

Lublin, 14 września 2011r.

**Opinia prawna**  
**dotycząca § 36 ust. 1 uchwały Nr 10/2010**  
**IX Krajowego Zjazdu Radców Prawnych**  
**z dnia 6 listopada 2010r.**

**w sprawie zasad przeprowadzania wyborów do organów samorządu  
radców prawnych, liczby członków tych organów oraz trybu ich odwoływania,  
a także podejmowania uchwał przez organy samorządu.**

**I.** Przedmiotem opinii jest kwestia interpretacji zasad i reguł podejmowania uchwał przez organy samorządu zawodowego radców prawnych w świetle § 36 ust. 1 Uchwały przywołanej w tytule opinii. Stanowi on, iż uchwały organów samorządu podejmowane są zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy członków danego organu.

Na kanwie tego przepisu wątpliwości budzić może sytuacja, w której zgodnie z listą obecności uczestników posiedzenia bierze w nim udział wymagana prawem liczba delegatów, co oznacza spełnienie wymogu *quorum*, natomiast w przeprowadzonym w toku posiedzenia głosowaniu (-niach) bierze udział mniej niż połowa członków danego organu.

W związku z tak opisaną sytuacją rodzi się pytanie: czy członkowie danego organu, obecni w sali obrad w trakcie głosowania, ale nie uczestniczący w nim czynnie, powinni być uwzględniani przy obliczaniu *quorum*, o którym mowa w § 36 ust. 1 *in fine* Uchwały?

**II.** Uchwały organów samorządu terytorialnego – podobnie jak inne uchwały ciał kolegialnych – stanowią podstawowy, sformalizowany akt woli organu, podejmowany w procedurze, określanej najczęściej wewnętrznymi przepisami. Dla tego rodzaju aktów, prawo określa zazwyczaj precyzyjne reguły, warunkujące zarówno ich ważność jak i osiągnięcie konkretnego rozstrzygnięcia prawnego. Regulacje prawne

obejmują także zasady dotyczące sposobu głosowania, najczęściej przyjmując w tym zakresie formułę głosowania jawnego, wyjątkowo zaś – jak to ma miejsce w przypadku § 36 ust. 2 przedmiotowej Uchwały Nr 10/2010 – dopuszczając również głosowanie tajne.

Spośród zasad i reguł kształtujących przebieg i skutki kolegiального procesu decyzyjnego pierwszorzędne znaczenie przypisuje się tym, które warunkują ważność i wiążący charakter przeprowadzonego przez organ głosowania oraz tym, które pozwalają ustalić kierunek przyjętego rozstrzygnięcia, to znaczy bezpośrednio determinują przyjęcie lub odrzucenie treści aktu, poddanego procedurze kolegiального decydowania.

Zasadą, powszechnie przyjmowaną w procesie kolegiального decydowania jest odpowiednie *quorum*. W doktrynie prawa, pojęcie to ma charakter zastany i definiowane jest jako liczba określająca minimalne grono członków organu kolegiального lub uczestników zgromadzenia (zebrania), niezbędne dla ważności uchwał podejmowanych przez organ ( W. Skrzydło – *Leksykon wiedzy o państwie i konstytucji* – Warszawa 2000, s. 64). Standardem przyjmowanym we współczesnych procedurach decyzyjnych jest w tym względzie określenie owej liczby na poziomie co najmniej połowy członków danego organu. Tak też regułę tę kształtuje § 36 ust. 1 Uchwały, stanowiąc iż uchwały organów samorządu podejmowane są zwykłą większością głosów w głosowaniu jawnym w obecności co najmniej połowy członków danego organu. Wypada przy tym zaznaczyć, że w kwestii *quorum*, przepis ten w pełni nawiązuje do obowiązującej regulacji ustawowej, mianowicie art. 45 ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych (tekst ujednolicony: Dz. U. z 2010r., Nr , poz. 65 z późn. zm.).

