okoliczność, że postępowanie administracyjne może toczyć się przed organami jednostek organizacyjnych samorządu zawodowego w pewnych kategoriach spraw nie oznacza, że postępowanie takie toczy w każdej sprawie z zakresu właściwości samorządu zawodowego. Dla Sądu Najwyższego oczywistym i niewymagającym szerszego uzasadnienia jest, że uchwała odwołująca członka korporacji radców prawnych z funkcji Wicedziekana Rady OIRP nie jest uchwałą z zakresu administracji publicznej. Jest to uchwała dotycząca sprawy wewnątrzorganizacyjnej samorządu zawodowego, związana ściśle z członkostwem w izbie radców prawnych i obowiązkami członka wobec własnej korporacji (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 września 1992 r., II SA 1470/92,

PiŻ 1993 nr 48, s. 15). Taka uchwała podejmowana jest w sferze wewnętrznej, autonomicznej działalności samorządu zawodowego.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza kategorycznie, że uchwała Rady, mocą której dokonuje się zmian w składzie Prezydium Rady nie jest indywidualnym aktem administracyjnym zewnętrznym organu samorządu zawodowego, który ma charakter jednostronnego i władczego działania skierowanego na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych. Uchwała taka nie rozstrzyga w sposób władczy, i przy wykorzystaniu imperium państwa, o prawach i obowiązkach jednostki i sfery jej aktywności poza strukturami samorządu zawodowego. Nie odbiera odwoływanej jednostce jej praw wynikających z ustawy o radcach prawnych oraz z przynależności do samorządu zawodowego. Rzutuje jedynie na zakres obowiązków organizacyjnych tej jednostki w stosunku do korporacji, której jest członkiem - obowiązków wynikających z dobrowolnego zaangażowania się w działalność samorządu zawodowego. Dlatego Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw dla podzielenia założenia skargi Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którym uchwała Rady, taka jak zaskarżona w niniejszej sprawie, powinna być traktowana jako decyzja organu administracji publicznej.

Sąd Najwyższy nie znalazł również argumentów przemawiających za uwzględnieniem skargi z uwagi na powiązanie w ramach jej podstawy zarzutu naruszenia art. 107 § 1 k.p.a. z przepisami Regulaminu działalności oraz uchwały Nr 406/VII/2009. Uchwała Nr 406/VII/2009 dotyczy przygotowywania aktów prawnych wydawanych przez organy samorządu radców prawnych. Uchwała o odwołaniu z funkcji Wicedziekana Rady OIRP nie jest - niewątpliwie - aktem prawnym, do którego stosuje się szczegółowe wymogi określone w uchwale Nr 406/VII/2009.

Sąd Najwyższy nie znalazł także argumentów przemawiających za uwzględnieniem zarzutu sprzeczności zaskarżonej uchwały z art. 107 § 1 k.p.a. stosowanym w związku z § 1 ust. 3 Regulaminu działalności, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych w ustawie oraz w Regulaminie stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Jak już wyjaśniono powyżej, zasady wyboru oraz odwoływania członków organów kolegialnych samorządu zawodowego radców prawnych zostały uregulowane w ustawie o radcach prawnych. Skoro

regulacja ustawowa upoważnia organ, który wybrał członka innego organu samorządu zawodowego, do odwołania tego członka w każdym czasie, to oczywistym jest, że z ustawy nie wynika obowiązek uzasadnienia „decyzji” o odwołaniu.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy stwierdza, że - wbrew wywodom skargi Ministra Sprawiedliwości - na sprzeczność z prawem uchwały o odwołaniu członka organu samorządu zawodowego nie wpływa niedoręczenie jej adresatowi, czy nieprzekazanie uchwały organowi nadzoru, w trybie art. 47 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Zarówno doręczenie takiej uchwały, jak i przekazanie jej Ministrowi Sprawiedliwości, nie są warunkami jej zgodności z prawem. Przekazanie uchwały Ministrowi Sprawiedliwości z naruszeniem 21-dniowego terminu skutkuje jedynie odroczeniem rozpoczęcia biegu terminu do zaskarżenia takiej uchwały.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 47 ust. 2 zd. 3 ustawy o radcach prawnych.

kc