

dr hab. Rafał Stankiewicz

Instytut Nauk Prawno-Administracyjnych

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pani mgr Marzeny Świstak pt. *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce* (Lublin 2017 r. ss. 442)

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa i Administracji UMCS, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pani mgr Marzeny Świstak pt. *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, przygotowanej pod kierunkiem naukowym Pana dr hab. Arkadiusza Berezy, prof. UMCS.

Stwierdzam, że rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 882 ze zm.) o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki. Z powyższych względów, opowiadam się za dopuszczeniem Pani mgr Marzeny Świstak - po spełnieniu przez Nią pozostałych ustawowych warunków - do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

Poniżej prezentuję generalne uwagi odnoszące się do wyboru tematu i zakresu rozprawy, jej konstrukcji, stosowanych metod badawczych, postawionych pytań badawczych, jak i zawartych tez. W dalszej części odniosę się również do przedstawienia kilku uwag szczegółowych dotyczących szczegółowych problemów poruszonych w treści rozprawy. Przedmiotową recenzję zamykają konkluzje.

I. Wybór tematu i zakres rozprawy

Przystępując do recenzji rozprawy doktorskiej Pana mgr Marzeny Świstak należy na wstępie podkreślić ważkość i oryginalność podjętego obszaru badawczego. Problematyka szeroko rozumianego prawa samorządu zawodowego (w tym przypadku samorządu zawodowego radców prawnych) nie jest tematyką zbyt szeroko poruszaną w literaturze przedmiotu. Co więcej, nie jest również przedmiotem wielu dysertacji doktorskich. W polskiej literaturze przedmiotu

koncentrowano się jak dotąd na analizie zagadnień ściśle ustrojowych samorządu zawodowych, związanych z opisem organów samorządu, czy też relacji nadzoru państwa wobec samorządów zawodowych. Istotnie zauważalny natomiast jest brak analizy charakteru prawnego uchwał wydawanych przez organy samorządu zawodowego radców prawnych. Dzieje się tak mimo ważkości podejmowanej problematyki, zarówno z punktu widzenia teoretycznego, jak i praktycznego.

Nie umniejszając w niczym znaczeniu oraz prezentowanej jakości dominującej w polskiej nauce prawa administracyjnego analizy instytucji ustrojowych funkcjonowania samorządów zawodowych, zauważyć należy daleko idące niedostatki w naukowej analizie zagadnień charakteru prawnego instrumentów prawnych, jakie pozostają w dyspozycji organów samorządu zawodowego, zarówno wówczas gdy organy te działają w sferze *imperium*, jak i *dominium*. Analiza publikacji z tego obszaru wykazuje w sposób jednoznacznie, iż brak jest analizy charakteru prawnego uchwał wydawanych przez organy samorządu zawodowego (zwłaszcza radców prawnych w zakresie objętym prowadzonym badaniami). Istnieją opracowania, które dotyczą wyłącznie problematyki związanej z organizacją i funkcjonowaniem samorządów zawodowych w Polsce. Wskazać można tutaj m.in. opracowania ustrojowe *P. Rączki*, *M. Cherki*, *S. Pawłowskiego*, *P. Antkowiak*, *J. Ciapały*, *R. Kmiecika* czy też *M. Tabernackiej*. Wspomniane opracowania odnoszą się wyłącznie do zagadnień ogólnych związanych z organizacją i funkcjonowaniem organów samorządów zawodowych w Polsce oraz umiejscowieniem tego rodzaju podmiotów w polskim konstytucyjnym porządku prawnym. Dla porządku należy zaznaczyć, że problematykę działalności normodawczej w funkcjonowaniu samorządów zawodowych w Polsce podjął *P. Rączka* w monografii pt. *Działalność prawodawcza samorządów zawodowych w Polsce* (Toruń 2013). Pozycja powyższa nie dokonuje jednakże głębszej analizy charakteru prawnego poszczególnych aktów działania organów samorządu. Zagadnienia te są wyłącznie wzmiankowane wzmiankowane. Podkreślić należy również istnienie niewielu ogólnych i to znacząco zdezaktualizowanych - wydanych niemalże dwie dekady wstecz - opracowań komentarzowych (w przypadku ustawy o radach prawnych na rynku nadal funkcjonują wyłącznie dwie takie pozycje, tj. *Z. Klatki* (1999) oraz *M. Kwapisz* (2001)). Dostępna w tym zakresie literatura przedmiotu wyłącznie w niewielkim stopniu dotyka problematyki aktów wydawanych przez podmioty takie jak samorządy zawodowe. Istnieje również daleko idąca niejednolitość orzecznictwa sądów w zakresie problemów poruszanych w dysertacji przedstawionej przez Doktorantkę.

