



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. 2338 /OBSiL/2014

Warszawa, dnia 30 kwietnia 2014 r.

Szanowny Pan

Michał Królikowski

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze

W nawiązaniu do opracowanego w Ministerstwie Sprawiedliwości projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 kwietnia 2014 r., doręczonego Krajowej Radzie Radców Prawnych w dniu 24 kwietnia 2014 r., poniżej przedstawiam stanowisko w zakresie przedmiotowego projektu. Zgodnie z sygnalizowaną w projekcie intencją Autora, przede wszystkim porządkuje on wiele aktualnie obowiązujących rozwiązań o charakterze ustrojowo – organizacyjnym. Oparte na tych założeniach zmiany legislacyjne, w przypadku ich wprowadzenia, przełożyłyby się zarówno na ujednocnianie pewnych ukształtowanych już wzorców, poprawienie poziomu legislacyjnego tak często zmienianej ustawy, jak też na wprowadzenie nowych modeli rozwiązań.

W obszarze zainteresowań opiniującego leży przede wszystkim zmiana treści ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, w związku z czym punktem wyjścia dla dalszych rozważań będą założenia rzutujące bezpośrednio na powołany akt prawny. Z uwagi jednak na pozostającą nie bez znaczenia tożsamość rozwiązań przyjętych w ustawie o radcach prawnych i w ustawie – Prawo o adwokaturze, do czego również zmierzają przedłożone założenia, przedmiotowe stanowisko niejednokrotnie znajdzie zastosowanie także do tej drugiej z powołanych ustaw.

Nie ulega wątpliwości, że wiele z kwestii poruszanych w opiniowanych założeniach, dotyczy istotnej z punktu widzenia samorządu radcowskiego materii, na której potrzebę regulacji zwracano już wcześniej uwagę. Między innymi z tego też powodu projekt założeń należy ocenić pozytywnie, z uwzględnieniem jednej uwagi krytycznej oraz zgłoszonych postulatów dodatkowych racjonalnych zmian, mających co do zasady charakter porządkujący, chociaż z pewnym ładunkiem normatywnym.

W szczególności celowe wydaje się być zrównanie sytuacji prawnej radców prawnych w odniesieniu do dodatkowego wynagrodzenia z tytułu zastępstwa sądowego bez względu na miejsce ich zatrudnienia (2.2.3 projektu założeń). Kwestia ta była między innymi przedmiotem korespondencji prowadzonej przez Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, który podzielił istniejące wątpliwości co do konstytucyjności obowiązujących regulacji. Istniejące obecnie rozwiązanie nie tylko bowiem budzi trudności interpretacyjne, ale rodzi także szereg wątpliwości co do celu, dla którego przyjęte zostało takie zróżnicowanie. Stanowisko w tej sprawie oraz propozycję zmiany ustawowej Krajowa Rada Radców Prawnych, działając w trybie art. 60 pkt 2 ustawy o radcach prawnych, przedstawiła Rzecznikowi Praw Obywatelskich w piśmie z dnia 30 grudnia 2013 r. (w załączeniu).

Zdecydowanie krytycznej oceny wymaga przewidziane w projekcie założeń rozwiązanie legislacyjne zmierzające do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji do wydawania merytorycznych decyzji w postępowaniach odwoławczych od uchwał organów samorządów zawodowych odmawiających wpisu na listę radców prawnych lub adwokatów (2.1.4 projektu założeń). Jawi się ono bowiem jako niekonstytucyjne oraz zbędne z punktu widzenia pozycji przyznanej ministrowi w postępowaniu zainicjowanym odwołaniem zainteresowanego od uchwały organu samorządowego w przedmiocie wpisu na listę uprawnionych do wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata.

Przede wszystkim, wbrew twierdzeniom zawartym w uzasadnieniu projektu założeń, w przedmiotowej materii nie istnieją już wątpliwości w zakresie interpretacji przepisów art. 31 ust. 2a ustawy o radcach prawnych (odpowiednio art. 68 ust. 6a ustawy – Prawo o adwokaturze) co do dopuszczalności zastosowania przez Ministra Sprawiedliwości – jako organu odwoławczego – rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, przewidzianego w art. 138 § 1 pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Kwestia ta została bowiem ostatecznie rozstrzygnięta w judykaturze i w konsekwencji znalazła wyraz w uchwale 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 marca 2013 r. podjętej w sprawie o sygn. II GPS 1/13, w której powołane zostały poprzednie rozstrzygnięcia w tego rodzaju sprawach wsparte również poglądami doktryny. Wcześniej analogiczne stanowisko zostało wyrażone w wyroku NSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., sygn. II GSK 1779/11.

NSA jednoznacznie stanął na stanowisku, iż w tym przypadku ministrowi nie przysługują kompetencje do wydawania decyzji o charakterze reformatoryjnym rozstrzygającej istotę sprawy. Sentencja uchwały podjętej przez NSA sprowadza się do klarownego stwierdzenia, zgodnie z którym **rozpoznając odwołania**, o których mowa w art. 68 ust. 6a ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.) oraz art. 31 ust. 2a ustawy o radcach prawnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.), **Minister Sprawiedliwości nie może zastosować art. 138 § 1 pkt 2 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) i **orzec co do istoty sprawy**. W uzasadnieniu swojego stanowiska NSA wskazał, że przy wykładni przepisów dotyczących nadzoru nad samorządem zawodowym wszelkie wątpliwości powinny być rozwiązywane na rzecz poszanowania samodzielności korporacji samorządowych. Jeżeli więc przyjąć, że przez odesłanie do przepisów k.p.a. w art. 68 ust. 6a ustawy – Prawo o adwokaturze i w art. 31 ust. 2 ustawy o radcach prawnych przesądzono o rodzajach rozstrzygnięć, to należy uwzględnić tylko takie decyzje możliwe do wykorzystania w interesie strony postępowania, które nie przeczą idei samorządności i pozwalają na zachowanie pieczy samorządu nad wykonywaniem zawodu. Oznacza to zaś, że organ nadzoru (minister), badając legalność uchwały samorządu radcowskiego bądź adwokackiego i stwierdzając naruszenie prawa, może jedynie działać kasacyjnie.

