

Andrzej Zieliński

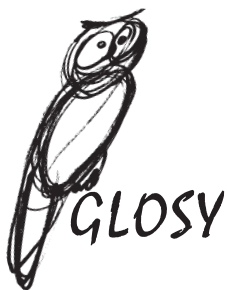
Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2006 r.

Palestra 51/11-12(587-588), 267-273

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.



Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 12 stycznia 2006 r.

III ZS 2/05¹

Tezy glosowanego wyroku brzmią:

1. Opłaty za wpis na listę adwokatów dla kandydatów do tej korporacji samorządowej powinny wynikać z regulacji ustawowych, które bezpośrednio przewidują obowiązek ponoszenia takich kosztów lub co najmniej zawierają ustawowe upoważnienia dla organów korporacji adwokackiej do ich ustanowienia.

2. Organy samorządu adwokackiego nie mogą uzależniać wpisu kandydata na listę adwokatów od zapłaty przez niego określonego wkładu finansowego w postaci „jednorazowej składki w związku z przystąpieniem do majątku i świadczeń przysługujących członkom korporacji”. Nie mogą też różnicować wysokości składek korporacyjnych w sposób sprzeczny z zasadami samorządności i równości wszystkich adwokatów, w szczególności w zależności od korporacyjnego stażu członkowskiego.

1. Powyższy wyrok zapadł wskutek skargi wniesionej do Sądu Najwyższego przez Ministra Sprawiedliwości na uchwałę Naczelnej Rady Adwokackiej Nr 29/2005 z 8 października 2005 r. w sprawie pobierania składek i opłat od osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów.

Aby lepiej zrozumieć i ocenić wyrok Sądu Najwyższego oraz mój komentarz do

¹ Wyrok niepublikowany.

tego wyroku, przytaczam w całości oprotestowaną przez Ministra Sprawiedliwości i uchyloną przez Sąd Najwyższy uchwałę Naczelnej Rady Adwokackiej.

*Uchwała Nr 29/2005
Naczelnej Rady Adwokackiej z 8 października 2005 r.
w sprawie pobierania składek i opłat od osób ubiegających się
o wpis na listę adwokatów*

§ 1

Adwokatura jest zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego określonego ustawą Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 26 maja 1982 r. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.). Ustawa zmieniająca ustawę Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 30 czerwca 2005 r. Nr 163, poz. 1361) nie zniósła regulacji w zakresie pobierania składek i opłat od członków korporacji oraz osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów. W zakresie naboru na listę aplikantów adwokackich nowelizacja szczegółowo określiła sposób finansowania ponoszonych w związku z tym przez samorząd kosztów. Zapisy znowelizowanej ustawy nie wskazują natomiast źródeł finansowania ponoszonych kosztów przy dokonywaniu wpisu na listę adwokatów. Zgodnie z art. 3 ust. 6 ustawy Prawo o adwokaturze nałożono na organy samorządu obowiązek sprawowania zarządu majątkiem.

Wykonywanie ustawowego obowiązku wpisu na listę adwokatów wiąże się z określonymi wydatkami i czynnościami administracyjnymi, na które budżet państwa nie przekazał samorządowi żadnych środków. W związku z powyższym Okręgowe Rady Adwokackie wykonując obowiązki dobrego gospodarza są obowiązane uzyskiwać niezbędne środki na pokrycie tych wydatków. Brak jest podstawy prawnej, by koszty te nie obciążały osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów.

Naczelna Rada Adwokacka zaleca Okręgowym Radom Adwokackim ustalanie opłat związanych z dokonywaniem wpisów w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych, jednocześnie uważa, że nie ma przeszkód do pobierania opłaty zryczałtowanej. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej wysokość tych kosztów nie może przekraczać równowartości miesięcznego minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 240, poz. 2407).

§ 2

Samorząd adwokacki ma uregulowany sposób pobierania składek samorządowych od swoich członków. Osoba wpisana na listę adwokatów jest obowiązana uiszczać składki samorządowe. Samorząd zgromadził majątek korporacyjny i każdy jego członek jest uprawniony do szeregu świadczeń oraz do korzystania z majątku utworzonego przez poprzednie pokolenia. Nakłada to na organy samorządu obowiązek odpowiedniego gospodarowania i rozporządzania majątkiem. Adwokatura nie korzysta z żadnych form wsparcia publicznego, dotacji, funduszy

przekazywanych przez Skarb Państwa. Z tych powodów jest zrozumiałe, że osoba uzyskująca dostęp do majątku oraz świadczeń oferowanych przez samorząd winna partycypować w kosztach jego uzyskania, utrzymania, gospodarowania i zarządzania.