Mając na uwadze powyższe, podkreślić należy istnienie poważnych braków w doktrynalnym ujęciu charakteru prawnego poszczególnych rozstrzygnięć wydawanych przez organy samorządu zawodowego radców prawnych, w szczególności tych, które są wydawane w sprawach indywidualnych i mają inny charakter niż decyzja administracyjna. Brak jest również kwalifikacji powyższych rozstrzygnięć organów samorządu zawodowego radców prawnych z punktu widzenia ich przynależności do określonych sfer działalności samorządu zawodowego. Istnieje także poważny niedostatek w opisie ich charakteru prawnego. Nie znajdziemy również w innych publikacjach analizy postępowania odwoławczego w przypadku wydania negatywnych rozstrzygnięć. Nie opisują również wystarczający sposób zakresu kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie prowadzonych postępowań odwoławczych w tychże sprawach

Nie sposób więc nie zauważyć, że w obszarze analizy objętej recenzowaną rozprawą doktorską istnieją dotychczas poważne niedostatki badawcze. Podjęcie zamierzeń badawczych mających na celu opisanie istniejącego stanu prawa w tym obszarze, jak i wyciągnięcie wniosków *de lege lata* oraz *de lege ferenda* uznać należy nie tyle za zasadne, ale wręcz konieczne. Analiza taka może być bowiem niezwykle przydatna dla praktycznego funkcjonowania organów samorządu.

Należy również wyraźnie podkreślić, że podjęcie badań mających w założeniu analizować szeroki i zróżnicowany obszar prawa samorządu radców prawnych (zwłaszcza w obszarze instrumentów i realizacji przy ich pomocy kompetencji przypisanych określonym organom tego samorządu) stanowi wyzwanie przed takimi dyscyplinami naukowymi jak prawo i postępowanie administracyjne, nauka administracji oraz teoria kierownictwa. Piszący tę recenzję pragnie z nieukrywaną satysfakcją podkreślić, że Doktorantka wywiązała się z tego zadania w sposób właściwy i niezwykle rzetelny. Większość problemów badawczych poruszonych w przedmiotowej rozprawie została opisana na tle adekwatnych, zakotwiczonych od dziesiątek lat instytucji prawa administracyjnego. Taki zabieg pozwala „uporządkować” określony obszar normatywny i jednocześnie przedstawić rzeczywisty kształt i znaczenie określonych instytucji prawnych. Antycypując dalsze rozważania, warto wskazać w tym miejscu, że Doktorantka w sposób umiejętny i swobodny posługuje się pojęciami wypracowanymi w teorii prawa administracyjnego, umiejscawiając szereg instrumentów przypisanych organom korporacyjnym samorządu zawodowego w klasycznej teorii prawa administracyjnego. Brak dotychczas pogłębionej refleksji naukowej nad tymi problemami, w połączeniu z obowiązywaniem w porządku prawnym szeregu

niedoskonałych (czasem wręcz sprzecznych wzajemnie) norm prawnych, na których opiera się stosowanie instrumentów przynależnych organom korporacyjnym wywołuje szereg problemów, które również w orzecznictwie sądowym prowadzą do niejednoznacznej, a czasami nawet kontrowersyjnej oceny. Zauważa przy tym nieścisłość terminologiczną po stronie ustawodawcy używającego nazw instytucji nieodpowiadających w rzeczywistości ich roli (co często powoduje chaos związany z możliwością rzeczywistego wykorzystywania określonych instrumentów prawnych w praktyce).

Z tego typu problemami mamy do czynienia nie tylko w praktyce stosowania przepisów prawa samorządu radców prawnych, ale również w ich naukowym opisie. Z tej perspektywy podjęcie przed Doktorantką badań nad istotą oraz kształtem obszarem wydawania szeroko rozumianych uchwał podejmowanych przez samorząd, zasługuje na wysokie uznanie.

Dla porządku wspomnieć należy również, że Doktorantka w udany sposób opisuje normy prawa materialnego, a w trakcie ich analizy umiejętnie, wszechstronnie i ze znanstwem problemu wykorzystuje nie tylko dostępną literaturę przedmiotu, bogate orzecznictwo, ale także wewnętrzne stanowiska organów samorządu (w tym, Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych).

