

# PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(5)2022 • DOI: 10.17951/ppa.2022.5.53-66

UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE

MONIKA KĘPA

monika.kepa@umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9377-5160>

## Gospodarka finansowa samorządu radców prawnych – charakterystyka i propozycja klasyfikacji regulacji ustawowych

*Statutory Regulations on the Financial Economy of the National Bar of  
Attorneys-at-Law – Characteristics and Proposal for Classification*

### Wprowadzenie

Samorząd radców prawnych jest zawodowym samorządem funkcjonalnym zrzeszającym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Jest to jeden z samorządów zawodów zaufania publicznego, utworzenie których przewiduje Konstytucja RP, określając ich funkcje<sup>1</sup>. Samorząd radców prawnych został utworzony na podstawie ustawy o radcach prawnych<sup>2</sup>. Istotnym zakresem regulacji zawartym w tej ustawie jest określenie zadań tego samorządu, poprzez które

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1166, ze zm.).

wypełniane są jego konstytucyjne funkcje. Instrumentem służącym realizacji zadań jest gospodarka finansowa prowadzona przez samorząd radców prawnych. Ustawowe regulacje gospodarki finansowej samorządu radców prawnych dotychczas nie były przedmiotem zainteresowania doktryny. Również w orzecznictwie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie dotyczą wycinkowych kwestii dotyczących działalności samorządu w aspektach finansowych<sup>3</sup>. Nie budzi wątpliwości, że jest to zagadnienie istotne dla samego samorządu radcowskiego oraz jego członków, lecz także ma znaczenie bardziej ogólne. Wniosek ten wynika z powiązania gospodarki finansowej z zadaniami o charakterze publicznym wykonywanymi przez ten samorząd. Wskazuje to na ważkość unormowań dotyczących gospodarki finansowej samorządu radcowskiego i uzasadnia ich badanie. Jednocześnie jest to zagadnienie złożone i wielowymiarowe, a jego całościowa analiza wykracza poza ramy opracowania artykułowego. Celowe jest ujęcie ustawowych regulacji dotyczących gospodarki finansowej samorządu radców prawnych poprzez ich klasyfikację. Umożliwi to uporządkowanie rozważań i zarazem może stanowić podstawę do dalszych pogłębionych analiz. Przed dokonaniem charakterystyki i kategoryzacji ustawowych regulacji odnoszących się do gospodarki finansowej zasadne jest ukazanie istoty samorządu radcowskiego oraz wykonywanych przez niego zadań.

### Samorząd radców prawnych i jego zadania

Samorząd radców prawnych jest samorządem zawodu zaufania publicznego; zrzesza osoby wykonujące zawód radcy prawnego oraz w sformalizowany sposób przygotowujące się do jego wykonywania – aplikantów radcowskich<sup>4</sup>. Zarówno zawody zaufania publicznego, w tym radcy prawnego, jak i samorzady zrzeszające osoby wykonujące takie zawody, w tym samorząd radcowski, charakteryzują określone, właściwe im cechy. Szczególne przymioty zawodów z tej grupy oraz ich samorządów zostały dostrzeżone przez ustawodawcę konstytucyjnego. Znajduje to odzwierciedlenie w Konstytucji RP określającej funkcje, wypełnianie których

<sup>3</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2022 r., II GSK 1837/18, LEX nr 3338550 co do charakteru należności z tytułu składek członkowskich; wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2009 r., VIII SA/Wa 328/09, LEX nr 574373 co do zwrotu opłaty za wpis na listę radców prawnych; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1365/19, LEX nr 2772013 co do charakteru uchwały rady okręgowej izby radców prawnych o zwolnieniu aplikanta od ponoszenia opłaty za aplikację.

<sup>4</sup> Art. 40 ust. 2 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Szerzej L. Grzonka, J. Kostrubiec, *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, vol. 9, s. 25–34; A. Trubalski, *Samorzady zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, vol. 21, s. 223–238.

uzasadnia powołanie samorządów dla poszczególnych zawodów zaufania publicznego. Konstytucja RP nie posługuje się w stosunku do zakresu treściowego działań samorządów pojęciem funkcji. Zarazem w literaturze i orzecznictwie, w tym zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, działania samorządów wyznaczone konstytucyjnie najczęściej określane są mianem funkcji<sup>5</sup>. Konstytucja RP stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>6</sup>. Regulacje dotyczące funkcji analizowanej kategorii samorządów wskazują, że w toku swej działalności powinny się one kierować nie przede wszystkim, a na pewno nie tylko interesem swoich członków, lecz interesem publicznym<sup>7</sup>. Interes publiczny stanowi bowiem wyznacznik realizacji powierzonych im konstytucyjnie funkcji. Powyższe ustalenie jest istotne w kontekście działalności samorządów zawodów zaufania publicznego, a także pozostaje w związku z głównym wątkiem rozważań – gospodarką finansową samorządu radców prawnych. Funkcje w sposób ogólny określają kierunek działania tych podmiotów, co ma znaczenie przede wszystkim, choć nie wyłącznie, dla członków danego samorządu. Dla wypełniania funkcji konieczne jest określenie konkretnych zadań dla poszczególnych samorządów zawodowych tego rodzaju. Zadania rozumiane są jako prawne obowiązki osiągnięcia przez samorzady zawodowe określonych, pożądaných stanów rzeczy czy urzeczywistnienia określonych celów lub wartości<sup>8</sup>.

