



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 lutego 2026 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący Sędzia NSA	Anna Ostrowska
Sędzia NSA	Dariusz Zalewski (spr.)
Sędzia del WSA	Grzegorz Dudar

Protokolant asystent sędziego **Magdalena Czyżewska**

po rozpoznaniu w dniu **5 lutego 2026 r.**

na rozprawie w **Izbie Gospodarczej**

skargi kasacyjnej **Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych**

od wyroku **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie**

z dnia **7 lipca 2021 r.** sygn. akt **VI SA/Wa 1058/21**

w sprawie ze skargi **Rzecznika Praw Obywatelskich**

na uchwałę **Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych**

z dnia **3 października 2020 r.** nr **950/X/2020**

w przedmiocie **stwierdzenia niedopuszczalności odwołania od rozstrzygnięcia**

w przedmiocie odmowy umorzenia składek członkowskich

- 1. uchyła zaskarżony wyrok w całości;**
- 2. oddala skargę;**
- 3. odstępuje od zasądzenia kosztów postępowania sądowego w całości.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy


Karolina Puźniak

UZASADNIENIE

I. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrokiem z 7 lipca 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 1058/21 w wyniku rozpoznania skargi Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 3 października 2020 r. nr 950/X/2020 w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania, uchylił zaskarżoną uchwałę.

II. Rozstrzygnięcie zapadło w następującym stanie faktycznym:

1. Wiadomością e-mail z 28 lipca 2020 r. radca prawny [REDAKTOWANE] (dalej: „zainteresowany”) wniósł o umorzenie należności z tytułu składek członkowskich w całości, w wysokości 749 zł, ze względu na zły stan zdrowia - długotrwałe leczenie stomatologiczne przy zwiększonych kosztach leczenia wynikających z wprowadzonego na terenie kraju stanu epidemii.

2. Pismem z 19 sierpnia 2020 r. zainteresowany został poinformowany o rozstrzygnięciu jego wniosku przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie (dalej jako: „ROIRP”), zapadłego w dniach 10-11 sierpnia 2020 roku, którym odmówiono mu umorzenia składek członkowskich.

4. Uchwałą z 3 października 2020 r. Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych (dalej: „Prezydium”), po rozpatrzeniu odwołania zainteresowanego, działając na podstawie art. 134 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, dalej: „k.p.a.”) stwierdziło niedopuszczalność wniesionego odwołania.

Organ wskazał, że w niniejszej sprawie niedopuszczalność odwołania wynika z przyczyn przedmiotowych, a mianowicie z tego, że brak jest przedmiotu zaskarżenia tj. rozstrzygnięcie ROIRP nie jest decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a., co wyklucza dopuszczalność złożenia od niego odwołania.

Prezydium zaznaczyło ponadto, że obowiązek opłacania składek członkowskich jest obowiązkiem o charakterze cywilnoprawnym, z uwagi na jego majątkowy charakter oraz oparcie stosunków między samorządem a jego członkami na zasadzie równorzędności (por. Uchwała Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 20 listopada 1987 r., III PZP 42/87). Uchwała Rady OIRP o umorzeniu zaległych składek lub uchwała Rady OIRP o odmowie umorzenia zaległych składek jest cywilnoprawnym oświadczeniem woli, a oświadczenie takie nie może być kwestionowane przez

Sygn. akt II GSK 1626/22

odwołanie do drugiej instancji na drodze właściwej dla procedury administracyjnej w sprawach związanych z wykonywaniem administracji publicznej. W przypadku podjęcia przez organ uchwały w zakresie umorzenia/odmowy umorzenia składek członkowskich - uchwała taka nie jest uchwałą z zakresu administracji publicznej, ale jest to uchwała dotycząca sprawy wewnątrzorganizacyjnej samorządu zawodowego związana ściśle z członkostwem w samorządzie radców prawnych i obowiązkami członka wobec własnej korporacji.

5. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, po rozpoznaniu skargi RPO wskazał, że zaskarżona uchwała narusza prawo.

