

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2017r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Krajowej Rady Radców Prawnych

w przedmiocie “Czy niewywiązywanie się z obowiązku doskonalenia zawodowego określonego uchwałą Krajowej Rady Radców Prawnych, wydaną na podstawie art. 60 pkt 8 lit. h ustawy z dnia 6 lipca 1982r. o radcach prawnych, stanowi delikt dyscyplinarny?”

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia zagadnienia stanowiącego przedmiot opinii musi być przypomnienie podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej. Mianowicie zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2016r., poz. 233 z późn. zmian.), powoływanej dalej jako: „Ustawa”: *„Radcowie prawni i aplikanci radcowscy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za postępowanie sprzeczne z prawem, zasadami etyki lub godnością zawodu bądź za naruszenie swych obowiązków zawodowych.”*. Dla potrzeb dalszych rozważań podstawa odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidziana w art. 64 ust. 1a Ustawy (niespełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych) oraz wyłączenie odpowiedzialności dyscyplinarnej przewidziane w art. 64 ust. 2 Ustawy (czyny naruszające przepisy dotyczące porządku i dyscypliny pracy, określone w Kodeksie pracy), zostają pominięte jako nieistotne z punktu widzenia rozstrzyganego zagadnienia. Zgodnie zatem z art. 64 ust. 1 Ustawy jedną z podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej radcy prawnego stanowi naruszenie przez radcę prawnego jego obowiązków zawodowych. Dla udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie istotne jest więc, czy wymóg doskonalenia zawodowego w ogólności, a w szczególności czy wymóg doskonalenia zawodowego określony uchwałą KRRP stanowi obowiązek zawodowy radców prawnych w rozumieniu art. 64 ust. 1 Ustawy.

W ocenie opiniującego analiza przepisów Ustawy prowadzi do wniosku, że Ustawa nakłada na radców prawnych obowiązek doskonalenia zawodowego, jako ich obowiązek o charakterze zawodowym (jako obowiązek zawodowy).

Do doskonalenia zawodowego radców prawnych odnoszą się przepisy art. 41 pkt

4, art. 52 ust. 3 pkt 2, art. 60 pkt 7 i art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy. Kluczowe znaczenie dla sformułowania powyższej konkluzji ma art. 60 pkt 8 Ustawy. Przepisy art. 41 pkt 4, art. 52 ust. 3 pkt 2 i art. 60 pkt 7 Ustawy odnoszą się do doskonalenia zawodowego radców prawnych ujmowanego nie jako obowiązek zawodowy radców prawnych, ale jako zadanie samorządu zawodowego radców prawnych i jego poszczególnych organów. Zgodnie z art. 41 pkt 4 Ustawy: „Do zadań samorządu należy w szczególności doskonalenie zawodowe radców prawnych.” Zgodnie z art. 52 ust. 3 pkt 2 Ustawy: „Do zakresu działania rady okręgowej izby radców prawnych należy w szczególności doskonalenie zawodowe radców prawnych.”. Zgodnie zaś z art. 60 pkt 7 Ustawy: „Do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy m.in. koordynowanie doskonalenia zawodowego radców prawnych.”. Także art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy kierowany jest pozornie nie do radców prawnych, a do organu samorządu. Zgodnie z tym przepisem do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy m.in. uchwalanie regulaminów dotyczących dopełnienia obowiązku zawodowego radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez radców prawnych. Niemniej jednak przepis ten wprost przewiduje istnienie „obowiązku zawodowego radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego”. Nie ulega zatem wątpliwości, że na gruncie regulacji Ustawy, na radcach prawnych spoczywa obowiązek doskonalenia zawodowego. Wynika to wprost z brzmienia ww. przepisu, ale także z jego konstrukcji. Mianowicie przepis ten zawiera normę kompetencyjną upoważniającą Krajową Radę Radców Prawnych do bliższego określenia treści obowiązku doskonalenia zawodowego radców prawnych z jednej strony, z drugiej zaś do określenia uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku. Nie ulega wątpliwości, że istotą normy kompetencyjnej jest upoważnienie podmiotu uzyskującego kompetencję od dokonania czynności konwencjonalnej określonego rodzaju z tym skutkiem, że przez jej dokonanie powstaną lub zaktualizują się obowiązki podmiotów podległych danej kompetencji, tj. adresatów normy kompetencyjnej. Norma kompetencyjna wyznacza bowiem sytuacje prawne dwóch podmiotów: uzyskującego kompetencję oraz adresata normy kompetencyjnej, czy też, ujmując tę kwestię szerzej - sytuację prawną dwóch kategorii podmiotów: podmiotu uzyskującego kompetencję i adresatów normy kompetencyjnej.¹ Norma kompetencyjna nakazuje bowiem