Funkcje samorządu radców prawnych wypełniane są przez ustawowo określone zadania, powierzenie których stanowi formę decentralizacji władzy publicznej i partycypacji obywateli w jej sprawowaniu<sup>9</sup>. Zgodnie z ustawą o radcach prawnych do zadań samorządu radcowskiego należą w szczególności: udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych; reprezentowanie członków samorządu – radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz ochrona ich interesów zawodowych; współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa; przygotowywanie aplikantów radcowskich do należytego wykonywania zawodu radcy prawnego oraz doskonalenie zawodowe radców praw-

<sup>5</sup> M. Szydło, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 440–447; M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017, s. 91. Zob. np. wyrok TK z dnia 21 maja 2001 r., K 37/00, OTK 2001, nr 4, poz. 86; wyrok TK z dnia 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9; wyrok TK z dnia 14 grudnia 2010 r., K 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129.

<sup>6</sup> Art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Zawód i jego kategoryzacja w prawie administracyjnym i wspólnotowym*, „Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka” 2006, nr 2, s. 71.

<sup>8</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 110; Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 63.

<sup>9</sup> Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32.

nych; nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu przez radców prawnych i aplikantów radcowskich; współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej<sup>10</sup>. Bezsporne jest, że określony ogólnie katalog zadań realizowanych przez samorząd radcowski ma charakter otwarty i zostały one wskazane jedynie przykładowo<sup>11</sup>. Część z tak określonych zadań ma charakter publiczny. Za zadanie o takim charakterze uznaje się m.in. reglamentowanie dostępu do zawodu, w tym prowadzenie aplikacji radcowskiej czy nadzór nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego obejmujący wizytacje i sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego<sup>12</sup>. Na podstawie ustawy o radcach prawnych samorząd radcowski jest niezależny w wykonywaniu swych zadań i podlega tylko przepisom prawa<sup>13</sup>. Samodzielność w wykonywaniu zadań przez samorząd powiązana jest z konstytucyjną zasadą decentralizacji władzy publicznej<sup>14</sup>. Samorząd radców prawnych w związku z samodzielnym wykonywaniem przekazanych zadań publicznych w ramach decentralizacji rzeczowej staje się w tym zakresie podmiotem prawa publicznego<sup>15</sup>.

Do wykonywania zadań, w tym przez samorząd zawodowy, niezbędne są jednostki i organy wyposażone we właściwe kompetencje do ich wykonywania oraz środki finansowe, w oparciu o które zadania te mogą być realizowane na podstawie regulacji normatywnych. Jednostkami organizacyjnymi samorządu radcowskiego posiadającymi osobowość prawną są poszczególne okręgowe izby radców prawnych (OIRP) działające w terenie oraz Krajowa Izba Radców

<sup>10</sup> Art. 41 ustawy o radcach prawnych. Współdziałanie samorządu radcowskiego z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej odnosi się do nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. 2021, poz. 945).

<sup>11</sup> Tak trafnie m.in. Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 305; K. Kwapisz, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 26, 152; S. Pawłowski, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009, s. 91.

<sup>12</sup> Por. M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji...*, s. 81–82; M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 110–112; S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 96–97; wyrok TK z dnia 24 marca 2015 r., K 19/14, OTK-A 2015, nr 3, poz. 32; wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3–4, poz. 61.

<sup>13</sup> Art. 40 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

<sup>14</sup> Art. 15 ust. 1 Konstytucji RP. Por. S. Patyra, *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2(31), s. 53.

<sup>15</sup> J. Starościak, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960, s. 21–24; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000, s. 106; S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 28.

Prawnych (KIRP) działająca na poziomie krajowym<sup>16</sup>. Stanowią one podstawowe ogniwa organizacji samorządowej<sup>17</sup>. Ustawa o radcach prawnych określa także zamknięty katalog organów samorządu radców prawnych, zaliczając do nich na szczeblu ogólnokrajowym: Krajowy Zjazd Radców Prawnych (KZRP), Krajową Radę Radców Prawnych (KRRP), Wyższą Komisję Rewizyjną, Wyższy Sąd Dyscyplinarny, Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego, a na szczeblu lokalnym: zgromadzenia OIRP, rady OIRP, okręgowe komisje rewizyjne, okręgowe sądy dyscyplinarne oraz rzeczników dyscyplinarnych<sup>18</sup>.