Naczelna Rada Adwokacka dopuszcza i dopuszczała od lat w związku z tym możliwość uchwalania jednorazowych składek nakładanych na członków korporacji w związku z przystąpieniem do majątku i świadczeń przysługujących członkom korporacji.

Naczelna Rada Adwokacka wyraża pogląd, że zasady ustalania składki winny być racjonalne i wyważone. Jednocześnie zaleca, aby powyższe kwoty niezależnie od faktycznej wysokości nie przekraczały sześciokrotnego miesięcznego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz.U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 oraz Dz.U. z 2004 r., Nr 240, poz. 2407).

W złożonej skardze Minister Sprawiedliwości domagał się uchylecia przytoczonej wyżej uchwały, jako jego zdaniem sprzecznej z prawem.

Według Ministra Sprawiedliwości zaskarżona uchwała nie wskazała podstawy prawnej jej wydania, zaś w ustawie z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze nie ma przepisu upoważniającego organy samorządu adwokackiego do ustalania, a następnie pobierania opłat i składek kandydatów na adwokatów. Natomiast zapisy zawarte w § 1 zaskarżonej uchwały stanowią o opłatach, które w zamierzeniu mają pokryć koszty postępowania o wpis na listę adwokatów. W myśl przepisu art. 68 Prawa o adwokaturze postępowanie o wpis na listę adwokatów jest postępowaniem administracyjnym, a wobec braku regulacji w tym prawie należy odwołać się do przepisów k.p.a., w szczególności do art. 261 i 263 tego kodeksu. Organ samorządu nie mają upoważnienia (kompetencji) do regulowania sytuacji osób spoza korporacji za pomocą wewnętrznych przepisów, a taki charakter – zdaniem skarżącego Ministra – nosi zaskarżona uchwała. W rezultacie Minister Sprawiedliwości na podstawie przepisu art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze zwrócił się do Sądu Najwyższego o uchylenie zaskarżonej uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej jako sprzecznej z prawem.

2. Sąd Najwyższy głosowanym wyrokiem uchylił zaskarżoną uchwałę.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Najwyższy podkreślił, że założenie i uzasadnienie dopuszczalności pobierania opłat i składek od osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów stanowi konkretne dyrektywy legitymizujące, a nawet zobowiązujące Rady Adwokackie do obarczania kandydatów do wykonywania tej profesji zaufania publicznego, którzy spełniają ustawowe wymagania uzyskania wpisu na listę adwokatów, kosztami finansowymi otwierającymi dostęp do korporacji adwokackiej i wykonywania zawodu adwokata. W ocenie Sądu Najwyższego legalność ustanowienia takich „zaleceń”, do których na ogół starają się zastosować okręgowe izby adwokackie podlegające nadzorowi naczelnego organu samorządu adwokackiego,

wymagała wskazania podstawy prawnej ustanowienia tego rodzaju obowiązków majątkowych w stosunku do osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów. Zaskarżona uchwała nie wskazała podstaw prawnych legalizujących jej wydanie, zaś sam „brak podstawy prawnej, by koszty te nie obciążały osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów” nie stanowi wystarczającego uzasadnienia do wprowadzenia dla kandydatów ubiegających się o wpis na listę adwokatów pozaustawowych powinności o charakterze majątkowym. W konsekwencji takiego stanowiska Sąd Najwyższy uznał, że opłaty za wpis na listę adwokatów dla kandydatów do tej korporacji samorządowej powinny wynikać z regulacji ustawowych, które bezpośrednio przewidują obowiązek ponoszenia takich kosztów lub co najmniej zawierają ustawowe upoważnienie dla organów korporacji adwokackiej do ich ustanowienia. Jako przykład takiej regulacji Sąd Najwyższy wskazał przepis art. 60 pkt 11 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.), który upoważnia Krajową Izbę Radców Prawnych do określania wysokości składki członkowskiej i zasad ich podziału oraz wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz opłat manipulacyjnych. Takiego zapisu brak jest w Prawie o adwokaturze.

Zdaniem Sądu Najwyższego *de lege lata* legalną możliwość zainkasowania kosztów za rozpoznanie wniosku i dokonanie wpisu na listę adwokatów otwiera wyłącznie droga odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie podejmowanych uchwał (decyzji) właściwych organów samorządu adwokackiego o indywidualnych wpisach na listę adwokatów. Takie rozwiązanie umożliwia ustalenie i pobranie opłaty za wpis na listę adwokatów w wysokości kosztów rzeczywiście poniesionych w interesie i na żądanie osoby ubiegającej się o taki wpis (art. 1, art. 262 pkt 2 i art. 263 k.p.a. w związku z art. 3 pkt 6 Prawa o adwokaturze), ale już nie do określenia i żądania opłaty ryczałtowej, której nie poddaje się rozliczeniu jako koszty rzeczywiście poniesione przy dokonywaniu indywidualnego wpisu na listę adwokatów. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że wykonywanie „obowiązków dobrego gospodarza” przez organy samorządu adwokackiego nie stanowi podstawy prawnej do ustalania zasad odpłatności za wpis na listę adwokatów.

