

Akty
prawa wewnętrznie obowiązującego
a uchwały organów
prawniczych samorządów
zawodów zaufania publicznego

50 lat
Uniwersytetu
Śląskiego
w Katowicach

Agnieszka Wiktorzak

Akty
prawa wewnętrznie obowiązującego
a uchwały organów
prawniczych samorządów
zawodów zaufania publicznego

Recenzent

Bogusław Banaszak

Redaktor Barbara Todos-Burny

Projektant okładki Magdalena Starzyk

Łamanie Alicja Załęcka

Copyright © 2018 by

Agnieszka Wiktorzak

Wszelkie prawa zastrzeżone

ISBN 978-83-226-3433-2

(wersja drukowana)

ISBN 978-83-226-3434-9

(wersja elektroniczna)

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego

ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice

www.wydawnictwo.us.edu.pl

e-mail: wydawus@us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 10,5. Ark. wyd. 12,5. Papier
offset. kl. III, 90 g Cena 24 zł (+ VAT)

Druk i oprawa:

„TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.

ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Akty prawa wewnętrznie obowiązującego jako źródło prawa	11
1.1. Pojęcie „akt prawa wewnętrznie obowiązującego”	14
1.2. Podstawa prawna wydania aktów prawa wewnętrznie obowiązującego	21
1.3. Podmiotowy zakres obowiązywania aktów prawa wewnętrznie obowiązującego.	27
1.3.1. Pojęcie „jednostki organizacyjnej”	30
Rozdział 2	
Model organizacyjny administracji a możliwość wydania aktów prawa wewnętrznie obowiązującego	37
2.1. Model administracji scentralizowanej	39
2.2. Model administracji zdecentralizowanej	45
Rozdział 3	
Akt prawa wewnętrznie obowiązującego a podstawa prawna wydania przez organ władzy publicznej aktu stosowania prawa	57
3.1. Pojęcia „akt stosowania prawa” oraz „akt tworzenia prawa”	58
3.2. Akt prawa wewnętrznie obowiązującego a akt stosowania prawa	65
Rozdział 4	
Organy prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego jako organ władzy publicznej upoważniony do wydawania aktów stosowania prawa.	77
4.1. Normatywne podstawy funkcjonowania prawniczych samorządów zawodowych	78
4.2. Uchwały organów prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego a konstytucyjne wolności jednostki	96

4.3. Kodeks etyki a materialnoprawna podstawa przypisania odpowiedzialności dyscyplinarnej członkom prawniczych samorządów zawodowych	101
Rozdział 5	
Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej osób wykonujących zawód zaufania publicznego a możliwość jej ograniczenia w aktach wydawanych przez organy prawniczych samorządów zawodowych	109
5.1. Pojęcie wolności działalności gospodarczej	109
5.2. Konstytucyjne prawa i wolności osób wykonujących zawód zaufania publicznego	111
5.3. Płaszczyzna materialna ograniczenia wolności działalności gospodarczej osób wykonujących zawód zaufania publicznego	125
5.4. Płaszczyzna formalna ograniczenia wolności działalności gospodarczej osób wykonujących zawód zaufania publicznego	131
5.4.1. Akt stanowienia prawa jako podstawa prawna ograniczenia wolności działalności gospodarczej osób wykonujących zawód zaufania publicznego <i>versus</i> akty wydawane przez organy prawniczych samorządów zawodowych	132
Zakończenie	139
Bibliografia	147
Publikacje	147
Orzecznictwo	159
Wykaz aktów	165
Umowy międzynarodowe	166
Inne	166
Summary	167
Zusammenfassung	168

Wstęp

Ustrojodawca w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ określił dwa rodzaje źródeł prawa, to znaczy akty prawa powszechnie obowiązującego i akty prawa wewnątrznie obowiązującego. Zarówno akty prawa powszechnie obowiązującego, jak i akty prawa wewnątrznie obowiązującego są aktami normatywnymi wydanymi przez centralne organy państwowe. Należy zauważyć, że w doktrynie nie ma jednoznacznego stanowiska dotyczącego zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Niektórzy przedstawiciele doktryny wyrażają pogląd, że katalog aktów prawa wewnątrznie obowiązującego jest otwarty pod względem podmiotów (między innymi prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego) upoważnionych do wydawania tego rodzaju aktów.

