

(Nie)doskonalenie zawodowe jako delikt dyscyplinarny

Proces ochrony wartości konstytucyjnych **advokatura** powinna rozpocząć od samej siebie

Nie tylko nieubłagana logika kalendarza, ale także coraz częstsze przejawy nadzorczej nadaktywności organów samorządu adwokackiego wskazują jednoznacznie, że rok wyborczy w advokaturze dobiegł końca. Rzecznik dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Katowicach tłumaczy, że ukrywanie przed nimi orzeczenia Wyższego Sądu Dyscyplinarnego dotyczącego zakazu reklamy jest przejawem najwyższej troski władz advokatury o jej morale. W tym samym czasie dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej we Wrocławiu informuje o powołaniu zespołu ds. przeciwdziałania niedozwolonym praktykom reklamowania usług adwokackich w internecie, którego zadaniem będzie stałe monitorowanie sieci, zabezpieczanie dowodów oraz przygotowanie wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ten sam dziekan oraz ORA w Krakowie przypominają o obowiązku doskonalenia zawodowego adwokatów, odwołując się przy tym niestety nie do przekonania o konieczności ciągłego pogłębiania wiedzy i umiejętności praktycznych w realiach coraz trudniejszego rynku usług prawnych, ale do uchwały NRA grożącej odpowiedzialnością dyscyplinarną. Jako że sprawa dotyczy doskonalenia zawodowego, nie od rzeczy będzie zauważyć, że komunikaty powyższe za podstawę obowiązku doskonalenia błędnie wskazują uchwałę nr 39/2006 z 25 marca 2006 r., mimo że ta utraciła moc obowiązującą 1 stycznia 2012 r., oraz ignorują fakt, iż uchwała nr 57/2011 z 19 listopada 2011 r. była w międzyczasie dwukrotnie nowelizowana, czego efektem jest obwieszczenie prezydium NRA z 15 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jej – aktualnie obowiązującego – tekstu jednolitego.

Wydaje się, że ten wiejący z południa wiatr nie oznacza tak wyczekiwanej wiosny ani też realizacji postulatu „optymalnego i przyjaznego adwokatom modelu doskonalenia zawodowego” przyjętego przez ostatni Krajowy Zjazd Advokatury.

Nim podejmę się próby oceny tzw. korporacyjnego obowiązku doskonalenia zawodowego w aspekcie ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, konieczne wydaje się przedstawienie chronologii zdarzeń, które doprowadziły do stanu obecnego.

O obowiązku doskonalenia zawodowego adwokatów jako obowiązku zawodowym po raz pierwszy wspomina uchwała NRA z 25 marca 2006 r. Stwierdziła ona, że obowiązkiem adwokata jest stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych przez aktualizację oraz rozszerzanie wiedzy z zakresu prawa i orzecznictwa. Wykonywanie tego obowiązku nie miało ograniczać się do samokształcenia, ale powinno obejmować także czynny lub bierny udział w różnych formach szkolenia według uznania i wyboru adwokata, a także w zajęciach zalecanych przez NRA i okręgowe rady adwokackie (par. 1). Adwokaci zostali zobowiązani do udziału w doskonaleniu zawodowym organizowanym przez okręgowe rady adwokackie oraz NRA (par. 3). Uchybianie obowiązkowi doskonalenia zawodowego stanowiło przewinienie dyscyplinarne (par. 4). W kolejnych postanowieniach uchwały regulowane były sposoby realizacji obowiązku doskonalenia zawodowego na zasadach i w formach

enumeratywnie wskazanych przez władze samorządowe oraz sprawozdawania o wykonaniu tego obowiązku.

Dokument ten utracił moc obowiązującą 1 stycznia 2012 r., wobec wejścia w życie uchwały z 19 listopada 2011 r. Nowa uchwała w preambule uznawała podnoszenie kwalifikacji zawodowych za niezbywalne prawo i obowiązek każdego adwokata. W par. 1 mowa była już tylko o obowiązku stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez samokształcenie oraz udział w szkoleniu zawodowym organizowanym przez samorząd adwokacki lub w innych, ale przewidzianych w uchwale formach. Każda okręgowa rada adwokacka zobowiązana została do czuwania nad realizacją obowiązku doskonalenia zawodowego przez członków izby, a w przypadku stwierdzenia umyślnego naruszenia tego obowiązku do podejmowania przewidzianych prawem działań dyscyplinujących, w tym także wszczynania postępowania dyscyplinarnego (par. 19), a nadto do przesyłania corocznie do prezydium NRA informacji o podjętych działaniach dotyczących stwierdzonych uchybień w realizacji obowiązku doskonalenia zawodowego. Uchwała z 2011 r., w międzyczasie dwukrotnie (w latach 2012 i 2015) znowelizowana, obowiązuje w dalszym ciągu, w brzmieniu wynikającym z obwieszczenia prezydium NRA z 15 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jej tekstu jednolitego.