### Ogólna charakterystyka ustawowych regulacji gospodarki finansowej samorządu radców prawnych

Ustawę o radcach prawnych można określić jako ustawę ustrojową dla samorządu radcowskiego. Wśród przepisów ogólnych, umiejscowionych na początku ustawy, zawarta jest jednostka redakcyjna stanowiąca, że ustawa określa zasady wykonywania zawodu radcy prawnego oraz zasady organizacji i działania samorządu radców prawnych<sup>19</sup>. Z powyższego wynika, że ustawa obejmuje odmienne, choć powiązane ze sobą zakresy dotyczące zasad wykonywania zawodu radcy prawnego oraz funkcjonowania samorządu, w tym jego struktury i działania obejmującego m.in. wykonywanie ustawowych zadań. Zarazem należy mieć na uwadze zgłaszane trafne zastrzeżenia co do braku pełnej adekwatności treści przywołanego przepisu ustawy określającego jej przedmiot do zawartej w niej materii normatywnej<sup>20</sup>.

Zawarte w ustawie o radcach prawnych regulacje normujące gospodarkę finansową samorządu są umieszczone głównie w Rozdziale 5 dotyczącym samorządu radców prawnych. Pojedyncze przepisy odnoszące się do tej materii są zawarte także w innych rozdziałach ustawy. Przedmiotem badań jest analiza jedynie norm prawnych odnoszących się do gospodarki finansowej samorządu radcowskiego

<sup>16</sup> Art. 5 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

<sup>17</sup> S. Pawłowski, *op. cit.*, s. 81.

<sup>18</sup> Art. 42 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Ustawa w art. 59 ust. 2 i 3 oraz w art. 52 ust. 2 stanowi o istnieniu prezydów rad OIRP i Prezydium KRRP. Prezydium rad obu szczebli samorządu są ich organami wykonawczymi, stanowiącymi elementy struktury wewnętrznej organów właściwych – poszczególnych rad OIRP i KRRP. Prezydium nie stanowią organów samorządu radcowskiego we właściwym, ustawowym znaczeniu. Tak T. Scheffler, [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 742–743; wyrok SN z dnia 27 września 2019 r., I NO 104/19, LEX nr 2773254.

<sup>19</sup> Art. 1 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

<sup>20</sup> Tak B. Sołtys, [w:] T. Scheffler (red.), *op. cit.*, s. 32–33. Autor wskazuje, że przywołany przepis pomija zagadnienia związane z dostępem do zawodu, z którymi także łączą się aspekty finansowe.

zawartych w ustawie o radcach prawnych. Wyprzedzając dalsze uwagi, należy wskazać, że regulacje dotyczące gospodarki finansowej samorządu radców prawnych zawarte w ustawie nie normują składających się na nią zagadnień w sposób zupełny. W istotnym zakresie gospodarkę tę kształtują normy zawarte w aktach wewnątrz-samorządowych wydawanych przez organy samorządu na podstawie upoważnień ustawowych. Nie zostaną one jednak poddane badaniu, gdyż celem opracowania nie jest całościowa analiza unormowań odnoszących się do gospodarki finansowej samorządu, lecz próba kategoryzacji regulacji ustawowych ją normujących wraz z ukazaniem zachodzących pomiędzy nimi związków.

Doniosłość regulacji dotyczących gospodarki finansowej samorządu radców prawnych wynika z ich powiązania z zadaniami samorządu, których realizacji służą jako narzędzie i podstawa materialna<sup>21</sup>. Ustawowe regulacje dotyczące gospodarki finansowej nie są zbyt rozbudowane, jednak ich charakter jest zróżnicowany, a w ich obrębie można wyróżnić kilka kategorii o wzajemnie złożonych relacjach. Wewnętrzna złożoność regulacji ustawowych normujących te zagadnienia uzasadnia ich usystematyzowanie poprzez podział na określone kategorie. Obejmują one zarówno element statyczny – wskazanie jednostek i organów posiadających kompetencje w zakresach składających się na gospodarkę finansową oraz określenie źródeł finansowania działalności, jak i element dynamiczny – podejmowanie przez te podmioty działań, w zróżnicowanych formach i zakresach przedmiotowych. Należy podkreślić, że zaproponowany podział regulacji ustawowych dotyczących gospodarki finansowej samorządu zawodowego radców prawnych ma charakter konwencyjny. Kryteria ich wyodrębniania mają charakter niejednorodny, który można określić jako mieszany. Zarazem są one jasne i opierają się głównie na kryterium merytorycznym – przedmiotu regulacji, w dalszej kolejności zaś pomocniczo – rodzaju oraz czasu i częstotliwości podejmowanych na ich podstawie czynności. Zaproponowana klasyfikacja porządkuje materię, ułatwia jej analizę oraz wyciąganie na tej podstawie wniosków.