WSA wskazał, że zgodnie z treścią art. 60 pkt 11 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 75 z późn. zm., dalej: „ustawa o radcach”), KRRP przyznana została kompetencja do określania wysokości składki członkowskiej. Zasady ponoszenia opłat na rzecz samorządu zostały doprecyzowane w uchwale Nr 7/VIII/2010 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie wysokości składki członkowskiej i składki ubezpieczeniowej, zasad ich uiszczania i podziału. Zgodnie z treścią § 10 ww. uchwały, rada okręgowej izby może, na wniosek zobowiązanego, umorzyć w całości albo w części należności z tytułu składki członkowskiej. Zobowiązany powinien wykazać, że z uwagi na trudną sytuację materialną, zły stan zdrowia lub inne ważne okoliczności wskazane we wniosku nie jest w stanie wykonywać obowiązku uiszczania składki członkowskiej w całości albo w części.

W wyroku z dnia 26 lutego 2010 r. VI SA/Wa 421/09 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie przesądził, że sprawa dotycząca rozpatrzenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składki członkowskiej jest sprawą indywidualną z zakresu administracji publicznej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Sąd podkreślił, że w myśl art. 60 pkt 6 ustawy o radcach prawnych, do zakresu działania KRRP należy rozpatrywanie odwołań od uchwał rad okręgowych izb radców prawnych. Żaden przepis ustawy o radcach prawnych, ani żaden inny akt normatywny rangi ustawowej, regulujący funkcjonowanie samorządu radcowskiego nie przewiduje jakiegokolwiek wyłączenia zasady dwuinstancyjności w sprawach z zakresu umorzenia należności z tytułu składki członkowskiej. Dlatego też, zdaniem Sądu, wyłączenie dwuinstancyjności postępowania w odniesieniu do uchwał rady okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składki członkowskiej, naruszałoby zarówno art. 78 Konstytucji RP oraz art. 15 k.p.a. w zw. z

Sygn. akt II GSK 1626/22

art. 127 § 1 k.p.a., a także przepisy ustawy o radcach prawnych, w tym przede wszystkim art. 60 pkt 6 tego aktu normatywnego, wyrażające zasadę dwuinstancyjności postępowania przed organami administracji (organami samorządu radcowskiego).

Sąd I instancji podzielił zaprezentowane w ww. wyroku stanowisko.

6. Skargę kasacyjną wniosło Prezydium, zaskarżając powyższy wyrok w całości i zarzucając mu naruszenie przepisów postępowania, tj. naruszenie art. 145 § 1 pkt. 1 lic. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (obecnie tekst jedn. Dz. U. z 2024 r., poz. 935 ze zm.; dalej: „p.p.s.a.”) w zw. z art. 3 § 2 pkt. 1 p.p.s.a. oraz art. 1 pkt. 1 i 2 k.p.a. poprzez uznanie, że sprawa dotycząca rozpatrzenia wniosku o umorzenie należności z tytułu składki członkowskiej jest sprawą z zakresu administracji publicznej oraz powinna zostać zakończona wydaniem uchwały mającej charakter decyzji administracyjnej do której stosuje się w pełni postanowienia k.p.a., podczas gdy powołana sprawa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej i nie kończy się wydaniem uchwały mającej charakter decyzji administracyjnej, a co za tym idzie nie stosuje się do niej postanowień k.p.a. oraz tym bardziej nie podlega ona kognicji sądu administracyjnego, które to naruszenie miało wpływ na wynik sprawy wyrażający się w tym, że gdyby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nie dopuścił się powołanych naruszeń wydałby wyrok w którym oddaliłby skargę wniesioną na uchwałę.

Mając na względzie powyższe Prezydium wniosło o uchylenie wyroku i oddalenie skargi, zasądzenie kosztów postępowania oraz o rozpoznanie sprawy na rozprawie.