1 S. Wronkowska, Z. Ziemiński „Zarys teorii prawa”, Poznań 2001, s. 35 i 105

adresatom tej normy podporządkować się normie ustanowionej w wyniku wykonania przyznanej przez tę normę kompetencji przez upoważniony podmiot. Może to być zarówno norma indywidualno-konkretna, jak i norma (normy) o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Treść tych norm może być przy tym określona ściśle lub jedynie ramowo. W szczególności kompetencja do ustanowienia norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym wyznacza treść tych norm w sposób jedynie ramowy² (tak jak to ma miejsce w przypadku art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy). Nie ulega zatem wątpliwości, że ustawodawca, udzielając Krajowej Radzie Radców Prawnych w przepisie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy kompetencji do bliższego określenia treści obowiązku doskonalenia zawodowego, nakazuje jednocześnie adresatom tej normy (radcom prawnym) realizację tego obowiązku poprzez postępowanie w sposób nakazany w treści stosownej uchwały ww. organu samorządu. Norma prawna ustanawiająca obowiązek doskonalenia zawodowego ukształtowana została jako norma blankietowa, która nie określa wprost zachowań przez tę normę nakazanych lub zakazanych (tak normy merytoryczne), a jedynie sposób, w jaki mają być dopiero określone zachowania przez tę normę nakazane lub zakazane.³

Mając na uwadze treść przepisu upoważniającego, zgodnie z którym do zadań Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalanie regulaminów „dotyczących dopełnienia obowiązku zawodowego radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez radców prawnych” pojawia się pytanie, czy rzeczywiście ustawodawca udzielił Krajowej Radzie Radców Prawnych kompetencji do określenia treści obowiązku doskonalenia zawodowego, bowiem nie zostało to wprost w przepisie Ustawy wyartykułowane. Przepis nie zawiera też żadnych wytycznych co do treści aktu, który na jego podstawie ma być przyjęty. W ocenie opiniującego na powyższe pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Zgodnie z powołanym powyżej brzmieniem art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy, uzupełniając ramową, ustawową regulację obowiązku doskonalenia zawodowego radców prawnych Krajowa Rada Radców Prawnych władna jest wydawać regulaminy „dotyczące dopełnienia” tego obowiązku, bez bliższego określenia przez Ustawę jakich aspektów tego obowiązku dotyczyć mogą wydawane przez ww. organ samorządu regulaminy. Oznacza to, że literalne brzmienie przepisu obejmuje swoim zakresem również regulaminy dotyczące sposobu, w jaki obowiązek ten ma być