W kwestii mechanizmów weryfikacji obecności na posiedzeniu minimalnej liczby członków organu, warunkującej ważność podejmowanych rozstrzygnięć, najbardziej rozpowszechnioną jest reguła domniemania *quorum*. O ile zatem stosowne przepisy nie stanowią inaczej, sprawdzanie liczby obecnych członków organu w trakcie posiedzenia przez przewodniczącego może mieć miejsce - z jego własnej inicjatywy lub na wniosek formalnie zgłoszony przez uprawnionego uczestnika zgromadzenia - wyłącznie w przypadku powzięcia wątpliwości co do tego, czy w zgromadzeniu

uczestniczy wymagana przez przepisy, minimalna liczba członków danego ciała kolegiálnego, uprawnionych do udziału w podejmowaniu uchwały. Jest to o tyle istotne, iż przyjęcie jej przez organ w warunkach braku *quorum* czyni akt głosowania bezskutecznym prawnie. Warto również podkreślić, że rozstrzygnięcie o losach uchwały przy braku *quorum* nie stanowi podstawy dla dokonania reasumpcji głosowania. Jest ona bowiem dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy głosowanie jest *w a ż n e* (podkreśl. autora), a uzasadnione wątpliwości budzi jedynie jego wynik, czyli samo rozstrzygnięcie (W. Orłowski – *Reasumpcja* [w:] *Mała encyklopedia wiedzy politycznej* (red. M. Chmaj, W. Sokół) – Toruń 1996, s. 257.)

W kolegiálnym procesie decyzyjnym, rozstrzygnięcie kwestii ujętych w treści uchwały, zapada na skutek uzyskania – bądź nie uzyskania – wymaganej prawem większości głosów członków danego organu, korzystających z prawa do głosowania.

Co do formuły określania większości, wymaganej dla podjęcia uchwały, współczesne prawo dopuszcza zasadniczo trzy, alternatywne warianty: a) większość zwykłą – uchwała zostaje przyjęta, o ile „za” oddano więcej głosów niż „przeciw”; b) większość bezwzględną – uchwała zostaje przyjęta, o ile „za” opowiedziała się ponad połowa ogółu głosujących; c) większość kwalifikowana – uchwała zostaje przyjęta, o ile „za” opowiedziała się liczba głosujących większa niż połowa plus jeden. Większość ta wyrażana jest za pomocą ułamka zwykłego (np. 3/5, 3/4, 2/3) i stanowi najtrudniejszą barierę proceduralną dla ustalenia rozstrzygnięcia, podejmowanego w głosowaniu przez organ kolegiálny.

Spośród wymienionych wariantów, w praktyce funkcjonowania procesu decyzyjnego ciał kolegiálnych najczęściej preferowana jest większość zwykła, co znajduje również zastosowanie w opiniowanym § 36 ust. 1 Uchwały.

**III.** Co się tyczy kluczowej dla kierunku niniejszej opinii kwestii, to znaczy interpretacji zwrotu „w obecności” zawartego w dyspozycji § 36 ust. 2 Uchwały Nr 10/2010 Krajowego Zjazdu Radców Prawnych, nauka prawa nie dopracowała się, jak dotąd, jednolitego poglądu. Rozdźwięk ten widoczny jest także w nauce prawa konstytucyjnego - *quorum* z istoty stanowi instytucję o niebagatelnym znaczeniu ustrojowym, zwłaszcza w odniesieniu do procedur parlamentarnych – gdzie

funkcjonują dwa, przeciwstawne poglądy w kwestii rozumienia pojęcia „obecność” w kontekście aktu głosowania.

