



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L.dz. ~~456~~ /OBSiL/2014

Warszawa, dnia 21 maja 2014 r.

Sz. P.

Monika Madurowicz

Zastępca Dyrektora

Departamentu Zawodów Prawniczych

I Dostępu do Pomocy Prawnej

Ministerstwa Sprawiedliwości

Szanowna Pani Dyrektor

W odpowiedzi na pismo z dnia 29 kwietnia 2014 r. (znak sprawy: DZP - I - 6103 - 85/14/MMS/2), doręczone w dniu 5 maja 2014 r., wyjaśniam co następuje.

W przedmiotowym piśmie, w nawiązaniu do przesłanych w trybie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm., dalej: ustawa o radcach prawnych) uchwał od Nr 33/IX/2014 do Nr 36/IX/2014 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 15 marca 2014 r. utrzymujących w mocy zaskarżone uchwały Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie odmownie rozstrzygające wnioski aplikantów dotyczące opłaty rocznej za aplikację stwierdzono, że *„kwestionowane uchwały organu samorządu radcowskiego rozstrzygają sprawy indywidualne, mają charakter decyzji administracyjnych i podlegają kontroli sądowoadministracyjnej, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze*

zm.)". W uzasadnieniu pisma powołano się na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt: II GSK 1269/12.

Na wstępie należy zauważyć, że przywołane postanowienie zostało już krytycznie skomentowane w doktrynie, a poczynione przez sąd administracyjny w treści orzeczenia założenia, oceniono jako wadliwe (P. Mijał, Glosa krytyczna do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt: II GSK 1269/12, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego rok IX nr 6 (51)/2013, str. 162 i n.).

Zaskarżone przez aplikantów uchwały, podjęte zostały przez Radę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie na podstawie wewnątrzsamorządowego aktu wydanego na podstawie art. 60 pkt 11a w zw. z art. 32¹ ust. 4 ustawy o radcach prawnych przez Krajową Radę Radców Prawnych, tj. uchwały nr 43/VIII/2011 z dnia 21 maja 2011 r. w sprawie zasad zwalniania aplikantów radcowskich z całości albo części opłaty rocznej, odraczania terminu jej płatności oraz rozkładania na raty. Bezspornym pozostaje, że przedmiotowa uchwała nie znajduje się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonego w art. 87 Konstytucji RP.

Regulacje zawarte w powyższej uchwale Krajowej Rady Radców Prawnych, w tym także przesłanki umożliwiające oraz okoliczności uzasadniające zwolnienie z opłaty, zastosowane wobec konkretnego aplikanta radcowskiego, chociaż wpływają na jego sytuację, nie stanowią indywidualnej sprawy administracyjnej. Warunkiem *sine qua non* zakwalifikowania danej sprawy jako indywidualnej sprawy administracyjnej, jest istnienie związku między obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegające na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 czerwca 1998 r., sygn. akt IV SA 2164/97).

Jak wynika z postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1518/11, „w sprawach nienależących do zakresu działalności administracji publicznej możliwa jest kontrola sądownoadministracyjna, ale tylko w przypadku, gdy w ustawie szczególnej jest wprost wskazane, że sprawy określonego rodzaju podlegają kognicji sądów administracyjnych, co wynika z art. 3 § 3 p.p.s.a. (...) Mocą powołanych wyżej przepisów (tj. ustawy o radcach prawnych) organy samorządu radcowskiego podejmują akty o charakterze

indywidualnym, władczym i jednostronnym, oparte wprost na przepisach ustawy o radcach prawnych, które jako takie podlegają kontroli sądów administracyjnych". A więc, „nie każdy akt podejmowany przez organy samorządu zawodowego, a dotyczący jej członków, podlega kognicji sądów administracyjnych. W szczególności kontroli sądownoadministracyjnej nie podlegają uchwały podejmowane przez organy samorządu zawodowego na podstawie regulaminów normujących sprawy wewnętrzne tych samorządów".