2 Ibidem, s. 35 i 36

3 S. Wronkowska, Z. Ziemiński „Zarys teorii prawa”, Poznań 2001, s. 33 i 34

„dopełniony”, a więc regulaminy określające zachowania radców prawnych, będące przedmiotem ich powinności w tym zakresie (tj. w zakresie dopełnienia obowiązku doskonalenia zawodowego). Dodatkowo uwzględnić trzeba, że obowiązek doskonalenia zawodowego radców prawnych ujęty jest w art. 60 pkt 8 lit h Ustawy w sposób nader ogólny. W oparciu o regulację ustawową poza ustaleniem, że obowiązek taki został ustanowiony oraz poza ustaleniem, że z istoty tego obowiązku polega on na uzupełnianiu i podnoszeniu kwalifikacji zawodowych radców prawnych, nie sposób wyprowadzić dalszych wskazań co do zakresu tego obowiązku i sposobu jego wypełnienia. W rezultacie mając na uwadze całokształt upoważnienia zawartego w przepisie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy, przyjąć należy, że celowym rozstrzygnięciem ustawodawcy było przekazanie do kompetencji Krajowej Rady Radców Prawnych określenia wszelkich aspektów dotyczących realizacji („dopełnienia”) obowiązku doskonalenia zawodowego radców prawnych, jakie w ocenie tego organu okażą się niezbędne z punktu widzenia zapewnienia prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego, w tym określenie powinnych zachowań radców prawnych w ramach wypełnienia tego obowiązku, ale także obowiązków instrumentalnie służących prawidłowej realizacji obowiązku doskonalenia zawodowego, np. obowiązków odpowiedniego udokumentowania realizacji tego obowiązku. Jednocześnie takie ogólne upoważnienie, bez bliższego dookreślenia treści aktu podustawowego, który ma być wydany przez upoważniany podmiot, jest uznawane za dopuszczalne w przypadku tego rodzaju aktów, do wydania którego upoważniona została przepisem art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy Krajowa Rada Radców Prawnych (akt organu samorządu zawodowego zawodu zaufania publicznego kierowany do członków tego samorządu w sprawach związanych z zakresem pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu). Akty wydawane przez organy samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego (funkcjonujących w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji), w sferze pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, kierowane do członków danego samorządu zawodowego stanowią akty prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji. Pogląd taki wyraził w szczególności Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 18.02.2004 r., sygn. akt P 21/02. Pogląd taki podzielają także co do zasady przedstawiciele doktryny.⁴ Powszechnie przyjmuje się, że mimo tego, iż art. 93 Konstytucji wymienia wprost jedynie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów, to katalog źródeł

⁴ vide tytułem przykładu *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, pod red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, C.H. Beck 2016 (System Informacji Prawnej Legalis), komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 22

prawa wewnętrznego jest podmiotowo otwarty, tzn. akty te mogą być wydawane także przez inne podmioty niż Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie, przy tym zarówno przez inne organy konstytucyjne niż organy wyżej wymienione, jak i przez podmioty funkcjonujące na podstawie aktów niższego rzędu.⁵ Przyjmuje się bowiem, że przepis art. 93 Konstytucji jedynie przykładowo wymienia dwa rodzaje aktów prawnych o charakterze wewnętrznym, mianowicie uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów. Akty te stanowią trzon systemu aktów prawa wewnętrznego. Nie ma jednak konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów wewnętrznych inaczej nazwanych.

Zgodnie z przyjętą w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego koncepcją wszystkie akty o charakterze wewnętrznym muszą mieścić się w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji, który to przepis ustanawia ogólny - i wiążący - model aktu o charakterze wewnętrznym. Jedną z podstawowych cech aktu prawa wewnętrznego jest - w świetle art. 93 Konstytucji - ograniczony zakres podmiotowy takiego aktu. Oznacza to, że akt ten może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu dany akt. Organy samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego sprawujących, w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu przez osoby zrzeszone w danym samorządzie (art. 17 ust. 1 Konstytucji), mogą wydawać akty prawa wewnętrznego obowiązujące członków tych samorządów, ponieważ między samorządami zawodowymi, a osobami wykonującymi dany zawód zachodzi funkcjonalna podległość organizacyjna. Ww. samorzady zawodowe znajdują się w pozycji "nadrzędności organizacyjnej" nad jednostkami (osobami fizycznymi) zrzeszonymi w tych samorządach, co daje im prawo do wydawania aktów prawa wewnętrznego, wiążących członków tych samorządów.⁶ Dalej, zgodnie z art. 93 ust. 2 Konstytucji każdy akt prawa wewnętrznego może być wydany tylko na podstawie ustawy. Niemniej jednak *„relacja między ustawą a aktem prawa wewnętrznego została ukształtowana inaczej niż w przypadku rozporządzeń, dla których wymaga się „szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie” (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP), oraz aktów prawa miejscowego, które mogą być wydawane „na podstawie*