Mając na uwadze fakt, że ustrojodawca w Konstytucji RP wymienia wyłącznie dwa rodzaje źródeł prawa i tworzy gwarancję praw i wolności osób fizycznych, w tym także osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, niezmiernie istotne jest zbadanie problematyki aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Należy zaznaczyć, że ustawodawca w aktach normatywnych tworzących prawnicze samorządy zawodowe, to jest w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie², w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze³ i ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴, upoważnia prawnicze samorządy zawodowe do tworzenia licznych aktów ograniczających konstytucyjne wolności osób wykonujących zawody zaufania publicznego.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

² Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie. T.j. Dz.U. 2016, poz. 1796.

³ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. T.j. Dz.U. 2016, poz. 1999 ze zm.

⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. T.j. Dz.U. 2016, poz. 233 ze zm.

Istotne jest to, że tylko ustawa może, w myśl postanowień Konstytucji RP, wyznaczyć granice praw i wolności człowieka, a więc osoby fizycznej wykonującej zawód zaufania publicznego. Nadto ustawodawca, wyznaczając te granice, jest związany Konstytucją RP, będącą najwyższym hierarchicznie aktem normatywnym. Według postanowień Konstytucji RP, to ustawa uchwalona przez parlament może ograniczyć prawa i wolności człowieka. Akt normatywny rangi ustawy ma zagwarantować osobie fizycznej, że jej konstytucyjne prawa i wolności będą przestrzegane przez parlament. Trzeba zauważyć, że także Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵ z dnia 4 listopada 1950 r. ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską gwarantuje człowiekowi, to jest osobie fizycznej, że jego prawa i wolności nie będą uregulowane w akcie normatywnym niższej rangi niż ustawa. Ustawa stanowi w tym wypadku tak zwany element gwarancyjny dla osoby fizycznej, polegający na tym, że żaden organ poza ustawodawcą nie będzie ingerował w jej prawa i wolności.

Gdyby żadna ustawa nie ograniczała wolności osób fizycznych wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, można byłoby korzystać z wolności w sposób nieograniczony i żaden organ władzy publicznej nie byłby, w myśl postanowień Konstytucji RP, upoważniony do ingerencji w korzystanie z tej wolności. Tym samym żaden organ nie mógłby zmusić osoby fizycznej do określonego działania czy też wprowadzić określone zakazy w sposobie prowadzenia działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że każdy obowiązek stanowi ograniczenie wolności osoby fizycznej wykonującej prawniczy zawód zaufania publicznego z uwagi na wynikający z niego nakaz lub zakaz. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP, wszystkie czynności konwencjonalne dokonywane przez organy władzy publicznej muszą mieć podstawę prawną. W wypadku materii dotyczącej sfery praw i wolności człowieka tą podstawą prawną jest wyłącznie ustawa.

Zakres pola badawczego niniejszej pracy został zawężony do prawa krajowego. Podejmowane rozważania odnoszą się do aktów wydawanych przez organy prawniczych samorządów zawodowych, dotyczących szeroko pojętej działalności osób wykonujących zawód zaufania publicznego, ponieważ akty te zawierają przesłanki w arbitralny sposób ograniczające wolność działalności gospodarczej tych podmiotów.