Podjęte przez Doktorantkę badania mają więc istotne znaczenie dla dotychczasowego stanu wiedzy i bez wątpienia posiadają walor oryginalności. Rozwinięcie podejmowanej problematyki może doprowadzić do ujednolicenia linii orzeczniczej, zwiększenia pewności prawa, zapewnienia pełniejszej realizacji gwarancji obywatela w zakresie prawa do sądu i doprecyzowania zakresu kontroli sądowej, co do podejmowanych przez organy samorządu zawodowego radców prawnych rozstrzygnięć.

II. Założenia rozprawy doktorskiej

Wybrany temat rozprawy *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce* został jasno sformułowany i nie budzi wątpliwości. Zgodnie z zapowiedzią zawartą w tytule, Doktorantka dokonuje analizy przepisy prawa dotyczące wydawania przez organy samorządu zawodowego uchwał, zarówno w sferze *imperium*, jak i *dominium*.

Doktorantka słusznie przyjmuje, że rozstrzygnięcia organów samorządu *sensu largo*, pomimo że nazwane są „uchwałami”, nie mają jednolitego charakteru prawnego, a zatem też

wywołują różnego rodzaju skutki w sferze praw i obowiązków członków samorządu, jak i osób trzecich nieznajdujących się w strukturze samorządu. Celem prowadzonych badań jest zatem udzielenie odpowiedzi na postawione pytania: jaki charakter prawny mają poszczególne uchwały wydawane przez właściwe organy samorządu zawodowego radców prawnych, w jakiej sferze *imperium* czy *dominium* działają organy samorządu, podejmując określone uchwały, w jaki sposób i w jakich formach sprawowana jest kontrola legalności tychże uchwał przez organy samorządu zawodowego radców prawnych oraz sądy powszechne i administracyjne, a także w jakich formach realizowany jest nadzór wewnętrzny przez właściwe organy samorządu oraz nadzór zewnętrzny sprawowany przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością organów samorządu zawodowego radców prawnych.

Z uwagi na ramy podejmowanego tematu, w przedłożonej rozprawie przedstawiono jedynie zagadnienia skoncentrowane wokół organizacji i zasad funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych, struktury jego organów *sensu largo* i ich działalności uchwałodawczej z punktu widzenia charakteru prawnego wydawanych rozstrzygnięć. Podjęte przez Doktorantkę badania miały w samym swoim założeniu dokonać klasyfikacji i określenia charakteru prawnego uchwał wydawanych przez organy samorządu radcowskiego wskazanych w art. 42 ustawy o radcach prawnych (KZRP, KRRP, Wyższa Komisja Rewizyjna, zgromadzenie OIRP, rada OIRP, okręgowa komisja rewizyjna), jak i organy w znaczeniu funkcjonalnym, których ustawa o radcach prawnych nie wymienia jako organy samorządu radców prawnych, jednakże w określonym obszarze spraw, realizując wskazane zadania, mogą być jako takie traktowane (Prezydium KRRP) - por str. 14 rozprawy („Wstęp”).

Zwrócono uwagę także na działalność uchwałodawczą prezydium rady okręgowych izb radców prawnych, które nie jest organem samorządu radców prawnych wskazanym w art. 42 ust. 1 ustawy o radach prawnych, ale uczestniczy w działalności uchwałodawczej samorządu poprzez podejmowanie uchwał w sferze wnętrza organizacyjnego samorządu zawodowego, a na podstawie udzielonych przez radę OIRP upoważnień, także w sferze cywilnoprawnej. Słusznie natomiast, z zakresu badań wyłączono tematykę orzeczeń wydawanych w postępowaniach dyscyplinarnych. Z tego też względu pominięto problematykę związaną z działalnością rzecznika dyscyplinarnego, Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego, okręgowego sądu dyscyplinarnego i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego.