5 Ibidem, komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 18; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, prof. dr hab. Bogusław Banaszak, C.H. Beck 2012 (System Informacji Prawnej Legalis), komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 1 i powołany w tym komentarzu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20.10.1998 r., [K 7/98](#), OTK 1998, Nr 6, poz. 96; P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, C.H. Beck 2011, s. 63, nb. 86

6 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, pod red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, C.H. Beck 2016 (System Informacji Prawnej Legalis), komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 23 z powołaniem się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18.02.2004 r., sygn. akt P 21/02

i w granicach upoważnień zawartych w ustawie" (art. 94 zd. 1 Konstytucji RP). Wynika z tego, że więź między aktem prawa wewnętrznego a ustawą może być luźniejsza niż w przypadku podustawowych aktów prawa powszechnie obowiązującego (zob. np. wyr. TK z 14.4.2014 r., [U 8/13](#), OTK-A 2014, Nr 4, poz. 39).⁷ Oznacza to, że ustawowe upoważnienie do wydania aktu prawa wewnętrznego nie musi być tak szczegółowe, jak w przypadku upoważnień (do wydania rozporządzenia), o których mowa w art. 92 Konstytucji. Konstytucja nie formułuje bowiem wymogów, które powinny zostać spełnione przez takie upoważnienie.⁸ ⁹ Mało tego, wyrażane są także poglądy, zgodnie z którymi z faktu, że akt prawa wewnętrznego wydawany jest „na podstawie ustawy”, a nie na podstawie „upoważnienia zawartego w ustawie”, wynika „że dla wydania takiego aktu nie jest konieczny osobny przepis ustawowy, który wyraźnie przyznaje określonemu organowi kompetencję prawodawczą do uregulowania pewnego zakresu spraw”, a dopuszczalne jest „wydawanie aktów prawa wewnętrznego również na podstawie przepisów przyznających organom zadania lub kompetencje, w szczególności do "kierowania" czy "zarządzania" pewnymi jednostkami czy "określania" pewnych działań”.⁹ W rezultacie należy stwierdzić, że przewidziane w art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy upoważnienie, pomimo tego, że nie zawiera szczegółowych wytycznych, co do treści aktu podustawowego, który ma zostać wydany przez Krajową Radę Radców Prawnych, jest prawidłowe w tym sensie, że jest wystarczające do uznania tego upoważnienia za zgodne z porządkiem prawnym. Ten poziom ogólności upoważnienia do wydawania aktów wewnętrznych przez organy samorządu, a więc brak szczegółowych wytycznych co do ich treści, nie jest zresztą wyjątkiem na gruncie Ustawy. Mianowicie podobnie sformułowane zostało upoważnienie Krajowego Zjazdu Radców Prawnych do wydania aktu prawnego określającego zasady deontologiczne obowiązujące radców prawnych, przewidziane w art. 57 pkt 7 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „Do Krajowego Zjazdu Radców Prawnych należy (...) uchwalanie zasad etyki radców prawnych.”. Pomimo braku szczegółowych wytycznych co do treści zasad etyki radców prawnych, prawidłowość sformułowanego w Ustawie upoważnienia i tym samym moc obowiązująca uchwalanych przez Krajowy Zjazd Radców Prawnych zasad (obecnie w formule „Kodeksu Etyki Radcy Prawnego”), nie są kwestionowane. W rezultacie w ocenie opiniującego nieaktualne stały się zastrzeżenia sformułowane

7 Ibidem, komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 28

8 Por. P. Sarnecki (red.) *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, C.H. Beck 2011, s. 64, nb. 88

9 *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, pod red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, C.H. Beck 2016 (System Informacji Prawnej Legalis), komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 29

przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 6 listopada 2014r., SDI 32/14 na gruncie poprzednio obowiązującego stanu prawnego. Sąd Najwyższy wskazał w uzasadnieniu ww. wyroku, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym nie istniał w Ustawie przepis nakładający na radców prawnych obowiązek uczestniczenia w szkoleniach zawodowych, którego naruszenie rodziłoby odpowiedzialność dyscyplinarną i że brak było podstawy kompetencyjnej do podjęcia przez Krajową Radę Radców Prawnych uchwały określającej obowiązki radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego. Jak wykazano powyżej, w aktualnym stanie prawnym [obowiązującym od dnia 31.08.2015r. wskutek wejścia w życie zmian Ustawy, polegających m.in. na dodaniu w Ustawie ustawą z dnia 5 sierpnia 2015r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015r., poz. 1255 z późn. zmian.) art. 60 pkt 8 lit. h] istnieje zarówno przepis nakładający na radców prawnych obowiązek doskonalenia zawodowego, jak i podstawa prawna do określenia przez Krajową Radę Radców Prawnych konkretnych powinności radców prawnych z tego obowiązku wynikających.