Rozstrzygnięcia podejmowane na podstawie unormowań zawartych w uchwale Krajowej Rady Radców Prawnych nr 43/VIII/2011 z dnia 21 maja 2011 r. w sprawie zasad zwalniania aplikantów radcowskich z całości albo części opłaty rocznej, odraczania terminu jej płatności oraz rozkładania na raty nie stanowią więc indywidualnej sprawy administracyjnej (tak też: postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 października 2011 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1518/11). Powyższą argumentację w całości przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w postanowieniu z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1230/12, wskazując, że *„kognicji sądów administracyjnych podlegają tylko takie akty organów samorządu zawodowego, które znajdują wprost oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W sytuacji, w której, tak jak w niniejszej (...) w ocenie Sądu wyłączona jest możliwość poddania ich sądownoadministracyjnej kontroli".*

Powyższy kierunek wskazuje także doktryna prawa, precyzując, że aby mówić o indywidualnej sprawie administracyjnej (art. 1 pkt 1) Kodeksu postępowania administracyjnego), należy powiązać te kwestie z koncepcją stosunku prawnego. Sprawę administracyjną stanowi zatem *„przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi"* (T. Woś, Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego, AUWr nr 1022, Prawo CLVIII, s. 334).

Należy stwierdzić, że wobec zastosowania odmiennej interpretacji, w świetle której doszłoby do przyjęcia, że dopuszczalna jest kontrola legalności przez sądy administracyjne wszystkich uchwał wydawanych przez organy samorządu radcowskiego, z zastrzeżeniem pełnej kontroli instancyjnej przez Krajową Radę Radców Prawnych jako organu II instancji, powstałoby nieuprawnione rozszerzenie kognicji

sądów administracyjnych na akty wewnętrznego kierownictwa samorządu zawodowego, w kwestiach niezwiązanych z wykonywaniem powierzonego im władztwa państwowego. Nie sposób więc podzielić pogląd wyrażony w piśmie z dnia 29 kwietnia 2014 r., że *„kwestionowanymi uchwałami organy samorządu zawodowego rozstrzygają sprawy indywidualne, a zatem podjęte uchwały mają charakter decyzji administracyjnych i jako takie mogą być skarżone do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 2 pkt 1) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej cyt. jako „p.p.s.a.”)*.

W zakresie cywilnoprawnego charakteru stosunków prawnych powstałych w związku z odpłatnością aplikacji, podtrzymuję stanowisko przedstawione w uzasadnieniu kwestionowanych uchwał. Nie można zgodzić się z konkluzją pisma z dnia 29 kwietnia 2014 r., że *„zawieranie umów o aplikację radcowską przewiduje wyłącznie akt niższego rzędu, jakim jest Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej (§ 2 ust. 4), a wobec powyższego, przypisywanie przez Krajową Radę Radców Prawnych zasadniczej roli w kwestii opłat za aplikację zobowiązaniom wynikającym z umowy o aplikację nie wydaje się znajdować uzasadnienia”*. Jak wynika z uzasadnienia pisma, jedynym argumentem za odrzuceniem cywilnoprawnego charakteru stosunku prawnego w zakresie zobowiązań wynikających z umowy o aplikację, ma być brzmienie przytoczonego w piśmie art. 32¹ ustawy o radcach prawnych, który nie jest – wbrew zawartym w piśmie twierdzeniom – szczegółową regulacją. Trudno dostrzec jakąkolwiek sprzeczność pomiędzy brzmieniem art. 32¹ ust. 1-3 ustawy o radcach prawnych, a ich wykonaniem w poszukiwaniu podstawy prawnej w Regulaminie odbywania aplikacji radcowskiej. Dalej zauważyć należy, że norma ujęta w art. 32¹ ust. 4 ustawy o radcach prawnych skierowana jest do okręgowej izby radców prawnych, która może – poprzez uchwałę organu tj. rady - podjąć określone działania wywołujące dla niej skutki finansowe w określonej części budżetu okręgowej izby radców prawnych, zaś art. 32¹ ust. 5 ustawy o radcach prawnych wskazuje na możliwość pokrycia tych wydatków poprzez przesunięcie środków na cel związany z organizacją aplikacji ze środków własnych okręgowej izby radców prawnych (na marginesie art. 32¹ ust. 5 ustawy o radcach prawnych *expressis verbis* mówi o środkach własnych właściwej rady okręgowej izby radców prawnych, która notabene żadnych środków własnych nie posiada). Są to więc typowe przepisy związane z ustrojem i funkcjonowaniem samorządu radcowskiego w ramach jego gospodarki finansowej.