Rozważania słusznie skierowano na przeprowadzenie analizy charakteru prawnego uchwał, które wydawane są przez organy samorządu zawodowego, o których mowa w art. 42 ust. 1 ustawy o radach prawnych, z uwzględnieniem określonych aktów organów samorządu w znaczeniu funkcjonalnym. Dlatego też z rozważań słusznie wyłączono tzw. „akty wyborcze” pojawiające się w praktyce stosowania uchwały w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu radców prawnych, które w rzeczywistości, pomimo często błędnie używanej nazwy „uchwała”, nie są uchwałami, nie zawierają się w pojęciu uchwały, o której mowa w art. 60 pkt 8a) ustawy o radcach prawnych, a tym samym nie są przesyłane do Ministra Sprawiedliwości w trybie art. 47 ustawy o radcach prawnych. Słusznie pominięto również uchwały dotyczące odwołania członków organów wykonawczych i innych struktur pomocniczych (tj. komisje, zespoły, centra), gdyż ich charakter jest tożsamy z uchwałami dotyczącymi odwołania członków organów samorządu radców prawnych w rozumieniu art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

W rozprawie dokonano więc analizy uchwał w ramach działalności poszczególnych organów samorządu zawodowego radców prawnych *sensu largo*. Autorka przyjmuje w zakresie porządkowania problemów istotnych dla prezentowanej problematyki kryterium związane z bieżącą działalnością uchwałodawczą organów na poziomie okręgowym i krajowym, w tym także sposobem działania (stałym i cyklicznym) oraz występowaniem pomiędzy nimi elementów kontroli instancyjnej, które to determinowały systematykę analizy w zakresie działalności uchwałodawczej poszczególnych organów. Z uwagi na założoną metodologię, uchwały, które zostały poddane szczegółowej analizie na szczeblu okręgowym, stanowiły podstawę do przyjęcia poczynionych uwag odpowiednio do organów krajowych, gdzie analogiczne co do charakteru prawnego uchwały, były już jedynie wzmiankowane. Miało to na celu uwypuklenie różnic w stosunku do omówionych wcześniej wzorców działalności uchwałodawczej danych organów, bez powtarzania wyprowadzonych wniosków i dokonanych ocen.

III. Metody badawcze

Zaznaczyć należy przede wszystkim, że dobór metod badawczych powinien być uzależniony od przedmiotu prowadzonych badań i stawianych problemów badawczych. Odnosząc się do metod badawczych zastosowanych przez Doktorantkę należy uznać, że ich wybór jest uzasadniony i nie budzi zasadniczych zastrzeżeń.

W badaniach wykorzystano kilka metod badawczych. Podstawową metodą zastosowaną w trakcie przygotowania rozprawy jest metoda formalno-dogmatyczna. Doktorantka, analizując obowiązujące regulacje prawne w zakresie prawa powszechnie obowiązującego, jak i wewnętrznego w działalności samorządu zawodowego radców prawnych, podejmuje próbę usunięcia niejasności w zakresie ich wykładni oraz udzielenia odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Analiza obejmuje także orzecznictwo sądów administracyjnych (zarówno WSA, jak i NSA), SN, sądów powszechnych oraz TK, przez co Autorka pokazuje: zmiany w linii orzeczniczej, aktualnie dominującą linię orzeczniczą, zwracając uwagę na możliwe nieścisłości i nieprawidłowości w przeprowadzonej argumentacji przez organy i właściwe sądy, co może powodować naruszenia na płaszczyźnie prawa materialnego i procesowego.

Częściowo stosowana jest także metoda historyczna, jednakże jest ona ograniczona do wskazania tylko tych zmian w obowiązujących przepisach prawa powszechnego i wewnętrznego obowiązującego, które wpływają na rozwiązanie problemów badawczych. Metoda ta stosowana jest w szczególności w zakresie: oceny charakteru prawnego uchwał w przedmiocie wpisów, skreśleń, zawieszenia odpowiednio w stosunku do radców prawnych, aplikantów radcowskich i prawników zagranicznych. Przepisy te ewoluowały w aspekcie przedmiotowym - co do przesłanek będących podstawą do podejmowania niniejszych rozstrzygnięć, a także w zakresie sposobu postępowania w tego rodzaju postępowaniach, oraz w aspekcie podmiotowym – osób znajdujących się w kręgu adresatów podejmowanych uchwał; w zakresie oceny statusu prawnego aplikanta radcowskiego; w zakresie analizy kontroli i nadzoru, w kontekście ustawowych uprawnień Ministra Sprawiedliwości co do sprawowania nadzoru nad działalnością samorządu zawodowego i wydawania sprzeciwu w zakresie wpisów na listę radców prawnych i aplikantów radcowskich.