### Propozycja klasyfikacji ustawowych regulacji dotyczących gospodarki finansowej samorządu radcowskiego

Pierwszą kategorią regulacji ustawowych są przepisy o podstawowym znaczeniu dla gospodarki finansowej samorządu określające źródła finansowania jego działalności. Zgodnie z ustawą o radcach prawnych działalność samorządu jest finansowana: ze składek radców prawnych i aplikantów radcowskich, opłat związanych z postępowaniem w sprawie wpisu na listę radców prawnych i aplikantów

<sup>21</sup> Por. postanowienie NSA z dnia 8 lutego 2023 r., II GSK 2078/22, LEX nr 3506558.



radcowskich oraz kar pieniężnych; z dochodów z innych źródeł, a w szczególności z dotacji i subwencji oraz darowizn i spadków<sup>22</sup>. Powiązane z tym są regulacje zamieszczone w innych jednostkach redakcyjnych ustawy, obejmujące upoważnienia do wydawania aktów prawnych przez organy samorządu; dotyczy to m.in. podstawowej kategorii wpływów samorządowych – składek radców prawnych i aplikantów radcowskich<sup>23</sup>. Rodzaje dochodów samorządu radcowskiego wykazują znaczne zróżnicowanie. Dodatkowo katalog ujęty w art. 63 ustawy o radcach prawnych nie ma charakteru zamkniętego. Wpływem zasilającym działalność samorządu w zakresie szkolenia aplikantów radcowskich, określonym w Rozdziale 4 „Aplikacja radcowska i egzamin radcowski”, są opłaty roczne wnoszone przez aplikantów<sup>24</sup>. Aplikację radcowską organizują i prowadzą OIRP, lecz wysokość opłaty rocznej określa w drodze rozporządzenia Ministerstwo Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii KRRP. Dokonując określenia, Ministerstwo Sprawiedliwości kieruje się koniecznością zapewnienia aplikantom właściwego poziomu wykształcenia, przy czym wysokość opłaty nie może być wyższa niż sześciokrotność minimalnego wynagrodzenia<sup>25</sup>.

Znaczną część regulacji ustawowych dotyczących gospodarki finansowej stanowią normy określające kompetencje organów samorządu do wydawania aktów normatywnych wewnątrznie obowiązujących. Wynika to z zasygnalizowanego braku całościowego uregulowania gospodarki finansowej samorządu w ustawie o radcach prawnych. Akty prawne wydawane przez organy samorządów z tego zakresu należy zaliczyć do normujących zasady organizacji i działania samorządu zawodowego radców prawnych, które są wydawane na podstawie upoważnień obligatoryjnych<sup>26</sup>. Do KZRP należy m.in. ustalanie podstawowych zasad gospodarki finansowej samorządu<sup>27</sup>. Na tej podstawie podjęta została uchwała nr 7/99 VI KZRP z dnia 6 listopada 1999 r. w sprawie ustalenia podstawowych zasad gospodarki finansowej samorządu radców prawnych<sup>28</sup>. Do zakresu działania KRRP należy ustalanie zasad gospodarki finansowej samorządu<sup>29</sup>. Upoważnie-

<sup>22</sup> Art. 63 ustawy o radcach prawnych.

<sup>23</sup> Art. 60 pkt 11 oraz art. 29 pkt 4a ustawy o radcach prawnych. Na temat składki członkowskiej szerzej zob. D. Antonów, *Charakter prawny składki na rzecz samorządu radców prawnych – wybrane zagadnienia*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3(8), s. 9–28.

<sup>24</sup> Art. 32<sup>1</sup> ust. 1 i 2 ustawy o radcach prawnych.

<sup>25</sup> Art. 38 ust. 1 i art. 32<sup>1</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Zgodnie z § 1 obecnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską (Dz.U. 2020, poz. 2273) opłata ta wynosi 5850 zł.

<sup>26</sup> Tak M. Świstak, *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018, s. 337, 339.

<sup>27</sup> Art. 57 pkt 8 ustawy o radcach prawnych.

<sup>28</sup> Niepublikowany.