Pierwsze uzależnia zaliczenie członka organu do grona „obecnych” od jego aktywnego udziału w akcie głosowania, co w konsekwencji oznacza, że aby głosowanie mogło być uznane za prawnie wiążące, co najmniej połowa członków danego organu musi wyraźnie opowiedzieć się w kwestii uchwały, będącej przedmiotem rozstrzygnięcia, głosując „za”, „przeciw” bądź przynajmniej wstrzymując się od głosu, o ile ostatnia z wymienionych alternatyw nie została wyraźnie wyłączona przez przepisy, regulujące mechanizm głosowania. Jeżeli więc w głosowaniu nie wzięła czynnego udziału przynajmniej połowa członków danego organu, wówczas nie może być ono prawnie skuteczne. Implikuje to konieczność jego powtórzenia wówczas, gdy możliwe stanie się wzięcie w nim aktywnego udziału przez wymaganą dla *quorum* liczbę członków organu (tak, np. J. Mordwiłko – *Prawna skuteczność głosowania nad projektem ustawy z powodu braku kworum* [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych, tom 2* (wybór i opracowanie W. Odrowąż-Sypniewski) – Warszawa 2010, s. 509-510).

Zgodnie z drugim stanowiskiem, przeważającym w doktrynie, „obecność”, przyjmowana jako *conditio sine qua non quorum* oznacza samą, fizyczną obecność członka danego organu kolegialnego w sali obrad podczas głosowania, niezależnie do tego, czy bierze on czynny udział w akcie głosowania, opowiadając się alternatywnie „za”, „przeciw” albo oddając głos „wstrzymujący się”, czy też zachowuje się biernie, to znaczy nie głosując w pewnym sensie asystuje jedynie przy akcie głosowania, dokonywanym przez pozostałych uczestników posiedzenia. W tym przypadku, sama obecność członka organu w sali obrad w trakcie głosowania upoważnia do tego, by uwzględniać go przy ustalaniu minimalnej liczby uczestników posiedzenia, warunkującej ważność podejmowanych przez organ rozstrzygnięć prawnych (np. A. Szmyt – *W sprawie niewzięcia udziału w głosowaniu przez posła obecnego na posiedzeniu* – „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 4, s. 73; L. Garlicki – *Komentarz do art. 120 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II* (red. L. Garlicki) – Warszawa 2001, s. 7).

Wartości tak istotne jak racjonalność i efektywność kolegiального procesu decyzyjnego, szczególnie w warunkach samorządowej korporacji zawodowej, nakazują zdecydowanie opowiedzieć się za drugim z wymienionych stanowisk.

W liczbie członków organu, których obecność wystarcza (używane w terminologii prawniczej sformułowanie *quorum* w istocie stanowi skrót łacińskiej formuły *quorum praesentia sufficit* – „których obecność wystarcza”) do stwierdzenia ważności głosowania, przeprowadzonego przez określony organ samorządu zawodowego radców prawnych należy uwzględniać nie tylko tych uczestników posiedzenia, którzy brali czynny udział w samym akcie głosowania, ale również pozostałych obecnych w tym czasie w sali obrad, choćby w głosowaniu aktywnie nie uczestniczyli. Przyjęcie odmiennego stanowiska mogłoby w konsekwencji znacząco obniżyć poziom efektywności korporacyjnych procesów decyzyjnych, stanowiąc pokusę dla zachowań *stricte* obstrukcyjnych, zmierzających do opóźniania lub uniemożliwiania podjęcia przez organ określonej uchwały z przyczyn „technicznych”.

Wypada zaznaczyć, iż bierne zachowanie członków organu w toku głosowania jest zjawiskiem dość często odnotowywanym w praktyce funkcjonowania współczesnych ciał kolegialnych, jednakże głównie tych o *stricte* politycznej proweniencji. W forpoczcie tego typu zachowań plasują się niewątpliwie członkowie ugrupowań parlamentarnych, którzy nierzadko „głosują nogami” świadomie nie przychodząc na głosowania lub opuszczając salę posiedzeń przed rozpoczęciem aktu głosowania po tylko, by uniemożliwić izbie skuteczne podjęcie uchwały w sprawie.