IV. Założona konstrukcja rozprawy

Autor każdej dysertacji naukowej zawsze staje przed dylematem jak usystematyzować prezentowane zagadnienia oraz na które części pracy położyć największy nacisk. W tym przypadku Doktorantka wywiązała się z tego obowiązku w sposób prawidłowy. Konstrukcja rozprawy jest poprawna i stabilna. W pełni odpowiada wybranym przez Doktorantkę metodom opracowania zagadnień stanowiących rozwiązanie hipotezy.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska dzieli się na rozdziały, będące podstawowymi jednostkami redakcyjnymi. Rozdziały podzielone są na mniejsze jednostki

redakcyjne. Dotorantka unika dzielenia tekstu na wiele podrzędnych jednostek redakcyjnych, co należy przypisać jako walor i stwierdzić, iż posiadał umiejętność konstruowania tekstu w oparciu o cechy przejrzystości oraz „logiki konstrukcyjnej”. Rozłożenie materii pomiędzy poszczególne rozdziały (i odpowiednio mniejsze jednostki redakcyjne) nie budzi większych zastrzeżeń. To również świadczy o dobrym opanowaniu warsztatu pracy naukowej.

Celem przeprowadzenia weryfikacji przyjętych tez (o czym poniżej), przyjęto następującą strukturę rozprawy. W Rozdziale 1 zatytułowanym „*Ustrój samorządu zawodowego radców prawnych*” punktem wyjścia stało się wskazanie istoty, podstaw prawnych działania i zadań samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce, nawiązując do podstaw konstytucyjnych funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych. Doktorantka zwraca uwagę na pojęcie i cechy zawodu zaufania publicznego, jakim jest również zawód radcy prawnego. Gruntownej analizie poddano również funkcje, jakie na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy zasadniczej powierzono samorządowi zawodowemu radców prawnych. Pierwszą z nich jest reprezentowanie osób wykonujących określony zawód (tu: zawód zaufania publicznego), drugą – sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Doktorantka prezentuje poglądy doktryny oraz orzecznictwo dotyczące interpretacji takich pojęć jak „sprawowanie pieczy na należyтым wykonywaniem zawodu”, „interes publiczny” oraz zaznaczono istniejące, doktrynalne ujęcia samorządu radców prawnych, w zakresie przyznania mu osobowości publicznoprawnej (korporacje prawa publicznego) i prywatnoprawnej.

Nakreślono znaczenie pojęcia zadań publicznych, które mogą być realizowane przez podmioty takie jak samorządy zawodowe. Słusznie poruszono również problematykę organów samorządu radców prawnych w ujęciu teoretycznym, by możliwa była prawidłowa ocena ich charakteru w ramach struktury, jaką jest samorząd zawodowy. Wskazano tu na organy, które wykonują określone zadania, w odpowiednich sferach działania samorządu radców prawnych. Doktorantka w pierwszym Rozdziale odnosi się również w szczegółowy sposób do zagadnień nadzoru nad samorządem radców prawnych, wskazując na nadzór zewnętrzny (Minister Sprawiedliwości) jak i nadzór wewnętrzny (korporacyjny).

W Rozdziale 2., zatytułowanym „*Uchwała jako forma działania organów samorządu zawodowego radców prawnych*” Doktoranta omawia formy, w jakich podejmowane są działania przez poszczególne organy samorządu radców prawnych, nazwane „uchwałami”. Wśród nich wyróżniono: akty administracyjne, akty normatywne wewnętrznie obowiązujące, uchwały

podejmowane w ramach wnętrza organizacyjnego samorządu, uchwały regulujące stosunki cywilnoprawne, opinie i inne akty współdziałania, akty nadzoru i kontroli. Zaprezentowano tutaj poglądy doktryny, występujące typologie w zakresie tego rodzaju aktów oraz ich cechy charakterystyczne.

W dalszej części rozprawy, akty te poddano szczegółowej analizie na przykładzie konkretnych rozstrzygnięć organów samorządu zawodowego radców prawnych. W Rozdziałach 3 – 10 przeprowadzono analizę w zakresie charakteru prawnego uchwał: rady OIRP, prezydium rady OIRP, KRRP, Prezydium KRRP, zgromadzenia OIRP, KZRP, okręgowej komisji rewizyjnej, Wyższej Komisji Rewizyjnej. W zakresie wspomnianych rozdziałów, przedstawiono aktualnie obowiązujące uchwały i dokonano próby klasyfikacji tychże z punktu widzenia ich charakteru prawnego, w zestawieniu z analizą i wnioskami wywiedzionymi w Rozdziale 2. Na płaszczyźnie działania organów okręgowych, tj. rady OIRP, zgromadzenia OIRP, okręgowej komisji rewizyjnej, z uwzględnieniem prezydium rady OIRP (które nie zostało wskazane jako organ w znaczeniu art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych).