Celem pracy jest analiza aktów wydawanych przez organy prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego, ograniczających konstytucyjne wolności podmiotów wykonujących, w ramach działalności gospodarczej, prawnicze zawody zaufania publicznego. Chodzi także o uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy legalna jest subdelegacja kompetencji prawotwórczej przez ustawodawcę zwykłego w sferze praw i wolności człowieka na rzecz innego

⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284.

organu władzy publicznej. Wyjaśnienia wymaga również, czy akty wydawane przez organy prawniczych samorządów zawodowych można zaliczyć do źródeł prawa określonych w Konstytucji RP. Kluczowe jest też uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy konstytucyjna wolność osoby fizycznej wykonującej prawniczy zawód zaufania publicznego może zostać ograniczona przez akt nienormatywny. Nadto cel pracy stanowi uzyskanie odpowiedzi na pytanie badawcze o to, czy prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną będącą członkiem prawniczego samorządu zawodowego powoduje automatyczne wyłączenie przysługujących jej na mocy postanowień Konstytucji RP praw i wolności. Poza tym powstaje problem dotyczący możliwości ingerowania przez ustawodawcę zwykłego w prawa i wolności osoby fizycznej wykonującej prawniczy zawód zaufania publicznego aktem innym niż ustawa. Wyjaśnienia wymaga również kwestia dotycząca możliwości poddania osoby fizycznej wykonującej zawód zaufania publicznego sankcji prawnej, jeśli jej postępowanie nie jest zakazane przez akt prawny rangi ustawy, jak i to, czy organ władzy publicznej może podejmować decyzje władcze na podstawie ustanowionych przez siebie aktów nienormatywnych. Nadto, mając na uwadze fakt, że ustrojodawca określił w Konstytucji RP wyłącznie dwa rodzaje źródeł prawa, należy zbadać, czy dokonał on wyczerpującego wyliczenia wszystkich aktów prawa wewnętrznie obowiązującego, jakie mogą być wydawane pod rządami Konstytucji RP.

W pracy postawiono tezę o treści: sfera praw i wolności człowieka może doznać ograniczeń wyłącznie w akcie normatywnym rangi ustawy.

Przyjęto i zweryfikowano następujące hipotezy badawcze: 1) Konstytucja RP przewiduje dychotomiczny system źródeł prawa, co oznacza, że każdy akt normatywny musi mieć postać albo aktu prawa powszechnie obowiązującego, albo aktu prawa wewnętrznie obowiązującego; 2) katalog aktów prawa wewnętrznie obowiązującego jest zamknięty zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym; 3) akty prawa wewnętrznie obowiązującego obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe centralnemu organowi państwowemu wydającemu te akty; 4) scentralizowany model organizacji administracji wiąże się nierozłącznie z zasadą hierarchicznego podporządkowania organów administracyjnych władzom wyższego szczebla; 5) zdecentralizowany model organizacji administracji cechuje brak hierarchicznego podporządkowania organom wyższym; 6) wyznaczenia danemu organowi w ustawie określonych zadań do zrealizowania nie można utożsamiać z udzieleniem mu kompetencji prawodawczych w danej dziedzinie; 7) akty prawa wewnętrznie obowiązującego mogą wydawać wyłącznie centralne organy państwowe; 8) Konstytucja RP tworzy gwarancję praw i wolności osób fizycznych, w tym także osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego; 9) żadne akty wydawane przez organy prawniczych samorządów zawodowych nie mogą zastępować lub modyfikować znaczenia aktów prawa powszechnie obowiązującego – ustaw; 10) organy prawniczego samorządu zawodowego na gruncie konstytucyjnego

systemu źródeł prawa nie posiadają kompetencji do wydawania zarówno aktów prawa powszechnie obowiązujące, jak i aktów prawa wewnątrznie obowiązującego; 11) ustawodawca nie może upoważnić w ustawie organów prawniczych samorządów zawodowych do stanowienia aktów nieprzewidzianych w Konstytucji RP; 12) ograniczyć wolność działalności gospodarczej osób wykonujących prawniczy zawód zaufania publicznego można wyłącznie w akcie normatywnym rangi ustawy.