Ponadto pominięto w przedstawionej analizie pozostałe przepisy ustawy o radcach prawnych i przepisy wewnętrzne. Przede wszystkim należy zauważyć, że opłaty za aplikację są przychodem okręgowych izb radców prawnych, one to bowiem stanowią jednostkę organizacyjną samorządu skupiającą radców prawnych i aplikantów radcowskich zamieszkałych na terenie danego okręgu (art. 42 ust.1 ustawy o radcach prawnych) i jako takie posiadają przymiot osobowości prawnej (art. 5 ust. 2 ustawy o radcach prawnych). Rady okręgowe prowadzą samodzielną gospodarkę finansową, ustalają wydatki według zasady samofinansowania działalności wpływami ze składek i innych źródeł (w tym opłat za aplikację) w granicach obowiązujących przepisów i regulaminu wewnętrznego tj. Regulaminu działalności finansowej samorządu radców prawnych (§ 3 i § 5 ust. 1 Regulaminu działalności finansowej samorządu radców prawnych stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych nr 65/VII/2009 z dnia 6 czerwca 2009 r. w sprawie Regulaminu działalności finansowej samorządu radców prawnych (dalej: Regulamin działalności finansowej)). Paragraf 12 Regulaminu działalności finansowej stanowi, że rady okręgowe upoważnione są do umarzania należności na podstawie uchwał. Uchwały takie wymagają uzasadnienia. Zgodnie z § 26 ust. 1 i ust. 4 Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów (załącznik do uchwały Nr 274/VIII/2012 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 6 grudnia 2012 r.) rada prowadzi działalność finansową i gospodarczą w ramach rocznego budżetu uchwalonego przez zgromadzenie okręgowej izby radców prawnych. Dopuszczalne są przesunięcia w budżecie, ale pod warunkiem pokrycia wydatków uzyskiwanymi wpływami. Stąd też § 4 ust. 3 uchwały nr 43/VIII/2011 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 21 maja 2011 r. w sprawie zasad zwalniania aplikantów radcowskich z całości albo części opłaty rocznej, odraczania terminu jej płatności oraz rozkładania jej na raty stanowi, że podejmując uchwałę w przedmiocie zwolnienia z całości lub części opłaty, odroczenia terminu jej płatności albo rozłożenia jej na raty, rada bierze pod uwagę sytuację finansową okręgowej izby radców prawnych, w szczególności zobowiązania wynikające z prowadzonej aplikacji radcowskiej.

Okręgowe izby radców prawnych z mocy ustawy uzyskały zdolność samodzielnego występowania w obrocie prawnym w charakterze podmiotu praw i obowiązków, jako strona stosunku cywilnoprawnego, zdolna do gromadzenia własnego, odrębnego od innych podmiotów majątku, rozporządzająca nim swobodnie za pośrednictwem ustanowionych organów z ograniczeniami wynikającymi wyłącznie

z przepisów prawa i wewnętrznych regulacji, kształtujących ustrój danej osoby prawnej (art. 33 oraz art. 35 Kodeksu cywilnego w związku z art. 40 ust.1 ustawy o radcach prawnych). Rada okręgowej izby radców prawnych prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, co podlega kontroli prowadzonej przez okręgową komisję rewizyjną (art. 53 ustawy o radcach prawnych).

Z ustawowych przepisów o charakterze kompetencyjnym dotyczących ustalania zasad gospodarki finansowej samorządu nie sposób wywieść jakiegokolwiek jednoznacznego uprawnienia Krajowej Rady Radców Prawnych do bezpośredniego ingerowania w treść gospodarki mieniem własnym okręgowych izb radców prawnych. Co więcej, wskazane powyżej regulacje, w szczególności Regulamin działalności finansowej, wyraźnie podkreślają samodzielność gospodarki finansowej prowadzonej przez Krajową Radę Radców Prawnych i rady okręgowe, ich samofinansowanie m. in. wpływami z opłat za aplikację. Przeciwnie, ze sformułowania §12 Regulaminu działalności finansowej, wynika, że na jednym poziomie Krajowa Rada i rady okręgowe są upoważnione do umarzania należności na podstawie uchwał (uwaga: *ergo* podejmowania uchwał o umorzeniu należności w zakresie odrębnych budżetów). W żadnej z regulacji nie wskazano, by Krajowa Rada mogła ingerować, w szczególności w drodze złożonego odwołania, w samodzielną gospodarkę finansową rad okręgowych. Przyjąć zatem należy, że przepisy ustawowe, w szczególności art. 60 pkt 10), czy pkt 11a) zawierają delegację do wydawania przepisów o charakterze rachunkowym, porządkującym zasady budowania budżetu i sprawozdawczości, wskazujących organy odpowiedzialne za gospodarkę finansową i unifikujących formę, w jakiej wyrażane jest stanowisko organów. Delegacja do wydania aktu wewnętrznego przez Krajową Radę Radców Prawnych zawarta w art. 60 pkt 11a) w zw. z art. 60 pkt 10) ustawy o radcach prawnych ma na celu wydanie aktu, który ujednotwili zasady - w imię poszanowania zasady równości - zwalniania aplikantów radcowskich z całości albo części opłaty rocznej, odraczania terminu jej płatności oraz rozkładania jej na raty. Podkreślenia wymaga, że aspekt koordynacyjny i unifikacyjny uchwały czyni głównym adresatem tego aktu rady okręgowych izb radców prawnych, zaś dla aplikantów ma ona charakter informacyjny, nie tworząc źródła ich praw podmiotowych.