V. Tezy rozprawy

W wyniku podjętych badań Doktorantka postawiła następujące tezy:

Po pierwsze, występuje niejednorodność w zakresie charakteru prawnego uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych *sensu largo*, pomimo stosowania w przepisach powszechnie obowiązujących i wewnętrznych tej samej siatki pojęciowej („uchwała”).

Po drugie, prawidłowe określenie sfery działania samorządu zawodowego radców prawnych (*imperium* czy *dominium*) determinuje ocenę charakteru prawnego danego rozstrzygnięcia, niezależnie od nadanej mu nazwy.

Po trzecie, istnieje konieczność wyraźnego oddzielenia czynności materialno- technicznych, niejednokrotnie mogących przyjąć postać uchwały (wpis, przeniesienie wpisu, usunięcie wpisu), od uchwał, które stanowią podstawę do dokonania takich czynności.

Po czwarte, niektóre organy samorządu zawodowego radców prawnych, pomimo że nie zostały wskazane jako organy w znaczeniu ustrojowym w ustawie o radcach prawnych, ani wymienione *expressis verbis* jako organy w znaczeniu funkcjonalnym, gdy wykonują zadania publiczne, podejmują określone akty, które mogą podlegać kontroli sądowej (akt ślubowania radcy prawnego

(aplikanta radcowskiego), gdzie podmiotem podejmującym określone działania jest dziekan rady OIRP, niebędący organem samorządu radców prawnych wskazanym w ustawie).

Po piąte, nie jest wykluczone dowodzenie, że akty prawa wewnętrznego o charakterze generalnym, mogą znaleźć umocowanie w konstytucyjnym katalogu źródeł prawa wewnętrznego, określonym w art. 93 Konstytucji RP, który ma charakter otwarty.

Po szóste, ustawa o radcach prawnych nie przewiduje trójinstancyjnego postępowania odwoławczego, bowiem należy odróżnić postępowanie wewnątrzsamorządowe w ramach osoby typu korporacyjnego, jaką jest samorząd radców prawnych, od postępowania, w którym Minister Sprawiedliwości działa jako organ nadzorczy, podejmując, w określonym ustawowo zakresie, rozstrzygnięcia nadzorcze.

I wreszcie po siódme, Minister Sprawiedliwości powinien sprawować nadzór zewnętrzny w ściśle określonych ustawowo przypadkach, nie powinien on wydawać rozstrzygnięć o charakterze reformatoryjnym, naruszając tym samym przepisy o właściwości organów samorządu zawodowego radców prawnych, a przepisy dotyczące sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości nad działalnością organów samorządu, powinny być interpretowane zawężająco.

VI. Uwagi szczegółowe

Uwagi szczegółowe, z konieczności ograniczę do kilku zagadnień mających istotne znaczenie teoretyczne, a które mogą również skłaniać do dyskusji. Wskażę tutaj zaledwie kilka aspektów poruszonych w rozprawie, które wymagają szczególnie pozytywnego podkreślenia lub też rozwijania dalszej polemiki naukowej. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że zgłoszone uwagi mogą służyć wyłącznie ewentualnej modyfikacji treści rozprawy przed jej opublikowaniem w kierunku (być może) poszerzenia pewnej argumentacji - nie wpływają na umniejszenie i tak bardzo pozytywnej opinii o jej treści.

Należy zgodzić się z Doktorantką, że art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych - jako przepis o charakterze deklaratoryjnym - nie stanowi i nie może stanowić samodzielnej podstawy do wykonywania przez Ministra Sprawiedliwości konkretnych działań nadzorczych, a jedyną podstawą mogą być szczegółowe przepisy zawarte w ustawie o radcach prawnych (str. 63 rozprawy).

W pełni zgadzam się z poglądem wyrażonym przez Doktorantkę, że wobec braku definicji legalnej w zakresie pojęcia „nadzoru”, wielości prób zdefiniowania i opisanie tego pojęcia,

dochodzi wielokrotnie do przemieszania pojęcia „nadzoru” i „kontroli”, co powoduje zatarcie granic pomiędzy tymi dwoma pojęciami, i stwarza liczne niejasności co do zakresu działań nadzorczych podejmowanych, w tym przypadku, przez Ministra Sprawiedliwości (str. 79 rozprawy).