7. Nie została w sprawie udzielona odpowiedź na skargę kasacyjną.

III. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

1. Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny, rozpoznając sprawę na skutek wniesienia skargi kasacyjnej, związany jest granicami tej skargi, a z urzędu bierze pod rozwagę tylko nieważność postępowania, która zachodzi w wypadkach określonych w § 2 tego przepisu. Podstaw nieważnościowych w niniejszej sprawie nie stwierdzono. Oznacza to, że przytoczone w skardze kasacyjnej przyczyny wadliwości prawnej zaskarżonego orzeczenia determinują zakres kontroli dokonywanej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

2. Związaną podstawami skargi kasacyjnej polega na tym, że wskazanie przez stronę skarżącą naruszenia konkretnego przepisu prawa materialnego czy też procesowego

Sygn. akt II GSK 1626/22

określa zakres kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zatem sam autor skargi kasacyjnej wyznacza zakres kontroli instancyjnej, wskazując, które normy prawa zostały naruszone. Naczelny Sąd Administracyjny nie ma obowiązku ani prawa do domyślania się ani uzupełniania argumentacji autora skargi kasacyjnej. Przytoczenie podstawy kasacyjnej musi być więc precyzyjne, gdyż Naczelny Sąd Administracyjny może uwzględnić tylko te przepisy, które zostały wyraźnie wskazane w skardze kasacyjnej jako naruszone. Nie jest natomiast władny badać, czy sąd administracyjny pierwszej instancji nie naruszył innych przepisów (por. postanowienie NSA z dnia 5 sierpnia 2004 r., sygn. akt FSK 299/04, OSP 2005/3, poz. 36, oraz wyrok NSA z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt II GSK 634/19, wszystkie orzeczenia powoływane w niniejszym uzasadnieniu są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych: <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

3. Skarga kasacyjna zasługuje na uwzględnienie, albowiem podniesiony w niej zarzut naruszenia przepisów postępowania jest zasadny.

Skarżący kasacyjnie zarzucił naruszenie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. w zw. z art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. oraz art. 1 § 1 i § 2 k.p.a., poprzez błędne przyjęcie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny, że sprawa dotycząca umorzenia należności z tytułu składek członkowskich radcy prawnego stanowi sprawę z zakresu administracji publicznej, do której mają zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, a w konsekwencji, że uchwała organu samorządu zawodowego podjęta w tym przedmiocie podlega kontroli sądu administracyjnego.

Rozstrzygnięcie powyższego zagadnienia wymaga w szczególności oceny charakteru prawnego obowiązku uiszczania składek członkowskich przez radców prawnych oraz ustalenia, czy podejmowane przez organy samorządu zawodowego uchwały w sprawach umorzenia składek stanowią wykonywanie zadania z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 1 § 1 k.p.a., czy też mieszczą się w sferze stosunków korporacyjnych o charakterze wewnętrznym, wynikających z członkostwa w samorządzie zawodowym.

4. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy ma prawidłowa kwalifikacja prawna uchwały organu samorządu zawodowego radców prawnych podjętej w przedmiocie umorzenia zaległych składek członkowskich, a w szczególności ustalenie, czy stanowi ona akt z zakresu administracji

Sygn. akt II GSK 1626/22

publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., a tym samym czy podlega kontroli sądu administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie błędnie zakwalifikował przedmiotową sprawę jako sprawę z zakresu administracji publicznej, co doprowadziło do wadliwego przyjęcia, że zaskarżona uchwała Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych stanowi akt podlegający kontroli sądowoadministracyjnej. Jak wynika jednoznacznie z akt sprawy, rozstrzygnięcie Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, a następnie uchwała Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 3 października 2020 r. nr 950/X/2020, zostały podjęte na podstawie § 10 uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych nr 7/VIII/2010 w sprawie wysokości składki członkowskiej, zasad jej uiszczania oraz możliwości umorzenia należności składkowych. Akt ten ma charakter wewnętrzny i stanowi element regulacji korporacyjnej samorządu zawodowego, a nie źródło prawa powszechnie obowiązującego w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP. W konsekwencji uchwała podjęta na jego podstawie nie może być uznana za decyzję administracyjną w rozumieniu art. 104 k.p.a., gdyż nie została wydana w sprawie indywidualnej z zakresu administracji publicznej, lecz w ramach stosunku korporacyjnego łączącego samorząd zawodowy z jego członkiem.