Przy tym obowiązek doskonalenia zawodowego, o którym mowa w art. 60 pkt 8 lit. h (uszczegółowiony w uchwałach podejmowanych przez Krajową Radę Radców Prawnych na podstawie ww. przepisu) jest obowiązkiem zawodowym radców prawnych. Jak wskazano powyżej, wynika to już z samego brzmienia ww. przepisu, który wprost obowiązek doskonalenia zawodowego nazywa obowiązkiem zawodowym radców prawnych. Niezależnie od tego nie ulega wątpliwości, że obowiązek ten ciąży na radcach prawnych z racji posiadania przez nich statusu zawodowego radcy prawnego i jest konsekwencją tego statusu. Nie ulega również wątpliwości, że obowiązek ten służy instrumentalnie zapewnieniu należytego wykonywania zawodu radcy prawnego poprzez zapewnienie uzupełnienia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez radców prawnych. Wobec tego nie powinno ulegać wątpliwości, że obowiązek doskonalenia zawodowego, o którym mowa w art. 60 pkt 8 lit. h skonkretyzowany postanowieniami uchwał podejmowanych przez Krajową Radę Radców Prawnych na podstawie tego przepisu, stanowi obowiązek zawodowy radców prawnych, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Ustawy.

W rezultacie regulaminy uchwalane przez Krajową Radę Radców Prawnych na podstawie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy są dla radców prawnych co do zasady wiążące, a niewypełnienie wynikających z nich obowiązków będzie co do zasady stanowiło delikt dyscyplinarny. Trzeba jednakże mieć na uwadze, że odpowiedzialność dyscyplinarna jest odpowiedzialnością opartą na zasadzie winy, co wynika ze stosowanych do odpowiedzialności dyscyplinarnej radców prawnych i aplikantów radcowskich

odpowiednio, na mocy art. 74¹ pkt 2 Ustawy, przepisów Rozdziału I Kodeksu karnego, w szczególności z art. 1 § 3 Kodeksu karnego¹⁰, którego odpowiednie stosowanie oznacza, że nie popełnia przewinienia dyscyplinarnego sprawca czynu, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu. W rezultacie samo obiektywne naruszenie obowiązków wynikających z uchwały podjętej przez Krajową Radę Radców Prawnych na podstawie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy nie będzie wystarczającą przesłanką do ukarania dyscyplinarnego radcy prawnego, który wyżej wskazanych obowiązków nie dopełnił. Nie sposób również wykluczyć, że rozwiązania szczegółowe uchwały w danym czasie obowiązującej, będą sformułowane wadliwie w tym stopniu, który będzie przesądzał o braku możliwości sankcjonowania ich nieprzestrzegania w drodze odpowiedzialności dyscyplinarnej. Nie przesądzając, czy wskazane poniżej postanowienie uchwały aktualnie obowiązującej¹¹ dotknięte jest tego rodzaju wadliwością (nie było to przedmiotem opinii), tytułem przykładu należałoby wskazać, że wątpliwości opiniującego budzi nałożenie na radców prawnych, którzy korzystali z form szkolenia organizowanych przez inne podmioty niż samorząd radcowski, obowiązku wykazania uczestnictwa w takim szkoleniu dokumentem potwierdzającym m.in. liczbę uzyskanych punktów szkoleniowych (§ 12 ust. 2 stanowiącego załącznik do uchwały powołanej w przypisie 11 Regulaminu). O ile nie budzi wątpliwości samo wykazanie uczestnictwa w szkoleniu dokumentem zawierającym dane umożliwiające stwierdzenie wywiązania się z obowiązku szkoleniowego i ustalenie przez właściwy organ samorządu radcowskiego liczby punktów szkoleniowych, które uczestnikowi należy przypisać (a więc wykazującym fakt uczestnictwa, liczbę godzin i tematykę szkolenia), to wymaganie, aby dokument wystawiany przez podmiot inny niż organ samorządu radcowskiego zawierał informację o liczbie uzyskanych punktów szkoleniowych nie wydaje się zasadne. Podmiot taki obok poświadczenia wyżej wskazanych faktów, od których zależy stwierdzenie wypełnienia obowiązku szkolenia zawodowego oraz ustalenie liczby należnych z tego tytułu punktów szkoleniowych, musiałby zastosować wewnętrzny akt samorządu radcowskiego, aby w oparciu o jego treść dokonać oceny czy i w jakiej liczbie w świetle wewnętrznych regulacji samorządu zawodowego radców prawnych, radcy prawnemu przysługują punkty szkoleniowe za udział w przeprowadzonym przez ten podmiot szkoleniu. Wydaje się, że taki podmiot z reguły nie będzie sięgał do ww. wewnętrznych regulacji samorządu radcowskiego i nie ujmie