<sup>29</sup> Art. 60 pkt 10 ustawy o radcach prawnych.

nie to stanowi podstawę dla uchwały nr 65/VII/2009 z dnia 6 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu działalności finansowej samorządu radców prawnych<sup>30</sup>. Dodatkowo w ustawie o radcach prawnych zawarte są upoważnienia skierowane do KRRP do wydawania aktów wewnętrznych normujących poszczególne zagadnienia składające się na gospodarke finansową. Dotyczy to wskazanego już upoważnienia 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<sup>31</sup>. Regulacje w tym zakresie zawiera uchwała nr 7/VIII/2010 KRRP z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej i składki ubezpieczeniowej, zasad ich uiszczania i podziału. Stanowi ona element wspólny z wyróżnioną uprzednio kategorią regulacji odnoszącą się do źródeł finansowania samorządu. Na tej samej podstawie ustawowej podjęta została także uchwała nr 144/VII/2010 KRRP z dnia 17 września 2010 r. w sprawie wysokości opłat związanych z wpisem na listę radców prawnych, listę aplikantów radcowskich i listę prawników zagranicznych<sup>32</sup>. Ponadto KRRP uchwała regulamin zakresu, trybu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów<sup>33</sup>. Na tej podstawie podjęta została uchwała nr 112/VII/2010 KRRP z dnia 30 stycznia 2010 r. – Regulamin zakresu i trybu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów<sup>34</sup>. Do zakresu działania KRRP należy też określanie wysokości zryczałtowanych kosztów postępowania dyscyplinarnego, które ustala, mając na względzie przeciętne koszty postępowania<sup>35</sup>. Na tej podstawie podjęta została uchwała nr 86/IX/2015 KRRP z dnia 20 marca 2015 r. w sprawie określenia wysokości zryczałtowanych kosztów postępowania dyscyplinarnego<sup>36</sup>. Krajowa Rada Radców Prawnych uchwała zasady zwalniania aplikantów od ponoszenia w całości lub w części opłaty rocznej, a także odra- czania jej płatności lub rozkładania jej na raty<sup>37</sup>. Na tej podstawie podjęta została

<sup>30</sup> Uchwała nr 819/XI/2022 Prezydium KRRP z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu działalności finansowej samorządu radców prawnych, <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/1369> (dostęp: 7.05.2023).

<sup>31</sup> Art. 60 pkt 11 ustawy o radcach prawnych.

<sup>32</sup> Zob. <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/25> (dostęp: 7.05.2023).

<sup>33</sup> Art. 60 pkt 8 lit. b ustawy o radcach prawnych.

<sup>34</sup> T.j. uchwała nr 222/XI/2021 Prezydium KRRP z dnia 10 czerwca 2021 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego Regulaminu zakresu i trybu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów, <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/1286> (dostęp: 7.05.2023).

<sup>35</sup> Art. 60 pkt 9b oraz art. 70<sup>6</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Zgodnie z ustawą koszty postępowania dyscyplinarnego mają charakter zryczałtowany – art. 70<sup>6</sup> ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

<sup>36</sup> T.j. uchwała nr 621/XI/2022 Prezydium KRRP z dnia 14 czerwca 2022 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie określenia wysokości zryczałtowanych kosztów postępowania dyscyplinarnego, <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/1344> (dostęp: 7.05.2023).

<sup>37</sup> Art. 60 pkt 11a ustawy o radcach prawnych.



uchwała nr 43/VIII/2011 KRRP z dnia 21 maja 2011 r. w sprawie zasad zwalniania aplikantów radcowskich z całości albo części opłaty rocznej, odraczania jej płatności oraz rozkładania jej na raty<sup>38</sup>. Regulacje te stanowią m.in. podstawę do podejmowania rozstrzygnięć stanowiących realizację gospodarki finansowej, które zostały zaliczone do innej kategorii analizowanych regulacji.

Odrębny typ regulacji ustawowych dotyczy budżetów jednostek samorządu. Normy budżetowe są zaliczane do aktów planowania w sferze finansowej<sup>39</sup>. Kompetencje w zakresie uchwał budżetowych oraz powiązanych z nimi uchwał w przedmiocie zatwierdzenia sprawozdania z ich wykonania posiadają na szczeblu ogólnokrajowym KRRP, a na szczeblu terenowym – zgromadzenia poszczególnych OIRP<sup>40</sup>. Wynika to z izbowej struktury samorządu oraz powiązane jest z wykonywaniem zadań przez poszczególne jednostki samorządu. Budżety stanowią podstawę gospodarki finansowej i są rocznymi planami finansowymi dochodów i wydatków. Znaczenie i charakter uchwał podejmowanych na wskazanej podstawie ustawowej oraz ich treść i cykliczność uzasadniają wyodrębnienie powyższej kategorii, a zarazem odróżnienie jej od wskazanej powyżej.