Trafnie podniósł skarżący kasacyjnie organ, że obowiązek uiszczania składek członkowskich ma charakter majątkowy i wynika z członkostwa w samorządzie zawodowym, a nie z władztwa publicznego państwa. Sam fakt, że samorząd zawodowy wykonuje określone zadania publiczne, nie oznacza, że każda jego czynność ma charakter administracyjnoprawny. Decydujące znaczenie ma charakter stosunku prawnego będącego podstawą wydania danego aktu.

Sąd pierwszej instancji w podjęciu przez OIRP uchwały w przedmiocie wniosku o umorzenie składki członkowskiej upatruje działania o cechach indywidualnego aktu o charakterze władczym w stosunku do członka samorządu zawodowego. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd pierwszej instancji odwołuje się do powinności szerokiego stosowania instytucji postępowania administracyjnego w postępowaniu korporacyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny nie podziela tego poglądu.

Podkreślić należy, że ustawodawca w u.r.p. określającej zasady wykonywania obsługi prawnej przez radców prawnych oraz działania samorządu radców prawnych wprowadził obowiązkową przynależność radców prawnych i aplikantów radcowskich do samorządu (art. 40 ust. 2). Oznacza to, że podjęcie wykonywania zawodu radcy

Sygn. akt II GSK 1626/22

prawnego w ramach tej ustawy powoduje przystąpienie radcy prawnego do samorządu radców prawnych. Jeżeli wykonywanie zawodu radcy prawnego jest dobrowolne, to - w razie jego wykonywania - członkostwo w samorządzie radców prawnych jest obowiązkowe. Z przynależnością do samorządu radców prawnych łączy się obowiązek płacenia składki członkowskiej, ustalonej przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych. Stwierdzenie to wynika pośrednio z art. 57 pkt 5 u.r.p. Potwierdzenie takiej wykładni zawiera art. 63 pkt 1 u.r.p. stanowiącej, iż działalność samorządu jest finansowana przede wszystkim ze składek opłacanych przez radców prawnych i aplikantów radcowskich. Składki członkowskie świadczone na rzecz samorządu stanowią środki finansowe przeznaczone na cele związane z jego działalnością, która ma służyć interesom radców prawnych i zaspokajaniu ich potrzeb. Z tego źródła samorząd gromadzi majątek korporacyjny, a każdy jego członek jest uprawniony do szeregu świadczeń oraz do korzystania z tego majątku. Nakłada to na organy samorządu obowiązek odpowiedniego gospodarowania i rozporządzania tym majątkiem.

Dodać należy, że wysokość składki członkowskiej w korporacji samorządowej radców prawnych ustala Krajowa Rada Radców Prawnych, co wynika z ustawowego upoważnienia. W myśl art. 60 pkt 11 u.r.p. Krajową Radą Radców Prawnych ma kompetencje do określania 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. Ustawodawca opowiedział się więc za tym, aby organizacja samorządowa sama zarządzała swoimi sprawami finansowymi i sama decydowała o swoim majątku, co odpowiada istocie samorządu w ogóle.

Ustawodawca przyjął, że przymusowość przynależności do samorządu zawodowego radców prawnych stwarza po stronie wszystkich członków samorządu obowiązek płacenia składki członkowskiej. Określił również skutki ich nieuiszczenia (art. 29 pkt 4a u.r.p.).

W świetle powyższych wywodów nie powinno budzić wątpliwości, że składka członkowska radców prawnych nie jest daniną publiczną, że ich płacenie przez radcę prawnego nie jest obowiązkiem wobec państwa, lecz wobec samorządu. Sąd też stosunek, jaki wiąże się z wykonywaniem tego obowiązku, z uwagi na jego majątkowy charakter oraz oparcie stosunków między samorządem a jego członkami na zasadzie równorzędności, jest stosunkiem cywilnoprawnym. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 7 lipca 1976 r. (I CZ 39/76 - OSNCP 1977, z. 9, poz. 164), "Samorządowy charakter organizacji nie uzasadnia wyłączenia sporów między nią a jej

Sygn. akt II GSK 1626/22

członkami z drogi sądowej. Z istoty bowiem samorządu - a w szczególności samorządu zawodowego wynika, że o sprawach samej organizacji, o stosunkach między nią a członkami decydują członkowie, a więc że stosunki te mają charakter stosunków opierających się na zasadzie równorzędności; to z kolei rozstrzyga o cywilnoprawnym charakterze tych stosunków i - tym samym - o ich podleganiu drodze sądowej (art. 2 § 1 k.p.c.)."