Słusznie zauważa Doktorantka na s. 124 rozprawy, że dla realizacji zadań publicznych właściwe są nie tylko formy władcze. Wydaje się bowiem, że formy niewładcze dopuszczalne są zarówno dla sfery realizowania zadań publicznych, jak i sfery wewnątrzsamorządowej.

W pełni zgadzam się z bardzo istotną i niezauważalną w dotychczasowym dyskursie opinią Doktorantki, że wskazana w § 2 ust. 2 Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów kompetencja do przedstawienia przez wskazane w przepisie organy, „stanowiska wyrażającego pogląd w danej sprawie”, powinno mieścić się w zakresie kompetencyjnym poszczególnych organów.

Popieram stanowisko Doktorantki, zgodnie z którym istnieją zauważalne problemy w związane z definiowaniem art. 227 ust. 5 ustawy o radcach prawnych, jako instytucji należącej do nadzoru administracyjnego, gdy tymczasem instytucja ta powinna być umiejscowiona w ramach kierownictwa (str. 64 rozprawy).

Sens podziału aktów administracyjnych na konstytutywne i deklaratoryjne wywołuje w ostatnich czasach poważne spory. Słusznie więc Doktorantka (na str. 102 i 103) podkreśla, że „w doktrynie wskazuje się także na możliwość występowania w obrocie aktów administracyjnych o charakterze mieszanym, co niewątpliwie utrudnia w praktyce korzystanie z tego rodzaju podziału”. Interesującą perspektywą byłoby wskazanie przykładów aktów administracyjnych indywidualnych, które posiadałyby taki mieszany charakter.

W pełni zgodzić się z poglądem Doktorantki, że instytucja zawarta w art. 28 ust. 6 ustawy o radcach prawnych wskazująca, że zainteresowanemu rozstrzygnięciem w przedmiocie zawieszenia prawa do wykonywania zawodu radcy prawnego służy odwołanie od uchwały Prezydium KRRP do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości nie występuje w tym przypadku jako kolejna, trzecia instancja, ale organ nadzorczy II instancji wobec uchwał odmawiających wpisu na listę radców prawnych, a także uchwał Prezydium KRRP, o których

mowa w art. 28 ust. 5 oraz 291 w zw. z art. 28 ust. 5 ustawy o radcach prawnych.

Zgodzić należy się z poglądem Doktorantki wyrażonym na str. 74 rozprawy, że art. 47 ust. 2 ustawy o radcach prawnych (analogicznie art. 14 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze), który stanowi o możliwości zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych (analogicznie adwokatury), wobec braku cechy władztwa należy uznać za działanie realizowane w ramach przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień kontrolnych.

Doktorantka w sposób przejrzysty i rzetelny opisuje stanowisko doktryny dotyczące pojmowania pojęcia zadania publicznego i poglądów odnoszących się do faktycznej legitymizacji samorządu zawodowego w ramach wykonywania zadań publicznych (str. 30 i 31 rozprawy). Interesujący byłby pogląd Doktorantki na ten temat. Byłoby to ciekawe spostrzeżenie, zwłaszcza jeśli zauważyć, że bezpośrednio dalej Doktorantka podkreśla, że odnosząc się do regulacji ustawy o radcach prawnych dotyczącej organizacji i funkcjonowania samorządu radców prawnych, należy wskazać, że zgodnie z art. 40 ustawy o radcach prawnych, samorząd zawodowy, do którego należą zarówno radcowie prawni jak i aplikanci radcowscy, jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom prawa, a przynależność do niego radców prawnych i aplikantów radcowskich jest obowiązkowa.

W przekonaniu autora niniejszej recenzji stosowanie instytucji tzw. pełnomocnictwa administracyjnego wynikającej z art. 268a) Kodeksu postępowania administracyjnego w działalności organu kolegialnego jest niedopuszczalne. Wydaje się, że Doktorantka przyjmuje odmienne założenie. Trzeba jednak przyznać, że nie pomija ona w żaden sposób poglądów przeciwnych do swojego stanowiska, analizując je bardzo szczegółowo (s. 114 i nast. rozprawy).