Co do tezy drugiej głosowanego wyroku, tzn. ustanowienia jednoznacznej składki „za dostęp do majątku oraz świadczeń oferowanych przez samorząd adwokacki”, która została wywiedziona z obowiązku „partycypacji w kosztach jego uzyskania, utrzymania, gospodarowania i zarządzania”, to należy wskazać, że do zakresu zgrupowań izb adwokackich należy uchwalenie budżetu izby i ustalenie składek rocznych na potrzeby izby (art. 40 pkt 3 Prawa o adwokaturze). Sąd Najwyższy podkreślił, iż przepis ten w żadnym wypadku nie stanowi podstawy prawnej do ustanowienia i pobierania składek od kandydatów do zawodu adwokata, którzy przed sfinalizowaniem czynności koniecznych dla legalnego wykonywania tej profesji prawniczej nie są członkami korporacji adwokackiej, a zatem nie mogą ich dotyczyć powinności korporacyjne. Według Sądu Najwyższego w tym zakresie za-

skarżona uchwała nie tylko nie ma oparcia ustawowego, ale jest niekonstytucyjna w zakresie pozaustawowego ograniczenia możliwości korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, które mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). W szczególności ustawa zasadnicza zapewnia każdemu wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, a wyjątki w tych zakresach zakreśla ustawa (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). W szczególności – jak stwierdza Sąd Najwyższy – samorząd adwokacki, stanowiący korporację zawodową reprezentującą „przymusowo” osoby wykonujące ten zawód zaufania publicznego i sprawujący pieczę nad jego należytych wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, nie może naruszać wolności wykonywania tego zawodu przez nielegalne tworzenie barier majątkowych ograniczających wolność wykonywania tego zawodu przez osoby spełniające ustawowo określone wymagania prawne (art. 17 Konstytucji RP).

Z kolei – gdyby przyjąć, że § 2 zaskarżonej uchwały dotyczy wyłącznie członków korporacji adwokackiej, to ustanowienie jednorazowych składek jedynie dla adwokatów, którzy rozpoczynają wymagającą istotnych nakładów finansowych praktykę adwokacką, podważa istotę samorządności adwokackiej i zasady równości członków tej korporacji zawodowej. Różnicowanie wysokości składek członkowskich dla adwokatów podważa zasadę równoprawnego dostępu i uczestnictwa w tej korporacji samorządowej, która nie ma charakteru handlowego, a zatem nie powinna „zaraabiać” na kandydatach do zawodu adwokata, żądając od nich swoistego „wykupu” udziałów w majątku korporacyjnym. Sąd Najwyższy uznał – biorąc pod uwagę, że praktyka taka na ogół odnosi się do młodych adeptów tego zawodu rozpoczynających dopiero profesjonalną adwokacką karierę prawniczą – iż obarczanie ich rodzajem nadzwyczajnej „daniny” składkowej na rzecz korporacji adwokackiej, która w istocie rzeczy jest postrzegana jako pozaustawowy warunek uzyskania wpisu na listę adwokatów, kłóci się także z zasadami i normami adwokackiej etyki zawodowej. Wszystko to oznacza, że samorządy adwokackie mają obowiązek równego traktowania wszystkich swoich członków, a zatem w zaspokajaniu korporacyjnych potrzeb majątkowych obowiązuje zasada równości, która może doznawać odstępstw wyłącznie w indywidualnych szczególnie uzasadnionych przypadkach.

3. Ze stanowiskiem Sądu Najwyższego nie sposób się zgodzić.

Trafnie Sąd Najwyższy odwołuje się do postanowień Konstytucji RP, w szczególności do jej art. 17, ale błędnie powołuje przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, interpretując ten przepis jako podstawę do uznania braku kompetencji samorządu adwokackiego do podejmowania zakwestionowanej uchwały.

Jednocześnie Sąd Najwyższy pominął istotną w niniejszej sprawie treść art. 8 Konstytucji RP, który w ust. 1 stanowi, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, a w art. 2, iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej.

Według definicji samorząd oznacza niezależne decydowanie o własnych sprawach, zarządzanie nimi, samodzielne wykonywanie pewnych funkcji. Zakres samorządu oraz jego formy we współczesnym państwie określa prawo².