W świetle konstytucji powinien istnieć związek pomiędzy aktem prawa wewnętrznego a ustawą stanowiącą podstawę jego wydania

Sąd Najwyższy w wyroku z 6 listopada 2014 r. w sprawie SDI 32/14, w której radca prawny uznana została przez sądy dyscyplinarne obu instancji za winną przewinienia dyscyplinarnego polegającego na tym, że we wskazanym okresie „nie wypełniła obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych, gdyż nie uzyskała żadnego z wymaganych co najmniej 30 punktów szkoleniowych w ciągu Pierwszego Cyklu Szkoleń Zawodowych”, uchylił orzeczenia sądów dyscyplinarnych obu instancji i uniewinnił obwinioną. SN stwierdził, iż kreowanie mocą aktu prawa wewnętrznego samorządu zawodowego obowiązku brania udziału w szkoleniach zawodowych, jako pozbawione wyrażnie i bezwzględnie wymaganej podstawy kompetencyjnej, nie stanowi podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej. W ocenie SN samorządy zawodowe skupiające osoby wykonujące zawody zaufania publicznego uprawnione są do podejmowania uchwał o charakterze normatywnym, nakładających na te osoby określone obowiązki, ale niezbędna jest do tego wyraźna podstawa kompetencyjna zawarta w ustawie. Odwołując się do wyrażonego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zakazu zmuszania kogokolwiek do zachowań, których ustawa mu nie nakazuje, SN uznał, że nałożenie obowiązku szkolenia zawodowego

i to obwarowanego sankcją dyscyplinarną o charakterze publicznoprawnym, powinno mieć podstawę ustawową. W ocenie SN z faktu, że podlegającym ochronie w rozumieniu art. 17 ust. 1 konstytucji interesem publicznym jest odpowiednio wysoki poziom świadczony przez grupę zawodową pomocy prawnej, nie wolno wyprowadzać wniosku, że zapewnienie tak określonego poziomu pomocy prawnej może odbywać się z pogwałceniem ogólnych zasad odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

Wyrok spotkał się ze zrozumiałym zainteresowaniem środowisk prawniczych oraz władz ich samorządów zawodowych. Pisząc o nim („Sądy dyscyplinarne nie są od liczenia godzin wykładowych”, Prawnik z 27 marca 2015 r.), zwracałem uwagę na to, że kwestią otwartą jest reakcja samorządów zawodowych na sytuację wywołaną wyrokiem. Krytycznie oceniałem koncepcję zmiany ustaw, tak by udział w szkoleniach uznany został za obowiązek zawodowy, tym samym zaś mógł stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W kwietniu 2015 r. wpływa do Sejmu rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. Wkrótce projekt ten, a następnie sama ustawa, zyska w środowisku adwokatów i radców prawnych nazwę ustawy „pakamerowej”. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że przedmiot regulacji ma się nijak do zagadnienia doskonalenia zawodowego. Nic bardziej mylnego. Po pierwszym czytaniu projekt trafia do podkomisji nadzwyczajnej. Ta obraduje na posiedzeniu 11 czerwca 2015 r. Zainteresowane samorządy zawodowe reprezentują ówczesny wiceprezes KRRP Arkadiusz Berezka oraz ówczesny wiceprezes NRA Jacek Treła. Dostępny na stronach sejmowych zapis telewizyjny posiedzenia podkomisji pozwala na odtworzenie następującego przebiegu wypadków pomiędzy godziną 19.38 a 19.44. Reprezentant KRRP przedstawia projekt poprawki wprowadzającej w ustawie o radcach prawnych kompetencję krajowej rady do uchwalenia regulaminów „dotyczących dopełnienia obowiązku zawodowego radców prawnych w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez radców prawnych”. Jaki jest związek pomiędzy przedmiotem regulacji projektu ustawy a doskonaleniem zawodowym prawników? Jak wyjaśnia zgłaszający poprawkę, „związek jest immanentny”, zaś chodzi o to, by nieodpłatna pomoc prawna świadczona była w oparciu o przepisy ustawy „na jak najwyższym poziomie”. Poprawka zostaje przegłosowana. Obecny na posiedzeniu wiceminister sprawiedliwości Jerzy Kozdroń stwierdza, że poprawka „bardzo mu się podoba”, i zapytuje wiceprezesa Jacka Trełę, czy „równoważnej poprawki nie chciałby do siebie przyjąć”. Wiceprezes NRA tłumaczy, na jakich podstawach prawnych oparta jest obowiązująca w advokaturze uchwała o doskonaleniu zawodowym, „ale gdyby istniała taka potrzeba czy wątpliwość ze strony pana ministra, że to powinno być symetryczne rozwiązanie, to my byśmy przed posiedzeniem komisji przedstawili”. „Dobrze” – odpowiada usatysfakcjonowany pan wiceminister. „Bardzo dziękuję panu prezesowi za to, ale zostawiam to waszej wolnej decyzji, swobodnej”.

