

Anna Młynarska-Sobaczewska

Kierownik Zakładu Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich

Instytut Nauk Prawnych PAN

OPINIA PRAWNA

na temat projektowanych zmian w uchwale KZRP 10/2010 w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych

Przedmiotem opinii jest analiza rozwiązań dotyczących zasad przeprowadzania wyborów delegatów na Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz członków Krajowej Rady Radców Prawnych i objęcia mandatu w Prezydium KRRP oraz wyboru Prezesa KRRP, zawartych w projekcie uchwały zmieniającej uchwałę Nr 10/2010 IX Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z 6 listopada 2010 w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także podejmowania uchwał przez organy samorządu.

1. Zasady przeprowadzania wyborów delegatów na Krajowy Zjazd Radców Prawnych i określania liczby delegatów z poszczególnych izb radców prawnych.

Krajowy Zjazd jest organem samorządu radcowskiego; do którego zadań należą m.in. (art. 57 ustawy o radcach prawnych) wybór krajowych organów samorządu (prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych, Krajowej Rady Radców Prawnych, Wyższej Komisji Rewizyjnej, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego oraz Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego), uchwalanie wytycznych działania samorządu i jego organów, określanie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania, a także zasad podejmowania uchwał przez organy samorządu, uchwalanie zasad etyki radców prawnych, ustalanie podstawowych zasad gospodarki finansowej samorządu a także rozpatrywanie i zatwierdzanie sprawozdań Krajowej Rady Radców Prawnych, Wyższej Komisji Rewizyjnej, Wyższego Sądu Dyscyplinarnego i Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego. Z systematyki ustawy oraz sposobu określenia kompetencji Krajowego Zjazdu wynika jednoznacznie, że jest to organ reprezentujący całe środowisko radcowskie, zrzeszone w Krajowej Izbie Radców Prawnych (art. 55 ustawy).

Ustawa o radcach prawnych określa w art. 56 sposób ukształtowania tego organu; zgodnie z art. 56 ust. 1. w Krajowym Zjeździe Radców Prawnych udział biorą delegaci wybrani przez zgromadzenia okręgowych izb radców prawnych oraz, z głosem doradczym, niebędący delegatami: członkowie ustępującej Krajowej Rady Radców Prawnych, Przewodniczący Wyższego Sądu Dyscyplinarnego, Główny Rzecznik Dyscyplinarny i Przewodniczący Wyższej Komisji Rewizyjnej. Zasady przeprowadzania wyborów delegatów na Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz liczbę tych delegatów z poszczególnych okręgowych izb radców prawnych określa Krajowa Rada Radców Prawnych (art. 56 ust. 2).

Dotychczasowa regulacja dotycząca przeprowadzania wyboru, zawarta w uchwale KZRP z 6 listopada 2010 nr 10/2010 w § 17pkt 5 stanowi, że zgromadzenie okręgowej izby radców wybiera delegatów na Krajowy Zjazd Radców Prawnych w liczbie ustalonej przez KRRP, z tym że jeden delegat przypada na od 120 do 150 radców prawnych wpisanych na listę w danej okręgowej izbie. Projektowana zmiana tej regulacji proponuje, aby pozostawiając wskazaną normę przedstawicielstwa (120-150 radców prawnych na jeden mandat) uzupełnić ją dodatkowym warunkiem; to jest, aby liczba delegatów z jednej okręgowej izby nie mogła przekroczyć 40 delegatów.