10 Zgodnie z art. 1 § 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2016r., poz. 1137 z późn. zmian.): „Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego, jeżeli nie można mu przypisać winy w czasie czynu.”

11 Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych Nr 103/IX/2015 z dnia 11 grudnia 2015r. z późn. zmian.

w wydawanym przez siebie zaświadczeniu liczby punktów szkoleniowych należnych radcy prawnemu na podstawie treści tych regulacji (tym bardziej, że z reguły będzie korzystał z zaświadczeń o treści zestandaryzowanej). W tej sytuacji pojawia się pytanie, czy w takim przypadku zachodziłaby podstawa do odmowy uwzględnienia punktów należnych za udział w przedmiotowym szkoleniu i tym samym - w razie nieosiągnięcia z tego powodu minimalnej liczby punktów wymaganych do uzyskania w danym okresie szkoleniowym - podstawa do ukarania dyscyplinarnego radcy prawnego. W ocenie opiniującego jest to wątpliwe, choć nie było to przedmiotem szczegółowych rozważań przy formułowaniu niniejszej opinii.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że nieprzestrzeganie obowiązków dotyczących doskonalenia zawodowego określonych w uchwałach Krajowej Rady Radców Prawnych wydanych na podstawie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy, będzie co do zasady stanowiło delikt dyscyplinarny.

Poza zakresem opinii pozostają natomiast szczegółowe rozwiązania aktualnie obowiązującej uchwały, które mogą mieć jednak wpływ na dopuszczalność sankcjonowania nieprzestrzegania jej postanowień w ramach odpowiedzialności dyscyplinarnej w konkretnych przypadkach.

Pomimo, że nie jest to przedmiotem opinii, zwrócić należy jednak uwagę na dwie istotne i łatwo zauważalne kwestie dotyczące treści aktualnie obowiązującego unormowania, które mogą budzić wątpliwości. Stanowiący załącznik do uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych Nr 103/IX/2015 z dnia 11 grudnia 2015r. z późn. zmian. (dalej powoływanej jako: „Uchwała”) Regulamin zasad wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego przez radców prawnych i zadań organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku (dalej powoływany jako „Regulamin”) wprowadza instytucję trzyletniego „cyklu szkoleniowego” mającą istotne znaczenie dla oceny wywiązywania się przez radców prawnych z obowiązku doskonalenia zawodowego. Jednocześnie Regulamin przewiduje, że „Cykle szkoleniowe określa Krajowa Rada Radców Prawnych” (§ 4 ust. 3 Regulaminu). Określenie pierwszego cyklu szkoleniowego na gruncie przedmiotowego Regulaminu nastąpiło w treści Uchwały (§ 3) wprowadzającej Regulamin (do której przedmiotowy Regulamin stanowi załącznik). Ponieważ upoważnienie ustawowe przewidziane w art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy przewiduje unormowanie wszelkich kwestii dotyczących wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego radców prawnych w regulaminach uchwalanych przez Krajową Radę Radców Prawnych, takie unormowanie (przewidujące uregulowanie pewnych kwestii poza regulaminem) może budzić wątpliwości co do