22 czerwca 2015 r., posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki



RADOSŁAW BASZUK

advokat



fot. Shutterstock

Regionalnej. NRA reprezentują wiceprezes Jacek Trela oraz sekretarz Rafał Dębowski. Poseł Robert Maciaszek zgłasza poprawkę wprowadzającą analogiczną do ustawy o radcach prawnych kompetencję dla NRA do uchwalania regulaminów „dotyczących dopełnienia obowiązku zawodowego adwokatów w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez adwokatów”. Stenograficzny zapis wypowiedzi posła: „Ta poprawka ma na celu zapewnienie tego, że osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej będą obsługiwane przez profesjonalistów, którzy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe. Równocześnie da to samorządowi zawodowemu, zresztą jest to poprawka przygotowana przez samorząd, możliwość weryfikacji i pilnowania tego, aby adwokaci doskonalili się również zawodowo, podobnie jak to już jest w przypadku radców prawnych”. W tej części posiadzenia przedstawiciele NRA nie zabierają głosu. Ustawa uchwalona zostaje 5 sierpnia 2015 r. wraz z zawartą w niej zmianą art. 58 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Funkcjonujemy zatem w otoczeniu normatywnym, w którym istotne dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy nierealizowanie obowiązku doskonalenia zawodowego na zasadach i w formach enumeratywnie wskazanych przez władzę samorządową może skutkować odpowiedzialnością dyscyplinarną, są dwie grupy przepisów. Pierwszą są przepisy prawa o adwokaturze, w szczególności znowelizowany art. 58, zgodnie z którym do zakresu działania NRA należy uchwalanie regulaminów dotyczących „dopełnienia obowiązku zawodowego adwokatów w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez adwokatów”. Drugą stanowią postanowienia uchwały NRA nr 57/2011 z 19 listopada 2011 r. o doskonaleniu zawodowym wraz z późniejszymi zmianami, w brzmieniu wynikającym ze wspomnianego obwieszczenia prezydium NRA z 15 grudnia 2015 r. (w szczególności zaś par. 1 i 19 uchwały).

Jedną z ustawowych podstaw odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokata jest naruszenie przez niego obowiązków zawodowych (art. 80 ustawy). Adwokat w wykonywaniu swoich obowiązków zawodowych podlega jednak tylko ustawom (art. 1 ust. 3 ustawy). Co mówi prawo o adwokaturze o doskonaleniu zawodowym adwokatów? Niewiele. W art. 3 ust. 1 pkt 4 stwierdza, że zadaniem samorządu adwokackiego jest doskonalenie zawodowe adwokatów. We wspomnianym już art. 58 pkt 12 lit. m, że do zakresu działania NRA należy uchwalanie regulaminów dotyczących dopełnienia obowiązku zawodowego adwokatów w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu

służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez adwokatów. Nie trudno zauważyć jednak, że art. 3 ustawy nie wspomina o obowiązku doskonalenia zawodowego ciążyącym na adwokatach, ale o doskonaleniu zawodowym jako zadaniu samorządu zawodowego. Jeśli zatem o jakimkolwiek obowiązku mowa, to jest to właśnie obowiązek samorządu, polegający na zapewnieniu adwokatom możliwości doskonalenia, także w ramach struktur i środków tworzonego przez tych adwokatów samorządu zawodowego.