Taka regulacja znacząco zmieni proporcję liczby radców w izbach radcowskich zrzeszających większą ilość osób w stosunku do liczby radców wykonujących zawód w mniej licznych izbach, bowiem w izbach, gdzie z normy przedstawicielstwa wynikałaby wyższa liczba reprezentantów, ich ilość ograniczona będzie wskazanym limitem. Tym samym projektowana regulacja poważnie wpłynie na ukształtowanie ciała samorządowego, reprezentującego przedstawicieli zawodu radcowskiego i sprawującego pieczę nad wykonywaniem zawodu. Będzie także stanowić nieuzasadnione ograniczenie zasady równości prawa wyborczego. Wybory delegatów w organizacji odpowiadającej standardom demokratycznym, a takim ciałem z pewnością ma być reprezentacja samorządowa radców, powinny spełniać wymogi równości – i to zarówno równości formalnej jak i materialnej. Równość formalna nie ogranicza się do tego, że każdy wyborca ma taką samą liczbę głosów, które może oddać (w tym przypadku jeden głos dla każdego radcy uprawnionego do głosowania); na równość formalną składa się także zespół wymogów związanych z zagwarantowaniem jednakowych zasad udziału w wyborach dla kandydatów i przy podziale mandatów. Trudno mówić o zachowaniu takiej zasady w sytuacji, gdy kandydaci na reprezentantów (delegatów) jednej albo kilku izb mają ograniczoną liczbę mandatów w stosunku do pozostałych. Jak wynika z udostępnionych danych, ograniczenie to będzie w przypadku przynajmniej jednej izby dość drastyczne. Radcowie z tak licznej izby mają bowiem różne, gorsze od pozostałych szanse na wybór, arbitralnie ograniczoną wskazaną maksymalną liczbą mandatów. Trzeba zauważyć, że takie ograniczenie nie znajduje uzasadnienia - ani w przepisach powszechnie obowiązujących, ani też w racjach służących przedstawieniu analizowanej zmiany uchwały, nie jest bowiem wskazany powód, dla którego liczba delegatów z izb zrzeszających odpowiednio więcej radców miałyby być obniżona poprzez narzucony limit. Takie rozwiązanie stanowi zatem doskonały przykład regulacji dyskryminującej, to jest takiej, która wprowadza ograniczenie jednej kategorii podmiotów względem pozostałych z arbitralnie wyznaczonych względów i bez wskazania istotnej cechy różniącej te kategorie (cechy relewantnej).

Z kolei równość materialna wyborów jest zachowana, o ile siła głosów poszczególnych wyborców jest równa. Oznacza to, że wpływ jednego głosu wyborcy w jednej izbie nie może różnić się od wpływu głosu wyborcy w innej izbie. Konsekwencją jest przyjęcie normy przedstawicielstwa – i taka norma została przyjęta w dotychczasowej uchwale oraz w projekcie, w § 17 pkt 5 a (od 120 do 150 radców prawnych na jednego delegata). Natomiast § 17 ust. 5b proponuje drastyczne odejście od wcześniej wyznaczonej normy przedstawicielstwa i poważne zdeformowanie równości poprzez zniwelowanie siły głosów radców głosujących w izbach, w których liczba radców uprawniałaby do

uzyskania większej liczby mandatów niż wprowadzony limit 40 delegatów. Jest to także rozwiązanie dyskryminacyjne, tym bardziej w tym przypadku drastyczne, że charakter tego mandatu wiąże silnie delegata z izbą, z której pochodzi. Delegaci na Krajowy Zjazd pochodzą z izb i wybierani są przez zgromadzenia tych izb, od chwili wyboru stają się reprezentantami całego środowiska radcowskiego jako członkowie ciała kolegiálnego stanowiącego najwyższą władzę w samorządzie radcowskim - Krajowej Izbie Radców Prawnych. Swój mandat, czyli upoważnienie do sprawowania władzy w ciele przedstawicielskim delegaci uzyskują jednak od wyborców swojego okręgu (radców w zgromadzeniu izby). Ów mandat stanowi pełnomocnictwo do pełnienia funkcji w organie przedstawicielskim przez określony czas, upoważnienie do uczestnictwa w kształtowaniu i wyrażaniu woli przez to ciało przedstawicielskie. Zgodnie z utrwalonym w nauce prawa konstytucyjnego poglądem, istnieją dwa typy mandatu, określające stosunek wyborców do wybranego (deputowanego) - mandat wolny i imperatywny. Ten drugi znacznie ściślej wiąże osobę wybraną z elektoratem, czyniąc ją zależną od woli swoich wyborców i zobowiązaną w ten sposób do reprezentowania ich interesów; wybrany jest rozliczany ze sprawowania swojego mandatu przez swój okręg wyborczy i może być odwołany, jeśli nie spełnia oczekiwań tych, którzy mandatem go obdarzyli. Taki właśnie charakter ma mandat delegata na Krajowy Zjazd - zgodnie z § 29 pkt 3, par. 31, 32 oraz 33 uchwały 10/2010 delegat może być odwołany przez zgromadzenie, które dokonało wyboru w przypadku niewykonywania lub nienależytego wykonywania obowiązków wynikających z tego mandatu (norma ta jest zresztą konsekwencją i realizacją art. 43 ust. 2 ustawy o radcach prawnych). Sprawowanie mandatu o takim charakterze świadczy o bardzo ścisłym związku delegata ze zbiorowością, która dokonała wyboru i którą delegat reprezentuje. Krajowy Zjazd Radców Prawnych jest zatem zgromadzeniem delegatów związanych wolą swoich izb i wyrażających wolę w ich imieniu. Tym bardziej zatem rażące staje się naruszenie normy przedstawicielstwa poprzez zmniejszenie liczby delegatów z najbardziej licznych izb, powodujące wymuszone osłabienie siły głosu jej delegatów.