prawidłowości przyjętej regulacji. Wydaje się jednak, że przyjęte rozwiązanie jest dopuszczalne. W przypadku aktów prawa wewnętrznego, w przeciwieństwie do aktów prawa powszechnie obowiązującego, wydaje się dopuszczalna subdelegacja kompetencji¹². Dopuszczalne byłoby zatem powierzenie przez Krajową Radę Radców Prawnych w przyjętym Regulaminie innemu podmiotowi, np. Prezydium lub Prezesowi Krajowej Rady Radców Prawnych określenia (także poza regulacjami Regulaminu) cykli szkoleniowych. Argumentując z większego na mniejsze (a maiori ad minus), tym bardziej za dopuszczalne należy uznać określanie cykli szkoleniowych poza regulacjami Regulaminu przez samą Krajową Radę Radców Prawnych. Drugim zagadnieniem szczegółowym, które może budzić wątpliwości jest określenie pierwszego pod rządami Regulaminu trzyletniego cyklu szkoleniowego jako okresu „2015-2017” (§ 3 in fine Uchwały), tj. okresu przypadającego na lata 2015 - 2017. Wątpliwości może budzić fakt, że art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy stanowiący podstawę przyjęcia Uchwały i stanowiącego załącznik do niej Regulaminu wszedł w życie z dniem 31.08.2015r. (a więc już po upływie 8 miesięcy przyjętego cyklu szkoleniowego), zaś sama Uchwała i stanowiący załącznik do niej Regulamin weszły w życie z dniem 01.01.2016r. (a więc po upływie 1 roku przyjętego cyklu szkoleniowego). Może to powodować wątpliwości, czy w przedmiotowym przypadku nie mamy do czynienia z niedopuszczalnym przypadkiem retroakcji. Może się bowiem wydawać, że Uchwała, ustanawiając cykl szkoleniowy na lata 2015-2017, nakłada na radców prawnych obowiązki uczestnictwa w szkoleniach zawodowych na zasadach przewidzianych Uchwałą i Regulaminem z mocą wsteczną, obejmując okres przypadający przed wejściem w życie jej samej, a nawet przepisu stanowiącego podstawę do jej wydania. W ocenie opiniującego działanie Uchwały (wraz z Regulaminem) z mocą wsteczną jest w istocie pozorne. Uchwała nakłada bowiem na radców prawnych obowiązek uzyskania przewidzianego Regulaminem minimalnego pułapu punktów szkoleniowych (począwszy od dnia jej wejścia w życie) do dnia 31.12.2017r., a więc jest regulacją o charakterze prospektywnym, skierowanym na zachowania przyszłe, a nie na uregulowanie stanów przeszłych (co najwyżej można rozważać zakwalifikowanie przedmiotowej regulacji jako regulacji tzw. retrospektywnej, tj. regulacji, w uproszczeniu rzecz ujmując, pozornie retroaktywnej, która nie jest uznawana za retroakcję, a jedynie za szczególny przypadek regulacji prospektywnej, wywołującej skutki na przyszłość¹³). Jednocześnie należy przyjąć, że

12 Tak *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, pod red. prof. dr hab. Marek Safjan, dr hab. Leszek Bosek, C.H. Beck 2016 (System Informacji Prawnej Legalis), komentarz do art. 93 Konstytucji, nb. 33