Obowiązek ciążyący na adwokatach formułuje zatem nie ustawa, ale uchwała w par. 1 (obowiązek stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych poprzez samokształcenie oraz udział w szkoleniu zawodowym organizowanym przez samorząd adwokacki lub w innych formach przewidzianych w uchwale). Uchwała ta stanowi modelowy przykład tzw. aktu prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 2 konstytucji. Katalog tego typu aktów, na co zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny chociażby w wyrokach z 1 grudnia 1998r. (sygn. akt K 21/98) oraz 28 czerwca 2000r. (sygn. akt K 25/99), ma charakter otwarty, co oznacza, że także inne niż wymienione w art. 93 organy (podmioty prawa publicznego) mogą wydawać akty należące do tej kategorii. Przepis konstytucji tworzy ogólny model aktu o charakterze wewnętrznym, w efekcie czego do każdego aktu prawa wewnętrznego stosujemy jednolite kryteria konstytucyjne. Kompetencja w zakresie wydawania prawa wewnętrznego przydzielana jest różnym podmiotom publicznym. Także w odniesieniu do tych podmiotów stworzono w konstytucji jeden system, charakteryzujący się spójnymi zasadami.

Podstawą do wydania aktu wewnętrznego w świetle art. 93 ust. 2 konstytucji może być oczywiście sama potrzeba realizacji zadań lub kompetencji nałożonych na organ władzy publicznej w drodze ustawy. Przez określenie zadań wskazuje się wartości, które winny być realizowane. Z zadań nie wynika jednak automatycznie zdolność podejmowania konkretnych działań. Normy zadaniowe nie mają mocy upoważniającej, jaka jest przypisywana normom kompetencyjnym. Nie wynika z nich zatem upoważnienie do dokonywania czynności prawnych, w szczególności działań władczych. Zadania nie mogą być uznane za podstawę działania administracji wobec jednostek ze względu na konstytucyjną zasadę legalizmu i określoności przepisów prawa.

Konstytucja w art. 93 ust. 2 nie ogranicza roli aktu prawa wewnętrznego do wykonania ustawy, prowadzącą więc pomiędzy ustawą a aktem prawa wewnętrznego do wymagania podstawy ustawowej. Nie oznacza to jednak, że nie powinien istnieć związek pomiędzy aktem prawa wewnętrznego a ustawą stanowiącą podstawę jego wydania. W przeciwnym wypadku organ

kreujący prawo wewnętrzne we własnym zakresie ustalałby, jakie środki powinien stosować w celu wykonania swoich zadań i kompetencji i sam sobie przypisywałby kompetencję prawotwórczą. Taka wykładnia pozostawałaby w sprzeczności z zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa. Stanowienie prawa, choćby o statusie wewnętrznym, wywołuje skutki w sferze praw jednostki. Dlatego też wymaga rygorystycznej wykładni przepisów kompetencyjnych. Nawet władza ustawodawcza nie jest nieograniczona w kompetencji prawotwórczej. System źródeł prawa wewnętrznego jest otwarty, ale nie jest elastyczny. Wykluczają to konstytucyjne rygory kształtowania kompetencji prawotwórczej. W interpretacji unormowań konstytucyjnych nacisk położony jest na wolność jednostki i samą jednostkę, nie zaś na organy władzy publicznej i ich kompetencje.

Opowiadam się za twierdzeniem, że adwokat nie ponosi odpowiedzialności dyscyplinarnej za nierealizowanie obowiązku doskonalenia zawodowego w formule przewidzianej uchwałą NRA z 19 listopada 2011 r.

Odnosząc się do reguł prawidłowej legiślacji i sięgając, pomocniczo – co oczywiste z uwagi na charakter prawny i zakres regulacji – do przepisów rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w szczególności do jego par. 72, 134 i 135, zauważymy, że w przepisie upoważniającym do wydania aktu prawa wewnętrznego wskazuje się podmiot właściwy do wydania aktu, rodzaj aktu oraz ogólnie zakres spraw, które w akcie normatywnym muszą albo mogą zostać uregulowane. Podstawą wydania aktu prawa wewnętrznego jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw i/albo (tu toczy się spór w doktrynie prawa) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu. Niezależnie jednak od tego, po której stronie tego sporu się opowiemy, „Zasady techniki prawodawczej” nieubłąganie wymagają, aby w takim akcie prawa wewnętrznego zamieszczano przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu wydającego akt wykonawczy.