Na zakończenie analizy tej części projektu wspomnieć należy o formie wprowadzania tego rodzaju ograniczenia prawa wyborczego członków izb; otóż powinna ona być wprowadzona w akcie ustawowym, a zatem powszechnie obowiązującym i wyznaczającym zasady wyborów do organu przedstawicielskiego. Ustawa o radcach prawnych jednak ani nie przewiduje tego typu ograniczenia, ani też nie upoważnia do jego wprowadzenia w drodze uchwały organu samorządu.

2. Zasady wyboru członków Krajowej Rady Radców Prawnych

Zgodnie z regulacją art. 59 ustawy o radcach prawnych, Krajową Radę Radców Prawnych stanowią prezes i członkowie wybrani przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych oraz członkowie wybrani bezpośrednio przez zgromadzenia okręgowych izb, po jednym z każdej izby. Skład Krajowej Rady ma zatem z woli ustawodawcy charakter mieszany – do Rady wchodzi bowiem przedstawiciele izb, wybrani przez zgromadzenia okręgowych izb, oraz osoby wybrane przez najwyższe ciało samorządu radcowskiego, stanowiące reprezentację na poziomie ogólnopolskim, to jest Krajowy Zjazd Radców Prawnych.

Uchwała 10/2010 w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych odpowiada regulacji ustawowej, stanowiąc w § 17 pkt 6, że zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych wybiera członka KRRP, zaś w § 28 pkt, że Krajowy Zjazd Radców Prawnych wybiera Prezesa Krajowej rady Radców Prawnych oraz pozostałych członków KRRP w liczbie 49 osób.

Projekt zmiany uchwały proponuje nowe zasady wyboru członków KRRP; otóż oprócz przedstawicieli izb radcowskich (wybieranych bez zmian, po jednym z każdej izby), zgodnie z § 28 pkt 1 Krajowy Zjazd ma wybierać pozostałych 49 członków – z tym że według zasady wyrażonej w § 28 ust. 2, zgodnie z którą: *„liczbę członków KRRP ustala się poprzez zsumowanie mandatów członków Krajowej Rady odrębnie obliczonych dla każdej izby w ten sposób, że jeden mandat członka Krajowej Rady przypada na 10 wybranych delegatów na Krajowy Zjazd, przy czym każdą rozpoczętą liczbę 10 wybranych delegatów uważa się za pełną”*.

Pierwsza uwaga dotycząca projektowanej regulacji dotyczy warsztatu legislacyjnego. Otóż nie można sformułować przepisu w taki sposób, że temat (to, czego wypowiedź normatywna dotyczy, *datum*) wyznaczany jest wtórnie jako temat (*novum*) czyli to, co o tym temacie jest powiedziane. W przypadku zacytowanego przepisu liczba członków Rady nie może być określana w sposób przewidziany w ust. 2, bowiem jest wyznaczona w ust. 1 w sposób kategoryczny i niepozostawiający wątpliwości. Intencją projektodawców było zapewne, aby wskazać, że mandaty w Krajowej Radzie mają przypadać poszczególnym izbom, proporcjonalnie do liczby delegatów, jakich izby mają w Krajowym Zjeździe, czyli wskazanie parytetu – jednak przepis ten jest nieczytelnie sformułowany i nieelocjonalny, bowiem to właśnie wyjściowa i dana liczba 49 członków Rady ma być rozłożona między członków pochodzących z izb w sposób oddający proporcję liczby delegatów – a nie ma być ustalona poprzez zsumowanie tych mandatów przypadających na każdą dziesiątkę delegatów.