Zobowiązanie aplikanta radcowskiego do wnoszenia opłat za aplikację na podstawie zawartej umowy, ma charakter cywilnoprawny, a zatem, realizacja tego obowiązku nie podlega procedurze właściwej dla „indywidualnej sprawy

administracyjnej” w myśl zasady, że sprawy poddane kognicji sądów sprawami takimi nie będą. Zatem kształtowanie treści stosunku cywilnoprawnego, z ograniczeniami wynikającymi z art. 60 pkt 11a) ustawy, zalicza się do praw podmiotowych majątkowych osoby prawnej, okręgowej izby radców prawnych. *Per analogiam* do treści art. 160 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.), umowa ta jest zbliżona w swej konstrukcji do umowy o świadczenie usług edukacyjnych z ceną regulowaną, która w tym przypadku określona jest rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2012 r. w sprawie wysokości opłaty rocznej za aplikację radcowską (Dz. U. z 2012 r., poz. 1427). Należy przyjąć więc, że brak jest podstaw do przyjęcia, że tego rodzaju umowa nie ma charakteru cywilnoprawnego (tak też: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 października 2008 r., sygn. akt: VI ACa 654/08).

Zaskarżone uchwały rady okręgowej izby radców prawnych, o których mowa w piśmie z dnia 29 kwietnia 2014 r., są oświadczeniem o zwolnieniu z długu, odmowa umorzenia: brakiem zgody na zwolnienie z długu. Oświadczenia te nie mogą być kwestionowane przez adresata oświadczenia poprzez odwołanie do drugiej instancji, czyli na drodze właściwej dla procedury administracyjnej. Oświadczenie woli w imieniu okręgowej izby radców prawnych wyraża jej organ, kierujący działalnością okręgowej izby radców prawnych, czyli rada okręgowej izby radców prawnych (art. 42 oraz art. 52 ust. 1 i ust. 2 ustawy o radcach prawnych w zw. z § 12 Regulaminu działalności finansowej oraz § 2 Regulaminu działalności samorządu radców prawnych i jego organów). Stanowisko swoje rada okręgowej izby radców prawnych wyraża w formie uchwały, która w tym przypadku nie ma charakteru decyzji administracyjnej (w ramach przysługującego *imperium*), lecz jest formą wyrażenia oświadczenia woli w sferze majątkowej (a więc w sferze *dominium*). Wobec wcześniej przedstawionej interpretacji przepisów ustawowych i wewnętrznych, w zakresie art. 60 pkt 10) i pkt 11a) w zw. z art. 60 pkt 6) ustawy o radcach prawnych, wykluczona jest taka jego interpretacja, która bez wyraźnego umocowania ustawowego dopuszczałaby ingerencję Krajowej Rady Radców Prawnych w treść cywilnoprawnych oświadczeń woli organu odrębnej osoby prawnej, z odrębnym budżetem, o samodzielnej gospodarce finansowej.

Wobec powyżej przedstawionej argumentacji, nie są także uzasadnione uwagi, kierowane pisemnie w imieniu Ministra Sprawiedliwości do niektórych Dziekanów rad okręgowych izb radców prawnych, o braku zamieszczenia w uchwałach - które są

21 0

jedynie prawnie przewidzianą formą podejmowania rozstrzygnięć przez radę okręgowej izby radców prawnych, a zawierających jedynie oświadczenia w sferze majątkowej - pouczeń o trybie postępowania odwoławczego.

2 pozazaniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dr hab. Arkadiusz Bereza