Ostatnia zaproponowana kategoria stanowi zbiorczą grupę przepisów odnoszącą się do organów samorządu posiadających kompetencje w sprawach związanych z realizacją gospodarki finansowej. Obejmują one regulacje dotyczące stosowania prawa – rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych oraz czynności wewnątrzsamorządowej kontroli gospodarki finansowej. Ustawowo określone rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych wywołujące skutki w sferze finansowej podejmowane są w szczególności przez rady OIRP, które kierują działalnością poszczególnych OIRP. Są one m.in. kompetentne do zwolnienia aplikanta radcowskiego od ponoszenia opłaty za aplikację w całości lub części oraz do odroczenia jej płatności lub rozłożenia na raty<sup>41</sup>. W razie zwolnienia aplikanta radcowskiego od ponoszenia opłaty w całości lub w części koszty szkolenia tego aplikanta pokrywane są, proporcjonalnie do wysokości zwolnienia, ze środków własnych właściwej rady OIRP<sup>42</sup>. Na szczeblu krajowym natomiast uprawnienia w zakresie spraw finansowych posiada KZRP, rozpatrujący i zatwierdzający sprawozdania m.in. Wyższej Komisji Rewizyjnej<sup>43</sup>. Natomiast KRRP reprezentuje

<sup>38</sup> Zob. <https://biblioteka.kirp.pl/items/show/137> (dostęp: 7.05.2023).

<sup>39</sup> M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 163.

<sup>40</sup> Art. 60 pkt 4 i art. 50 ust. 4 pkt 5 ustawy o radcach prawnych. Zob. M. Świstak, *op. cit.*, s. 373–375.

<sup>41</sup> Art. 32<sup>1</sup> ust. 4 ustawy o radcach prawnych. Uchwały w przedmiocie zwolnienia aplikanta z opłaty rocznej stanowią oświadczenia o zwolnieniu z długu. Tak M. Świstak, *op. cit.*, s. 320.

<sup>42</sup> Art. 32<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o radcach prawnych; właściwie środków OIRP. Co do charakteru zwolnienia zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1365/19, LEX nr 2772013.

<sup>43</sup> Art. 57 pkt 6 ustawy o radcach prawnych.

samorząd wobec sądów, organów państwowych i samorządowych oraz instytucji i organizacji, co może łączyć się ze skutkami w sferze finansowej, a także rozpatruje wnioski Wyższej Komisji Rewizyjnej<sup>44</sup>. Okręgowe sądy dyscyplinarne oraz Wyższy Sąd Dyscyplinarny, orzekając w sprawach dyscyplinarnych, władne są do wymierzania m.in. kar pieniężnych, wpływy z tytułu których stanowią jedno ze źródeł finansowania działalności samorządu. Dotyczy to również rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów postępowania dyscyplinarnego, które mają charakter ryczałtowy<sup>45</sup>. Elementem składającym się na gospodarkę finansową jest powierzenie wykonania kar dyscyplinarnych, a więc też kar pieniężnych, dziekanom rad OIRP<sup>46</sup>. Ponadto ustawa o radcach prawnych wyróżnia, nie przypisując im wyraźnie kompetencji, funkcję skarbników – wchodzi oni w skład prezydiów rad OIRP oraz Prezydium KRRP<sup>47</sup>. Kompetencje kontrolne są realizowane przez komisje rewizyjne. Do zakresu działania okręgowych komisji rewizyjnych należy kontrola działalności finansowej rad OIRP<sup>48</sup>. Natomiast do zakresu działania Wyższej Komisji Rewizyjnej należy kontrola działalności finansowej KRRP<sup>49</sup>. Organy te nie sprawują nadzoru nad podmiotami kontrolowanymi<sup>50</sup>.

## Zakończenie

Obowiązujące regulacje dotyczące gospodarki finansowej samorządu radców prawnych zawarte w ustawie o radcach prawnych należy co do zasady ocenić pozytywnie. Zwraca uwagę, że regulacje te nie mają charakteru pełnego w tym znaczeniu, że nie regulują gospodarki finansowej w sposób całościowy. Jest to celowy zabieg ustawodawcy. Na aprobatę zasługuje określenie w ustawie o radcach prawnych normatywnych ram gospodarki finansowej samorządu radcowskiego wraz z upoważnieniami do wydawania aktów prawnych wewnątrzsamorządowych przez jego organy. Pozostawienie w obszarze samoregulacji samorządowi unormowania części gospodarki finansowej wskazuje na zaufanie, jakim ustawodawca obdarza samorząd radców prawnych jako samorząd zawodu zaufania pu-

<sup>44</sup> Art. 60 pkt 1 i 4 *in fine* ustawy o radcach prawnych.

<sup>45</sup> Art. 70<sup>6</sup> ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

<sup>46</sup> Art. 71 ust. 2 i 2b ustawy o radcach prawnych.

<sup>47</sup> Art. 52 ust. 2 oraz art. 59 ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Z zakresem pojęciowym skarbnika w znaczeniu słownikowym i potocznym wiąże się dokonywanie czynności składających się na gospodarkę finansową. Por. hasło: *Skarbnik*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/19785/skarbnik> (dostęp: 21.08.2023).