Skoro, zdaniem Sądu Najwyższego, ustawa Prawo o adwokaturze nie reguluje wprost zagadnień objętych uchyloną uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej, należało, mając na uwadze, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio (art. 8 ust. 2 Konstytucji RP) rozważyć, czy upoważnienie Naczelnej Rady Adwokackiej do podejmowania decyzji, które uznano za przekroczenie uprawnień wynikających z ustawy Prawo o adwokaturze, nie ma swojego umocowania w najwyższym prawie RP, tj. Konstytucji.

W pierwszym rzędzie zaznaczyć należy, że Konstytucja RP, ani żadna ustawa, nie zakazuje organom samorządowym, w tym Naczelnej Radzie Adwokackiej, stanowienia norm objętych uchyloną uchwałą. Konstatacja ta prowadzi do logicznego wniosku, że skoro ustawa Prawo o adwokaturze nie reguluje objętych uchyloną uchwałą kwestii, zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, należy jej przepisy w tym wypadku stosować bezpośrednio.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Należy zatem rozważyć, jaki jest stosunek powyższego przepisu do przepisu art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, na który powołuje się Sąd Najwyższy, jako wykluczający kompetencje Naczelnej Rady Adwokackiej w omawianym przedmiocie.

Przepis ten (art. 31 ust. 3 Konstytucji) stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Z drugiej strony według art. 65 ust. 1 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy, zaś wyjątki określa ustawa.

Fakt, że zawód adwokata, podobnie jak zawód radcy prawnego i niektóre inne zawody, jest zawodem zaufania publicznego jest niekwestionowany. Oznacza to, że do samorządu adwokackiego zastosowanie ma przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że stanowi on *lex specialis* w stosunku do przepisów art. 31 ust. 3 i 65 ust. 1 Konstytucji RP, które gwarantują swobodę wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zawiera w sobie upoważnienie dla samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, w tym także samorządu adwokackiego, do ograniczania swobody wykonywania zawodu, oczywiście w granicach wyznaczonych tym przepisem³.

² Encyklopedia prawa, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, wyd. 3, s. 701.

³ Tak też: H. Zięba-Zalucka, *Samorząd zawodowy w świetle Konstytucji RP*, MoP 2005, Nr 10, s. 493.

Również Trybunał Konstytucyjny uznał, że do konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego należy sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu (art. 17 ust. 1 Konstytucji), co można uznać za podstawę do ustawowego upoważnienia jego organów do wydawania norm organizacyjnych, które nie muszą stanowić części porządku prawnego⁴.

Kompetencja organów samorządu adwokackiego – Naczelnej Rady Adwokackiej – do podejmowania uchylonej przez Sąd Najwyższy uchwały wynika zatem również z samej istoty samorządu zawodowego, reprezentującego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, w tym wypadku adwokatów.

4. Już tylko dla wyczerpania krytyki głosowanego orzeczenia należy zauważyć, iż Sąd Najwyższy dostrzegł przepis art. 60 pkt 11 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.), który upoważnia Krajową Izbę Radców Prawnych do określenia wysokości składki członkowskiej i zasad jej podziału oraz wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz opłat manipulacyjnych.

Wykonywanie zawodu radcy prawnego jest niemal tożsame z wykonywaniem zawodu adwokata, z tym że radcowie prawni nie mogą świadczyć pomocy prawnej w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe (art. 4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Wynika z tego, że adwokatura posiada szerszy zakres uprawnień do udzielania pomocy prawnej, aniżeli radcowie prawni. W konsekwencji uznać należy, że samorząd zawodowy adwokatury nie może mieć w sprawach wysokości opłat związanych z decyzją w sprawie wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich oraz opłat manipulacyjnych mniejszych kompetencji, aniżeli ma samorząd zawodowy radców prawnych.

Gdyby stanąć na stanowisku Sądu Najwyższego, że ustawa Prawo o adwokaturze nie daje Naczelnej Radzie Adwokackiej kompetencji do podejmowania uchylonej uchwały, to co najmniej w świetle art. 60 ust. 11 ustawy o radcach prawnych uznać należało, iż ustawa o adwokaturze zawiera lukę w prawie.

Sposobem usuwania luk w prawie jest tzw. analogia, w tym wypadku analogia z ustawy (*analogia legis*), która należy do funkcjonalnych metod wykładni.

Przepis art. 60 pkt 11 ustawy o radcach prawnych reguluje analogiczne kwestie, jak kwestie objęte uchyloną uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej. Czyli hipotezy objęte tym przepisem oraz uchwałą Naczelnej Rady Adwokackiej obejmują taką samą (a co najmniej podobną) sytuację prawną.

Stosując zatem *analogia legis*, należało uznać, że Naczelna Rada Adwokacka posiada uprawnienia do podejmowania decyzji objętych uchyloną uchwałą, za czym przemawia ta sama *ratio legis*.

Andrzej Zieliński

⁴ Z uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2002 r., SK 28/01.