Z uwagi na treść art. 80 w zw. z art. 1 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze (podstawą

odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokata jest naruszenie przez niego obowiązków zawodowych, przy wykonywaniu których podlega on tylko ustawom), definiowanie przez organ adwokatury obowiązku doskonalenia zawodowego jako między innymi udziału w szkoleniu zawodowym organizowanym przez samorząd adwokacki lub w innych formach przewidzianych w uchwale (par. 1) jako podstawy odpowiedzialności dyscyplinarnej (par. 19) – jest niedopuszczalne i wykracza poza zakres kompetencji do uchwalenia aktu prawa wewnętrznego dotyczącego „dopełnienia obowiązku zawodowego adwokatów w zakresie doskonalenia zawodowego i uprawnień organów samorządu służących zapewnieniu przestrzegania tego obowiązku przez adwokatów”. Prawo o adwokaturze ani w art. 3 ust. 1 pkt 4, ani też w art. 58 pkt 12 lit. m nie przewiduje obowiązku zawodowego adwokata polegającego na udziale w doskonaleniu zawodowym organizowanym lub legitymizowanym przez władze samorządowe, rozliczanym na zasadach i w formach enumeratywnie wskazanych przez te władze. Obowiązek taki wprowadza dopiero w par. 1 uchwała NRA nr 57/2011 – bez wątpliwości akt prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 ust. 2 konstytucji. Taki akt zaś, jak wprost wynika z przepisu konstytucji, nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli. Czy może zatem stanowić podstawę prawną dochodzenia dyscyplinarnego wobec adwokata, przedstawienia mu zarzutu popełnienia przewinienia dyscyplinarnego, skierowania wniosku o wszczęcie postępowania do sądu dyscyplinarnego, wreszcie skazującego orzeczenia tego sądu? Czy możliwe jest sformułowanie opisu przewinienia zarzuconego, a następnie przewinienia przypisanego orzeczeniem bez odwołania się do zapisów uchwały o doskonaleniu zawodowym? Odpowiedź na te pytania jest przecząca. Opowiadam się za twierdzeniem, że adwokat nie ponosi odpowiedzialności dyscyplinarnej za nierealizowanie obowiązku doskonalenia zawodowego w formule przewidzianej uchwałą NRA z 19 listopada 2011 r. Samorząd adwokacki będący zdecentralizowaną formą wykonywania administracji publicznej wobec jego członków jako podmiot władztwa publicznego jest w swoich działaniach związany obowiązującym porządkiem prawnym. Swobodzie samorządowego działania pozostawione są tylko sprawy określone jako domena „władztwa organizacyjnego”.

Poglądu tego nie zmienia przywoływana we wskazanych wyżej komunikatach treść par. 63 Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu, w myśl którego adwokat obowiązany jest stosować się do obowiązujących uchwał i innych decyzji władz adwokatury. Powyższa zasada deontologiczna znajduje zastosowanie wyłącznie w wypadku tych uchwał i decyzji, które przeszły pomyślnie test zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. By stanowić wewnętrznie wiążące reguły postępowania, muszą one być podjęte w zgodzie nie tylko z prawem wewnętrznym, ale przede wszystkim z prawem publicznym, w tym wypadku z art. 92 ust. 3 konstytucji. Każde ustawowe uprawnienie dla podmiotu sprawującego władztwo publiczne do realizacji zadań za pomocą wewnętrznych środków legislacyjnych podlega ścisłej kontroli. W tym wypadku jest to kontrola sprawowana przez sądy dyscyplinarne adwokatury i Sąd Najwyższy w trybie kontroli kasacyjnej orzecznictwa dyscyplinarnego.

Najwyższe władze adwokatury zabierają donośny głos w kwestii zagrożenia dla ładu konstytucyjnego, zaś w przestrzeni publicznej coraz częściej wyrażane jest przekonanie o konieczności zastępowania dotychczasowego modelu kontroli konstytucyjnej kontrolą rozproszoną a casu ad casum. Jak stwierdził Krajowy Zjazd Adwokatury: „Granice demokracji konstytucyjnej wyznacza prawo będące autonomiczną i równorzędną wartością. Wszelkie naruszenia tych granic, niezależnie od tego, na jakiej opierają się legitymacji, traktować należy jako zamach na podstawowe konstytucyjne wartości. Ich ochrona w każdym wypadku i w każdym czasie jest naszą podstawową powinnością, od której nikt – ani adwokatury jako instytucji, ani żadnego z adwokatów – zwolnić nie może”.

Adwokaturze nie odbierze wiarygodności, jeśli proces ochrony wartości konstytucyjnych rozpocznie od samej siebie. ©