<sup>48</sup> Art. 53 ustawy o radcach prawnych.

<sup>49</sup> Art. 61 ustawy o radcach prawnych.

<sup>50</sup> T. Moll, *Ustrój samorządu terytorialnego. Wybrane przepisy, orzecznictwo, kazusy*, Katowice 2011, s. 45, 96.

blicznego. Wydane na podstawie upoważnień ustawowych akty prawne normują w istotnym zakresie działalność finansową w granicach regulacji ustawowych, a łącznie w sposób całościowy kształtują system gospodarki finansowej samorządu radców prawnych. Odpowiada to idei samorządowości oraz zasadzie decentralizacji, których samorządy, w tym radców prawnych, i ich działalność stanowią realizację. Samorząd zawodowy sam zarządza swoimi sprawami finansowymi i sam decyduje o swoim majątku, co odpowiada istocie samorządu<sup>51</sup>. Trafne jest także przekazanie organom działającym na szczeblu krajowym kompetencji do wydawania aktów normatywnych rozwijających i uszczegóławiających regulacje ustawowe. Umożliwia to ujednoczenie i koordynację działalności jednostek samorządu w aspektach finansowych.

Niezależnie od pozytywnej oceny sposobu unormowania w ustawie o radcach prawnych w zakresie metodologii i treści gospodarki finansowej samorządu radców prawnych nasuwają się także postulaty zmian. Podstawowym postulatem *de lege ferenda* jest uszczegółowienie regulacji stanowiących podstawę do otrzymywania przez samorząd radców prawnych środków publicznych w związku z wykonywaniem zadań publicznych. Konstytucyjnie określone funkcje mają charakter publiczny, składające się na nie zadania – stanowiące istotny zakres działalności samorządu radcowskiego – mają publiczne znaczenie. Zarazem wydatki związane z ich realizacją ponoszone są ze środków własnych samorządu. Źródła finansowania działalności samorządu radcowskiego w odniesieniu do innych samorządów są uregulowane niekorzystnie, gdyż nie otrzymuje on w związku z wykonywaniem zadań o charakterze publicznym środków finansowych np. z budżetu państwa<sup>52</sup>. W przypadku samorządu radców prawnych w samej ustawie zawarte są regulacje, które wskazują na dopuszczalność dotowania i subwencjonowania jego działalności<sup>53</sup>.

Regulacje ustawowe gospodarki finansowej, mimo że nie są zbyt rozbudowane, są zróżnicowane i odnoszą się do wielu jej aspektów. Wynika z tego m.in. trudność w określeniu jednolitego kryterium ich podziału. W konsekwencji zaproponowany podział nie jest w pełni rozłączny, co zostało wykazane poprzez zachodzenie na siebie poszczególnych kategorii odnoszących się do gospodarki finansowej samorządu. Powyższe jest powiązane ze złożonością materii normujących gospodarkę finansową w ogólności.

Na podstawie przeprowadzonej analizy ustawowych regulacji dotyczących gospodarki finansowej samorządu radcowskiego można stwierdzić, że mają one

<sup>51</sup> Postanowienie NSA z dnia 8 lutego 2023 r., II GSK 2078/22, LEX nr 3506558.

<sup>52</sup> Tak M. Karcz-Kaczmarek, *Wykonywanie funkcji...*, s. 61; eadem, *Glosa do wyroku TK z 14 grudnia 2010 r., K 20/08*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2011, nr 1, s. 100–111; Z. Klatka, *op. cit.*, s. 352.

<sup>53</sup> Art. 63 pkt 2 ustawy o radcach prawnych.

doniosłe znaczenie. Są istotne nie tylko dla samego samorządu radcowskiego, do którego działalności bezpośrednio się odnoszą, oraz dla jego członków, lecz także pozostają w związku z wypełnianiem ustawowych zadań będących pochodną konstytucyjnych funkcji realizowanych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony<sup>54</sup>. Do wykonywania zadań konieczne są środki finansowe, tym samym dostrzegalny jest związek pomiędzy gospodarką finansową samorządu radców prawnych a jego konstytucyjnymi funkcjami i ustawowymi zadaniami. Należy zgodzić się z poglądem, że gospodarka finansowa jest narzędziem realizacji zadań, a do tej działalności zaliczane są również zadania przekazane samorządowi radcowskiemu przez organy państwa<sup>55</sup>.