Praca została skonstruowana tak, aby możliwe było zweryfikowanie postawionych hipotez badawczych. Monografia składa się z pięciu rozdziałów. W rozdziale 1. została poruszona problematyka aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. Omówione zostało między innymi zagadnienie dotyczące podmiotowego zakresu obowiązywania tego rodzaju aktów normatywnych. Z kolei w rozdziale 2. zaprezentowano modele organizacji administracji, a mianowicie scentralizowany i zdecentralizowany model administracji. Centralne organy państwowe oparte na scentralizowanym modelu organizacji administracji mają możliwość wydawania aktów prawa wewnątrznie obowiązującego. W rozdziale 3. wyjaśniono pojęcia „akt stosowania prawa” i „akt tworzenia prawa”. W rozdziale 4. zostało przedstawione zagadnienie dotyczące organów prawniczych samorządów zawodowych, będących organem władzy publicznej, upoważnionych do wydawania aktów stosowania prawa. Zaprezentowana została podstawa prawna funkcjonowania organów prawniczych samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego. Omówione zostało zagadnienie uchwał organów prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego w kontekście konstytucyjnych wolności jednostki. Z kolei w rozdziale 5. poruszono tematykę konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej osób wykonujących prawniczy zawód zaufania publicznego. Nadto zostało poruszone także zagadnienie płaszczyzny materialnej i formalnej ograniczenia wolności działalności gospodarczej osób wykonujących prawniczy zawód zaufania publicznego.

W pracy uwzględniono stan prawny i faktyczny na dzień 30 września 2017 r.

Agnieszka Wiktorzak

Internal Law Regulations and Resolutions of Legal Authorities of Public Trust Professions Associations

Summary

The first chapter touches upon the issue of internal law regulations. The chapter discusses, among other things, the topic of the subjective scope of functioning of such normative regulations. Chapter two, in turn, presents two models of organizing the administration system: centralized and decentralized. Central state authorities functioning in the centralized model of administration can issue internal law regulations. In chapter three, the author elaborates on the concepts of “the act of implementation of the law” and “the legislative act.” Chapter four discusses the issue of the legal authorities of professional associations constituting public authorities, legally entitled to issuing acts of implementation of the law. The author presents the legal basis for the functioning of legal authorities of professional associations which represent people in public trust professions. Moreover, the chapter includes an overview of resolutions of the legal authorities of public trust profession associations in the context of the constitutional freedoms of the individual. In chapter five, in turn, the author introduces the topic of the constitutional rule of the freedom of business activity in the case of people in legal public trust professions. Moreover, the author touches upon the notion of the material and formal aspect of the limitation of business activity in the case of people in legal public trust professions.

Agnieszka Wiktorzak

Innerstaatliche Rechtsakten vs. Beschlüsse der juristischen Standesvertretungsorgane

Zusammenfassung

Das 1. Kapitel handelt von innerstaatlich geltenden Rechtsakten. Die Verfasserin erörtert u.a. den subjektiven Geltungsbereich derartiger normativer Regelungen. Das 2. Kapitel betrifft zentralisierte und dezentralisierte Verwaltungsmodelle. Die in Anlehnung an das zentralisierte Modell der Verwaltung fungierenden zentralen Staatsorgane dürfen innerstaatlich verbindliche Rechtsakten erlassen. Im 3. Kapitel befasst sich die Verfasserin mit den Begriffen „Rechtsanwendungsakt“ und „Rechtsschöpfungsakt“. Im 4. Kapitel werden juristische Standesvertretungsorgane näher bestimmt; diese als Organe der öffentlichen Macht sind dazu berechtigt, Rechtsanwendungsakte zu erlassen. Genannt wird hier auch die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der juristischen Standesvertretungsorgane, welche die juristische Vertrauensberufe ausübenden Personen repräsentieren. Aufgeworfen wird an der Stelle das Problem der Beschlüsse von juristischen Standesvertretungen in Bezug auf verfassungsmäßige Persönlichkeitsrechte. Das 5. Kapitel ist dem Prinzip der Gewerbefreiheit von den einen juristischen Vertrauensberuf ausübenden Personen gewidmet. Die Verfasserin erörtert das Problem der materiellen und formalen Ebenen der Beschränkung der Gewerbefreiheit von den Juristen.