13 Por. T. Pietrzykowski, *Wsteczne działanie prawa i jego zakaz*, Zakamycze 2004, s. 77-100

Uchwała skraca w istocie w pierwszym cyklu szkoleniowym okres przewidziany na wypełnienie obowiązków określonych Regulaminem z trzech lat do lat dwóch. Racjonalność tego postępowania można różnie oceniać, niemniej jednak, zdaniem opiniującego, co do zasady okoliczność ta nie ma wpływu na związanie radców prawnych obowiązkami wynikającymi z Uchwały i Regulaminu. W ocenie opiniującego takie rozstrzygnięcie mieści się bowiem ramach upoważnienia ustawowego udzielonego Krajowej Radzie Radców Prawnych i w ramach przyznanego temu organowi uznania w zakresie kształtowania obowiązków doskonalenia zawodowego radców prawnych. Nie jest bowiem w ramach upoważnienia wynikającego z art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy wykluczone różne ukształtowanie, w oparciu o przyjęte przez Krajową Radę Radców Prawnych kryteria, długości poszczególnych cykli szkoleniowych. Argumentem przemawiającym za przyjętą długością cyklu szkoleniowego może być okoliczność, że wielu radców prawnych wypełniało obowiązki szkoleniowe określone uchwałą Krajowej Rady Radców Prawnych nr 30/B/VII/2008 z dnia 6 czerwca 2008r. przyjętą w poprzednim stanie prawnym, zaś intencją i skutkiem przyjętej konstrukcji jest umożliwienie tym radcom uwzględnienia punktów zdobytych w roku 2015 przy ocenie wypełnienia obowiązków szkoleniowych nałożonych Regulaminem, co niewątpliwie jest godne aprobaty (choć można to było osiągnąć także w inny sposób bez potrzeby skracania długości pierwszego pod rządami Regulaminu cyklu szkoleniowego). Przyjęta konstrukcja może jednakże prowadzić do problemów w stosowaniu rozwiązań szczegółowych. Tytułem przykładu wskazać należy trudności w stosowaniu postanowień Regulaminu dotyczących proporcjonalnego zwalniania radców prawnych z wypełniania obowiązku doskonalenia zawodowego w sytuacji wystąpienia w trakcie cyklu szkoleniowego stanów uniemożliwiających lub znacznie utrudniających wypełnienie tego obowiązku (§10 ust. 1 Uchwały). W takim przypadku rozmiar zwolnienia zależny jest wprost proporcjonalnie od czasu trwania stanu uzasadniającego zwolnienie. Może się bowiem okazać, że stan uzasadniający zwolnienie trwać będzie przez cały czas od dnia wejścia w życie Uchwały i Regulaminu, aż do dnia 31.12.2017r. Przy przyjęciu w takiej sytuacji literalnie, że cykl szkoleniowy obejmował również rok 2015, należałoby konsekwentnie obciążyć danego radcę prawnego proporcjonalnie, więc w wymiarze 1/3 pełnego zakresu, obowiązkiem uczestnictwa w szkoleniach zawodowych określonych Regulaminem, pomimo tego, że w okresie po wejściu w życie Uchwały i Regulaminu przez cały czas występował stan uzasadniający zwolnienie radcy prawnego z tego obowiązku. Wydaje się to rozwiązaniem wadliwym. W takich sytuacjach organy dyscyplinarne samorządu radcowskiego będą musiały dokonać

odpowiedniej oceny danego przypadku i ustalić w drodze odpowiedniej wykładni treść obowiązku doskonalenia zawodowego, czy doszło do naruszenia tego obowiązku i czy naruszenie to może być sankcjonowane odpowiedzialnością dyscyplinarną.

Podobnie będzie w każdym przypadku, w którym pojawią się wątpliwości dotyczące obowiązujących regulacji wewnątrz samorządowych, czy to wynikających ze sposobu ustalenia pierwszego pod rządami Regulaminu cyklu szkoleniowego (o czym powyżej), czy też z innych przyczyn (np. sygnalizowanej wcześniej kwestii uregulowania dokumentowania szkoleń organizowanych przez podmioty inne niż organy samorządowe). Za każdym razem kwestie te powinny być analizowane i rozstrzygane przez podmioty postępowania dyscyplinarnego w odniesieniu do konkretnego przypadku i na jego potrzeby. W ocenie opiniującego nie zmienia to jednak konkluzji, że co do zasady istnieje obowiązek przestrzegania przez radców prawnych przyjętych w zakresie obowiązku doskonalenia zawodowego unormowań wewnętrznych uchwalanych przez Krajową Radę Radców Prawnych na podstawie art. 60 pkt 8 lit. h Ustawy, a ich nieprzestrzeganie co do zasady będzie stanowiło delikt dyscyplinarny.

sporządził:

r.pr. Wojciech Bujko