5. Stanowisko to znajduje jednoznaczne potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie Sądu Najwyższego. W szczególności w uchwale z dnia 20 listopada 1987 r., sygn. akt III PZP 42/87, Sąd Najwyższy stwierdził, że obowiązek uiszczania składek członkowskich na rzecz samorządu zawodowego ma charakter cywilnoprawny, a stosunki pomiędzy samorządem zawodowym a jego członkami opierają się na zasadzie równorzędności stron, właściwej stosunkom prawa prywatnego. Podobnie w uchwale z dnia 23 października 1986 r., sygn. akt III PZP 63/86, Sąd Najwyższy wskazał, że należności składkowe samorządu zawodowego nie mają charakteru publicznoprawnego, lecz wynikają ze stosunku członkostwa w korporacji zawodowej.

Pogląd ten znajduje również pełne potwierdzenie w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. W szczególności w wyroku z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1837/18, wydanym w sprawie dotyczącej analogicznego zagadnienia prawnego, NSA jednoznacznie stwierdził, że uchwały organów samorządu radców prawnych podejmowane w przedmiocie umorzenia należności z tytułu składek członkowskich nie stanowią aktów z zakresu administracji publicznej, lecz rozstrzygnięcia w sprawach wewnętrznych samorządu zawodowego, wynikające z jego autonomii korporacyjnej. NSA wskazał w tym orzeczeniu, że składka członkowska nie stanowi daniny publicznej, a obowiązek jej uiszczania nie wynika z relacji władczej pomiędzy organem administracji publicznej a jednostką, lecz z przynależności do samorządu zawodowego.

W świetle powyższych judykatów nie powinno budzić wątpliwości, że należność z tytułu składek członkowskich jest należnością cywilnoprawną, której organy samorządu radców prawnych mogą dochodzić w celu wyegzekwowania zaległych należności w stosunku do radcy prawnego w postępowaniu sądowym.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym również utrwalony jest pogląd, że uchwały organu samorządu zawodowego ustalające wysokość składki członkowskiej stanowią ogólny akt o charakterze normatywnym skierowany do wszystkich członków samorządu, ściśle związany z członkostwem w tym samorządzie. Z uwagi na to, że akt

Sygn. akt II GSK 1626/22

ten nie ma charakteru indywidualnego, nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego (por. przywołany wcześniej wyrok NSA z 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1837/18, a także postanowienia NSA: z 14 września 1992 r., sygn. akt II SA 1470/92; z 12 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Wr 1040/95; z 15 stycznia 1997 r., sygn. akt III SA 537/96 czy też wyrok NSA z 25 września 2025 r., II GSK 393/25).

Uchwały organów samorządu zawodowego wydawane w oparciu o regulacje wewnątrzkorporacyjne o charakterze regulaminowym, ingerujące w sferę wolności i praw członków samorządu zawodowego, nie mogą więc zostać poddane kontroli sądowoadministracyjnej, bowiem regulacje te nie stanowią normy prawa materialnego, w oparciu o którą członek samorządu zawodowego może dochodzić swoich praw w postępowaniu przed sądem administracyjnym. Podkreślenia wymaga, że kontrola sądu administracyjnego aktu możliwa jest wówczas, gdy istnieje związek między obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegający na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (zob. wyrok NSA z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 2164/97).