## Bibliografia

- Antonów D., *Charakter prawny składki na rzecz samorządu radców prawnych – wybrane zagadnienia*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2016, nr 3(8).
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Cieślak Z., *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Grzonka L., Kostrubiec J., *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, vol. 9.
- Hasło: *Skarbnik*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/19785/skarbnik> (dostęp: 21.08.2023).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2000.
- Karcz-Kaczmarek M., *Glosa do wyroku TK z 14 grudnia 2010 r., K 20/08*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2011, nr 1.
- Karcz-Kaczmarek M., *Wykonywanie funkcji administracji publicznej przez samorząd radców prawnych*, Warszawa 2017.
- Karcz-Kaczmarek M., *Zawód i jego kategoryzacja w prawie administracyjnym i wspólnotowym*, „Administracja. Teoria, dydaktyka, praktyka” 2006, nr 2.
- Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Kwapisz K., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Moll T., *Ustrój samorządu terytorialnego. Wybrane przepisy, orzecznictwo, kazusy*, Katowice 2011.
- Patyra S., *Zadania samorządu radców prawnych w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 2(31), DOI: <https://doi.org/10.4467/23921943RP.22.016.16879>.
- Pawłowski S., *Ustrój i zadania samorządu zawodowego w Polsce*, Poznań 2009.
- Scheffler T., [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Sołtys B., [w:] T. Scheffler (red.), *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 2022.

<sup>54</sup> Podobnie M. Tabernacka, *op. cit.*, s. 63.

<sup>55</sup> Tak T. Scheffler, *op. cit.*, s. 856.

- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Szydło M., [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Świsłak M., *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018.
- Tabernacka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Trubalski A., *Samorzady zawodów zaufania publicznego na przykładzie samorządu radców prawnych. Perspektywa konstytucyjnoprawna*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, vol. 21, DOI: <https://doi.org/10.17951/sil.2014.21.0.223>.

**Abstrakt:** Samorząd radców prawnych jest jednym z samorządów zawodów zaufania publicznego, których utworzenie przewiduje Konstytucja RP, określając ich funkcje. Gospodarka finansowa stanowi materialną podstawę i narzędzie realizacji ustawowych zadań samorządu radców prawnych. Wśród zadań samorządu radcowskiego istotny zakres stanowią zadania o charakterze publicznym, które składają się na konstytucyjnie określone funkcje samorządów zawodów zaufania publicznego. Z powyższego wynika, że ustawowe regulacje dotyczące gospodarki finansowej samorządu radców prawnych mają znaczenie nie tylko dla tego samorządu i jego członków, lecz także dla poszczególnych podmiotów, społeczeństwa i państwa. Zawarte w ustawie o radcach prawnych unormowania odnoszące się do gospodarki finansowej nie są rozbudowane, a zarazem są wewnętrznie zróżnicowane, co uzasadnia ich klasyfikację. Podstawowe kategorie ustawowych regulacji dotyczących gospodarki finansowej samorządu radcowskiego dotyczą określenia: źródeł finansowania jego działalności, upoważnień dla organów samorządu do wydawania aktów wewnątrzsamorządowych w zakresie gospodarki finansowej, budżetów oraz organów posiadających kompetencje do realizacji i kontroli gospodarki finansowej. Z uwagi na złożony charakter materii gospodarki finansowej nie jest możliwe stworzenie podziałów całkowicie rozłącznych, a pomiędzy zaproponowanymi kategoriami istnieją elementy wspólne. Regulacje ustawowe dotyczące gospodarki finansowej samorządu nie regulują tej gospodarki w sposób zupełny i są w istotnym zakresie uzupełniane wydawanymi przez organy samorządu na podstawie ustawy aktami prawnymi wewnątrzsamorządowymi.

**Słowa kluczowe:** samorząd radców prawnych; gospodarka finansowa; regulacje ustawowe; zadania o charakterze publicznym

**Abstract:** The National Bar of Attorneys-at-Law is one of the self-governing professions of public trust, the establishment of which is provided for by the Constitution of the Republic of Poland, defining their functions. Financial economy is the material basis and tool for carrying out the statutory tasks of the self-government of legal advisors. Among the tasks of the National Bar of Attorneys-at-Law, a significant range are tasks of a public nature, which comprise the constitutionally defined functions of the self-governments of public trust professions. It would appear from the aforementioned that the statutory regulations on the financial economy of the National Bar of Attorneys-at-Law are of importance not only to the self-government and its members but also to individual entities, society, and the state. The norms contained in the Act on Attorneys-at-Law relating to financial management are not extensive, and at the same time they are internally diverse, which justifies this classification. The basic categories of statutory regulations on the financial economy of the National Bar of Attorneys-at-Law relate to the determination of sources of funding for its activities, authorizations for self-government bodies to issue intra-governmental acts on financial economy, budgets, and bodies with authority to implement and control financial economy. Due to the complex nature of the matter of financial economy, it is not possible to create completely separate divisions, and there are common elements between the proposed

categories. Statutory regulations on the financial economy of local government do not completely regulate this economy and are to a significant extent supplemented by intra-governmental legal acts issued by local government bodies on the basis of the Act.

**Keywords:** National Bar of Attorneys-at-Law; financial economy; statutory regulations; tasks of a public nature