Pomijając w tym miejscu aspekty praktyczne, czyli trudność takiego ustalenia parytetu, czyli odpowiedniej liczby członków KRRP stosownej dla liczby delegatów na Krajowy Zjazd, zwrócić trzeba uwagę na bardzo silne związanie w ten sposób członków Rady z izbą, przypisanie liczby mandatów w Radzie do poszczególnych izb, bowiem członkowie Rady, wybierani przez Zjazd mają jednak być wybierani stosownie do liczby przysługujących izbie mandatów w Radzie. Jest to rozwiązanie sprzeczne z regulacją ustawową, a także ze strukturą i funkcją tych organów samorządu radcowskiego. Po pierwsze, ustawa stanowi, że Radę stanowią członkowie wybrani przez Zjazd oraz członkowie wybrani przez zgromadzenia izb (art. 59 ust. 1), co oznacza, że zarówno samorząd izb jak i samorząd na szczeblu ogólnopolskim mają wpływ na kształt Rady, przy czym zgromadzenia izb mają prawo do wyboru tylko jednego członka Rady – a zatem struktura Rady ma być taka, że znajdują się tam członkowie reprezentujący wyraźnie interesy i wolę izb, ale pozostałą (i większą) część składu stanowi z woli ustawodawcy reprezentacja wyłoniona przez Krajowy Zjazd. Projektowana uchwała w sposób nieuprawniony wykracza zatem poza delegację ustawową do określenia zasad wyboru. Odwołując się w tym miejscu do wcześniejszych uwag dotyczących charakteru mandatu – tych członków odwołać może Krajowy Zjazd, a nie zgromadzenia izb a zatem to przez Zjazdem

członkowie Rady odpowiadają za swoje działania. Zjazd zaś jest ogólnopolską reprezentacją samorządu radcowskiego i choć składa się z przedstawicieli izb, to uzyskuje z chwilą wyboru i ukonstytuowania odrębny byt, własne kompetencje, w tym kompetencję kształtowania najwyższego organu reprezentującego samorząd radców, czyli właśnie Krajowej Rady Radców Prawnych.

Wreszcie odwołać się trzeba do wymogu spełnienia formy analizowanej regulacji. Wprowadzenie limitów, a także parytetów liczby reprezentantów poszczególnych izb w Radzie powinien być wprowadzony w drodze ustawy, a zatem aktu, który jako jedyny może ograniczać realizację gwarantowanych praw i wolności - w tym wolności wyborów oraz pochodną - równości siły głosu i możliwości objęcia mandatu w wyborach przeprowadzanych w sposób demokratyczny. Tej cechy nie ma analizowany fragment projektowanej regulacji, stanowić eksces wobec delegacji ustawowej zawartej w art. 57 ust. 1 pkt 4 ustawy o radcach prawnych w kontekście art. 59 ust. 1 tejże ustawy, określającej skład Krajowej Rady Radców Prawnych.

3. Zasada niepołączalności funkcji w Prezydium Krajowej Rady i prezydium okręgowej izby

Opiniowany projekt wprowadza także ograniczenie jednoczesnego pełnienia funkcji w Prezydium Krajowej Rady (mandatu Prezesa, wiceprezesa, sekretarza albo Skarbnika KRRP) i prezydium rady okręgowej izby (mandatu dziekana, wicedziekana, sekretarza albo skarbnika rady). Jest to zatem wprowadzenie instytucji *incompatibilitas*, czyli niepołączalności mandatu. Instytucja ta ma na celu wyeliminowanie potencjalnego konfliktu interesów, ma też przeciwdziałać utrudnieniom w sprawowaniu funkcji. Choć odróżnić ją należy od instytucji pozbawienia prawa wybieralności (osoba piastująca jeden mandat może bowiem być wybrana na inne stanowisko, jednak w takiej sytuacji musi złożyć jeden z mandatów, który by objęła), to skutkiem *incompatibilitatis* jest wygaśnięcie jednego z objętych mandatów. Instytucja ta dotyczy zatem sprawowania mandatu i jego warunków. Dlatego też zakaz połączalności powinien mieć podstawę w akcie rangi ustanawiającym zasady wyboru i - podobnie jak inne kwestie dotyczące przesłanek wygaśnięcia mandatu - powinna być jednoznacznie i akcie tej samej rangi regulowana. Odwołać się tu można chociażby do regulacji instytucji *incompatibilitas* dotyczącej mandatu parlamentarnego, regulowanego w sposób wyczerpujący w art. 103 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Dlatego budzi wątpliwości wprowadzenie tego rodzaju zakazu połączalności do uchwały samorządowej, choć brak podstaw ustawowych do tego typu wprowadzania dodatkowych warunków obejmowania mandatu pochodzącego z wyboru w prezydiach krajowych i okręgowych organów samorządu. Artykuł 59 i 60 ustawy o radcach prawnych wskazują sposób wyboru Prezesa KRRP, zaś art. 50 ust. 4 - sposób wyboru prezesa okręgowej izby, nie wspominając o dodatkowych warunkach ich piastowania, nie dając też upoważnienia dla władz samorządowych do wprowadzania dodatkowych warunków obejmowania tych funkcji. Wspomnieć też należy, że dotychczasowe przesłanki wygaśnięcia mandatu, wskazane w uchwale 10/2010 w § 4 ust. 4 są odzwierciedleniem ustawowych przesłanek (kary dyscyplinarne, pozbawienie praw publicznych) i nie przewidują innych, autonomicznie ustanowionych przesłanek wygaśnięcia mandatu.