Nie będąc wyraźnie zakazanymi przez obowiązujące przepisy, z punktu widzenia aksjologii demokratycznego procesu decyzyjnego, tego typu praktyki stanowią przejaw instrumentalizacji prawa i obowiązujących w nim procedur, niewątpliwie sprzeczny z dobrymi obyczajami i rzutujący negatywnie na standardy kultury prawnej. Jeśliby nawet przyjąć, że w sferze polityki zjawiska te toleruje się, jako swego rodzaju „uboczny” skutek gry przeciwstawnych interesów partyjnych, to w obszarze funkcjonowania samorządów zawodowych, w tym i samorządu radców prawnych, wolnych od politycznych konfrontacji, nie powinny mieć one miejsca, gdyż godzą w samą istotę samorządności i niezależności korporacyjnej. W szczególności, zachowania noszące znamiona obstrukcji nie powinny być udziałem członków

kolegialnych organów samorządu radców prawnych. Z członkostwa *implicite* wynika bowiem obowiązek czynnego uczestnictwa w pracach organu, zwłaszcza w zakresie podejmowania decyzji, odnoszących się do żywotnych często kwestii, związanych z funkcjonowaniem samorządu. Z tą intencją, członkowie korporacji delegują do organu swoich przedstawicieli, w zaufaniu, iż wyrażając zgodę na ubieganie się o mandat, kandydat zamierza sprawować go rzetelnie.

Obecność członka organu kolegialnego w sali posiedzeń w trakcie głosowania rodzi domniemanie, iż miał on możliwość wyrażenia swego stanowiska w kwestii poddanej głosowaniu ale z niej dobrowolnie zrezygnował. Innymi słowy, przyjąć należy, że uczestniczył on w rozstrzygnięciu sprawy *per facta concludentia*, uprzednio zapoznając się z treścią proponowanej uchwały, wypowiadając się na temat jej temat w trakcie dyskusji na forum organu lub przynajmniej przysłuchując się argumentom, podnoszonym w jej toku przez innych uczestników zgromadzenia oraz rozważając zarówno ewentualne skutki prawne uchwały jak również potencjalne konsekwencje swego *désintéressement* wobec aktu głosowania. Oczywiście, przyjęcie takiego domniemania determinowane jest prawidłowym przebiegiem procesu decyzyjnego w danym organie kolegialnym. W tym względzie niezbędnym jest, aby uczestnicy obrad organu kolegialnego dysponowali realną możliwością dogłębnego zapoznania się zarówno z treścią proponowanej uchwały jak i skutkami prawnymi, wynikającymi z jej przyjęcia lub odrzucenia. Kwintesencję procesu demokratycznego decydowania stanowi w tym wypadku również i to, by przyjęcie określonego stanowiska przez organ poprzedzone było swobodną debatą na temat projektu uchwały, gwarantującą wszystkim uczestnikom obrad możliwość wyrażenia swego stanowiska w sprawie.

Większość niezbędną dla uzyskania rozstrzygnięcia w głosowaniu ustalać można wyłącznie w oparciu o głosy rzeczywiście oddane, niezależnie od tego, czy oddano je w sposób ważny czy nie. Z tego względu, członek organu obecny na posiedzeniu, ale nie uczestniczący w głosowaniu w sposób prawnie przewidziany, powinien być brany pod uwagę jedynie przy ustalaniu *quorum*, nie zaś przy ustalaniu większości, wymaganej dla podjęcia uchwały (tak L. Garlicki - *Komentarz do art. 120 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom II* (red. L. Garlicki) – Warszawa 2001, s. 7).

Konkludując, pojęcie „obecności”, ujęte w § 36 ust. 1 Uchwały Nr 10/2010 Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 6 listopada 2010r., obejmuje wszystkich członków organu samorządu, uprawnionych do głosowania i obecnych w sali posiedzeń w jego trakcie, niezależnie od tego, czy oddają przysługujący im głos w sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia czy też rezygnują z czynnego udziału w akcie głosowania.

dr Sławomir Patyra  
Katedra Prawa Konstytucyjnego  
UMCS w Lublinie.

dr Arkadiusz Bereza  
Kierownik OBSiL  
Krajowej Rady Radców Prawnych