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że uchwała rady okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie umorzenia składek członkowskich nie stanowi aktu administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., gdyż nie została wydana w sprawie z zakresu administracji publicznej. Nie stanowi ona przejawu wykonywania władztwa publicznego (imperium), lecz przejaw działalności samorządu zawodowego w sferze jego autonomii korporacyjnej (dominium).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, przyjmując odmienną wykładnię, pominął zasadnicze znaczenie charakteru prawnego stosunku korporacyjnego łączącego radcę prawnego z samorządem zawodowym oraz błędnie utożsamiał każdą działalność samorządu zawodowego z wykonywaniem administracji publicznej. Stanowisko to nie znajduje oparcia ani w przepisach prawa, ani w utrwalonym orzecznictwie sądowym.

Nie można podzielić poglądu Sądu pierwszej instancji, że sam fakt, iż samorząd zawodowy wykonuje zadania publiczne w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, przesądza o administracyjnoprawnym charakterze wszystkich jego rozstrzygnięć. Samorząd zawodowy działa bowiem zarówno w sferze publicznoprawnej, jak i w sferze stosunków korporacyjnych o charakterze prywatnoprawnym. Uchwały podejmowane w

Sygn. akt II GSK 1626/22

tej drugiej sferze nie stanowią aktów administracyjnych i nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej.

W konsekwencji należy uznać, że Wojewódzki Sąd Administracyjny, przyjmując, iż zaskarzona uchwała podlega kontroli sądowoadministracyjnej, naruszył art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a. poprzez jego błędną wykładnię, a także art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. poprzez jego niewłaściwe zastosowanie. Naruszenie to miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem doprowadziło do uchylenia uchwały organu samorządu zawodowego mimo braku podstaw prawnych do objęcia jej kontrolą sądowoadministracyjną.

W tej sytuacji Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych prawidłowo stwierdziło niedopuszczalność odwołania, gdyż nie istniał akt administracyjny, od którego odwołanie mogłoby być wniesione w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

6. Nie zasługuje na uwzględnienie stanowisko zaprezentowane w toku postępowania przez Rzecznika Praw Obywatelskich, który wskazywał, że wyłączenie kontroli instancyjnej i sądowoadministracyjnej w sprawach umorzenia składek członkowskich prowadzi do naruszenia zasady równości oraz prawa do sądu, a także do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji prawnej członków samorządu zawodowego.

Argumentacja ta opiera się jednak na założeniu, które nie znajduje potwierdzenia w obowiązującym stanie prawnym, a mianowicie na utożsamieniu stosunków korporacyjnych samorządu zawodowego ze stosunkami administracyjnoprawnymi.

Jak wskazano powyżej, obowiązek uiszczania składek członkowskich nie ma charakteru publicznoprawnego, lecz wynika z przynależności do samorządu zawodowego i ma charakter majątkowy. W konsekwencji stosunek prawny łączący radcę prawnego z samorządem zawodowym w tym zakresie ma charakter stosunku korporacyjnego, a nie stosunku administracyjnoprawnego.

Stanowisko to znajduje jednoznaczne potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w przywoływanej już uchwale z dnia 20 listopada 1987 r., sygn. akt III PZP 42/87, gdzie SN stwierdził, że należności z tytułu składek członkowskich mają charakter cywilnoprawny, a wynikające z nich spory podlegają rozpoznaniu przez sądy powszechne, a nie przez organy administracji publicznej. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 kwietnia 2022 r., sygn. akt II GSK 1837/18, również jednoznacznie wskazał, że uchwały organów samorządu zawodowego radców prawnych podejmowane w przedmiocie umorzenia składek członkowskich stanowią akty o

charakterze wewnętrznym, wynikające z autonomii korporacyjnej samorządu, i nie podlegają kontroli sądowoadministracyjnej. NSA podkreślił w tym orzeczeniu, że sam fakt przymusowego charakteru członkostwa w samorządzie zawodowym nie przesądza o administracyjnoprawnym charakterze wszystkich stosunków wynikających z tego członkostwa.

Nie można również podzielić stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich, że brak kontroli sądowoadministracyjnej prowadzi do naruszenia prawa do sądu, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Jak wskazano bowiem w orzecznictwie Sądu Najwyższego, spory wynikające ze stosunków korporacyjnych samorządu zawodowego podlegają kontroli sądów powszechnych w zakresie właściwym dla stosunków cywilnoprawnych. Tym samym prawo do sądu nie jest wyłączone, lecz realizowane jest w ramach właściwego trybu sądowego, odpowiadającego charakterowi danego stosunku prawnego.