4. Zasady wyboru Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych i dziekana okręgowej izby

Projekt zmiany uchwały proponuje zmianę treści § 4 ust. 3 uchwały 10/2010 w ten sposób, że „prawo wybieralności w wyborach na Prezesa KRRP i dziekana rady okręgowej izby radców prawnych przysługuje każdemu radcy prawnemu”. Stanowiłoby to odejście od dotychczasowych reguł, zgodnie z którymi prawo wybieralności uwarunkowane jest spełnieniem przez kandydatów warunku: na Prezesa KRRP mandatu delegata na Krajowy Zjazd (§ 4 ust. 1 pkt 1), zaś co do prawa wybieralności na dziekana izby - przynależności do zgromadzenia odpowiedniej izby okręgowej. W odniesieniu do tego fragmentu regulacji należy te dwie sytuacje odróżnić. Po pierwsze zatem jest zupełnie oczywiste, że prawo wyborcze do organów izby okręgowej (tak prawo bierno jak i czynne) mają tylko członkowie tej izby, jako jednostki samorządu zawodowego. Niepotrzebne i chyba poza intencjami projektodawców zamieszanie wprowadzić może regulacja przyznająca prawo wybieralności na dziekana izby „każdemu radcy prawnemu” jak chce proponowany § 4 ust. 3. Byłoby to zresztą sprzeczne z regulacją ustawy, zgodnie z którą prawo głosu i wyborcze w zgromadzeniu okręgowej izby mają radcowie należący do tej izby (art. 50 ust. 1).

Natomiast co do prawa wybieralności na Prezesa KRRP, zniesienie wymogu posiadania przez kandydatów mandatu delegata na Krajowy Zjazd, który dokonuje wyboru jest o tyle wątpliwe, że powszechnie przyjętą w regulacjach wyborczych jest zasada, zgodnie z którą warunki, od których spełnienia uzależnione jest prawo wybieralności są tożsame lub surowsze w stosunku do tych, które decydują o prawie wybierania (czynnym prawie wyborczym). Tak czyni np polski Kodeks wyborczy, przyznając czynne prawo wyborcze do Sejmu wszystkim obywatelom polskim mającym ukończone 18 lat, zaś bierno prawo wyborcze (prawo wybieralności) przyznając tym obywatelom polskim, którzy ukończyli lat 21; w stosunku zaś np do wyborów do organów stanowiących samorządu terytorialnego przesłanki prawa wyborczego czynnego i biernego są identyczne (art.11 § 1 kodeksu wyborczego). Jest swego rodzaju ewenementem sytuacja, w której prawo wybieralności należy do szerszego kręgu uprawnionych niż prawo do wybierania - a do tego zmierza projektowana regulacja, bowiem prawo wybierania Prezesa KRRP mają tylko delegaci Krajowego Zjazdu Radców Prawnych, a więc osoby obdarzone już mandatem przez zgromadzenia swoich izb okręgowych. Brak skorelowania warunków prawa wybierania i prawa wybieralności jest zatem istotnym mankamentem tej regulacji, tym bardziej, że w praktyce może uczynić akt wyboru Prezesa mniej przejrzystym, radcowie prawni wybierając delegatów na Krajowy Zjazd wybierają nie tylko elektorów w wyborach na Prezesa, ale także krąg ewentualnych kandydatów na Prezesa.


dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska

Zakład Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich

Instytut Nauk Prawnych PAN