Co do cytowanego przez Doktorantkę na stronie 115 rozprawy orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 2003 r. (sygn. akt III RN 135/03), to dla porządku wskazać należy, że nie znalazło ono w żaden sposób uznania w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W pełni zgadzam się z poglądem wyrażonym przez Doktorantkę na s. 117 rozprawy, że „z punktu widzenia efektywności funkcjonowania tego rodzaju podmiotów zdecentralizowanych, wydaje się zasadnym, aby na płaszczyźnie ustawowej wprost dopuszczone zostało rozwiązanie

legislacyjne, które umożliwiłoby podpisanie wydawanej decyzji przez wskazane osoby pełniące określone funkcje w organie". Jest to jednakże postulat do ustawodawcy.

Zgodzić należy się z Doktorantką, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP nie można domniemywać kompetencji organów, które muszą jasno i jednoznacznie wynikać z przepisów prawa (ustaw). Dotyczy to także organów samorządu zawodowego radców prawnych. Część kompetencji właściwych dla organów samorządu zawodowego radców prawnych określona formalnie została w katalogu zamkniętym, jako *numerus clausus*, jednakże np. w przypadku rad OIRP pozostawiono katalog otwarty w zakresie realizowanych kompetencji, co jest rozwiązaniem w pełni akceptowalnym.

VII.Strona formalna rozprawy

Pod względem formalnym rozprawa została przygotowana w sposób prawidłowy.

Rozprawa jest obszerna. Jej właściwa treść liczy 361 stron. Mimo dosyć szerokiego objętościowo ujęcia prezentowanej problematyki, zapoznanie się z treścią rozprawy nie nastręcza kłopotów. Jest on napisana językiem prostym, zrozumiałym, niezawierającym zdań podrzędnie złożonych co często utrudnia zapoznanie się z określoną treścią tekstu naukowego. Spora objętość rozprawy nie wynika z tego, że Doktorantka porusza w niej wątki poboczne, niepotrzebne, schodzące niejako poza główny wątek prowadzonego wywodu (co często zdarza się w tego typu rozprawach).

Użyta literatura przedmiotu jest bardzo liczna. Wykaz bibliografii zawiera wyliczenie ponad 300 pozycji w języku polskim. Oceniając zgromadzoną literaturę i dokumenty, należy podkreślić, że Doktorant z powodzeniem udowodnił, iż potrafi korzystać z literatury, zwłaszcza tej obcojęzycznej zręcznie operować literaturą i pracować ze źródłami. Wykazuje się również umiejętnością efektywnej kwerendy orzecznictwa (szczególnie sądów administracyjnych) w obszarze oceny regulacji objętej badaniem.

Strona językowa rozprawy nie budzi zastrzeżeń.

VIII.Uwagi końcowe

Jak wynika z przedstawionej wyżej recenzji, dysertację Pani mgr Marzeny Świstak należy ocenić pozytywnie. Praca jest ambitna i zmierzająca do przedstawienia całości zagadnienia. Stanowi oryginalne rozwiązanie problemu badawczego.

Co istotne, w rozprawie sformułowano liczne postulaty *de lege ferenda*, które mają zmierzać do usprawnienia działalności organów samorządu radców prawnych, ujednolicenia linii orzeczniczej w sprawach samorządowych, a tym samym zapewnienia lepszej realizacji konstytucyjnych praw jednostki i pełniejszej ochrony gwarancji zapewnionych samorządowi zawodowemu radców prawnych w Polsce. Po przeprowadzeniu badań, wyraźnie wskazano na występowanie dużego stopnia zróżnicowania form działalności uchwałodawczej rad OIRP oraz KRRP, a także odpowiednio zgromadzeń OIRP i KZRP. Odmienne jest w przypadku okręgowych komisji rewizyjnych oraz Wyższej Komsji Rewizyjnej.

Doktorantka zgromadziła i wykorzystała pokaźną literaturę przedmiotu oraz szeroki materiał orzeczniczy. Wykazała się przy tym bardzo dobrą orientacją w opracowywanym zagadnieniu.

W świetle powyższego, w konkluzji stwierdzam, że dysertacja Pani mgr Marzeny Świsłak stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Doktorantka wykazała się ogólną wiedzą w zakresie szeregu zagadnień prawa publicznego, zwłaszcza prawa administracyjnego, postępowania administracyjnego oraz prawa samorządu zawodowego.

Przedmiotowa rozprawa spełnia wymogi zawarte w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. 2016 poz. 882 ze zm.) i może zostać skierowana do dalszego postępowania.

Składam również wniosek o wyróżnienie rozprawy doktorskiej.


dr hab. Rafał Stankiewicz

Warszawa, dnia 12 września 2017 r.