Nie można także podzielić argumentu, że przyjęcie cywilnoprawnego charakteru należności składkowych prowadzi do naruszenia zasady równości wobec prawa. Zasada ta wymaga równego traktowania podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji prawnej. Tymczasem sytuacja członków samorządu zawodowego w zakresie obowiązków składkowych wynika ze szczególnego stosunku korporacyjnego, który z natury rzeczy różni się od stosunków administracyjnoprawnych.

W konsekwencji brak jest podstaw do przyjęcia, że wyłączenie kontroli sądowoadministracyjnej w niniejszej sprawie prowadzi do naruszenia konstytucyjnych praw jednostki. Przeciwnie, przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieuzasadnionego rozszerzenia zakresu kontroli sądowoadministracyjnej na sprawy, które nie mają charakteru administracyjnoprawnego.

7. Podkreślenia wymaga, że mimo iż zasadnicze rozstrzygnięcie Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie w przedmiocie odmowy umorzenia zaległych składek członkowskich nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej, to odmienny charakter prawny ma uchwała Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 3 października 2020 r. nr 950/X/2020 w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania.

Uchwała ta została bowiem podjęta w wyniku rozpoznania środka odwoławczego wniesionego przez stronę i zawierała rozstrzygnięcie procesowe dotyczące dopuszczalności tego środka, a więc odnosiła się do sfery uprawnień proceduralnych

Sygn. akt II GSK 1626/22

strony. W konsekwencji uchwała ta stanowi akt, który może podlegać kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie oceny prawidłowości przyjęcia niedopuszczalności odwołania.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a., kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje również postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie, a także inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Uchwała Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie stwierdzenia niedopuszczalności odwołania ma charakter rozstrzygnięcia procesowego, analogicznego do postanowienia o niedopuszczalności odwołania, o którym mowa w art. 134 k.p.a.

Zgodnie z art. 134 k.p.a., organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania, jeżeli odwołanie nie przysługuje. Rozstrzygnięcie takie kończy postępowanie odwoławcze i przesądza o sytuacji procesowej strony, a tym samym podlega kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie jego zgodności z prawem.

W niniejszej sprawie Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, działając jako organ wyższego stopnia w strukturze samorządu zawodowego, wydało uchwałę o charakterze procesowym, rozstrzygającą o dopuszczalności środka odwoławczego. Uchwała ta wywołuje skutki prawne w sferze uprawnień proceduralnych strony i jako taka może stanowić przedmiot kontroli sądowoadministracyjnej w zakresie jej zgodności z prawem, w szczególności w zakresie prawidłowości przyjęcia niedopuszczalności odwołania.

W konsekwencji skarga wniesiona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a., gdyż jej przedmiotem był akt podlegający kontroli sądu administracyjnego w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 2 p.p.s.a.

Jednocześnie jednak kontrola ta ogranicza się do oceny prawidłowości rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności odwołania, a nie do oceny merytorycznej zasadności rozstrzygnięcia Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie w przedmiocie umorzenia składek członkowskich, które – jak wskazano powyżej – nie stanowi aktu z zakresu administracji publicznej.

8. Reasumując sąd pierwszej instancji dokonał zatem nieuprawnionego poszerzenia kognicji sądów administracyjnych na akty kierownictwa samorządu zawodowego radców prawnych, dotyczące kwestii niezwiązanych z wykonywaniem powierzonego im władztwa państwowego.

Sygn. akt II GSK 1626/22

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że kontrolowany wyrok sądu pierwszej instancji nie odpowiada prawu i podlega uchyleniu. Równocześnie, wobec dostatecznego wyjaśnienia istoty sprawy, na podstawie art. 188 p.p.s.a. w związku z art. 151 p.p.s.a. oddalił skargę.

9. Mając na uwadze trudną sytuację materialną skarżącego Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 207 § 2 p.p.s.a. odstąpił od zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego w całości.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Sekretarz sądowy

Karolina Puźniak