Wobec tego powołany w uzasadnieniu projektu założeń zmian ustawy kluczowy i w zasadzie jedyny argument, jakoby istniała potrzeba doprecyzowania regulacji ustawy poprzez przyznanie ministrowi kompetencji w zakresie wydawania decyzji o charakterze merytorycznym (reformatorycznym), uznać należy za całkowicie błędny albowiem w procesie stosowania prawa nastąpiła już właściwa wykładania obowiązujących obecnie przepisów (m.in. wskazaną uchwałą NSA), co czyni potrzebę ich zmiany nieuzasadnioną. Proponowana zmiana zmierza zatem jedynie do nieuzasadnionego rozszerzenia kompetencji organu administracji państwowej, jakim w tym przypadku jest minister, prowadząc do bezpośredniej ingerencji w zastrzeżoną dla samorządu zawodowego materię obejmującą dokonywanie wpisów na listę radców prawnych i adwokatów.

Z tych względów próba podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do zmiany tego stanu rzeczy doprowadziłaby do usankcjonowania rozwiązań sprzecznych z dotychczas utrwaloną procedurą oraz zasadami sprawowania nadzoru przez ministra nad rozstrzygnięciami podejmowanymi przez organy samorządu radcowskiego. Postulowane w projekcie założeń rozwiązanie doprowadziłoby do utrzymania - już istniejącej - trójinstancyjnej kontroli decyzji administracyjnej organu samorządu radcowskiego, przy czym jej merytoryczna zmiana (poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji i w tym zakresie orzeczenie co do istoty sprawy) mogłaby następować dwukrotnie, tj. zarówno na szczeblu Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, jak i Ministra Sprawiedliwości *de iure* przyznając ministrowi kompetencje do przejmowania zadań samorządu zawodowego wyposażonego w tym zakresie w chronioną konstytucyjnie samodzielność.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz wyprowadzanych z ustawy zasadniczej zasad decentralizacji oraz subsydiarności, poprzez utworzenie samorządów zawodowych, zwłaszcza tych reprezentujących osoby zaufania publicznego, państwo zrezygnowało z przysługujących administracji funkcji regulacyjnych w tym zakresie, które zostały przejęte przez samorząd. Władcza funkcja państwa realizuje się wówczas jedynie poprzez sprawowanie nadzoru nad działalnością samorządów zawodowych, przy czym nadzór ten, z uwagi na poszanowanie samodzielności prawnej samorządu, może się odbywać jedynie w zakresie wyraźnie określonych możliwych do zastosowania środków. Z kolei konstytucyjną gwarancją samodzielności samorządu stanowi brak upoważnienia organu nadzoru do merytorycznego wkraczania w zakres kompetencji podmiotu zdecentralizowanego, pozostawiając mu do zastosowania jedynie typowe wówczas środki, jakimi są uchylenie rozstrzygnięcia czy stwierdzenie nieważności. Ten model został zastosowany w obowiązujących obecnie regulacjach, które nie wymagają interwencji ustawodawczej w tym zakresie.

W kwestii zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości przy sprawowaniu nadzoru nad samorządami reprezentującymi osoby zaufania publicznego oraz wymogu równoważenia z zadaniami samorządu zawodowego w zakresie wynikającym z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP zbieżne z powyższą argumentacją stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny (*vide* wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU-A 2006, nr 4, poz. 45 i powołane w nim orzecznictwo oraz literatura).

Podkreślenia wymaga, iż proponowane w projekcie założeń rozwiązanie, wyposażające ministra w nowe kompetencje w zakresie wydawania decyzji o charakterze reformatorycznym, zdaje się recypować dawny model oparty na centralizacji uprawnień naczelnego organu administracji państwowej, zmierzającej do pozbawienia samorządu zawodowego radców prawnych i adwokatów samodzielności w kluczowej dla ich funkcjonowania kwestii. Ponadto wprowadzenie postulowanego rozwiązania w zasadzie czyniłoby całkowicie pozbawione racjonalności prowadzenie kontroli uchwały podejmowanej przez radę okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie wpisu na listę przez Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych. Wskutek

bowiem uzyskania kompetencji do wydawania decyzji merytorycznej i podejmowania rozstrzygnięć co do istoty sprawy w tym zakresie minister mógłby się z powodzeniem stać jedynym organem odwoławczym w tego rodzaju postępowaniu, niemal całkowicie zawłaszczając kompetencje samorządu w kwestiach związanych z dokonywaniem wpisów na listę. Natomiast obecnie obowiązujące regulacje, kształtując w określony sposób pozycję, a w ślad za tym również kompetencje przysługujące ministrowi, tworzą spójny, zrjonalizowany i jednocześnie właściwy model kontroli, dodatkowo obudowany orzecznictwem sądowym. Pozwala to na wyeliminowanie ewentualnych uchybień w podejmowanych uchwałach rad okręgowych izby radców prawnych przez Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych, a dopiero następnie przyznaje ministrowi kompetencje nadzorcze organu odwoławczego, wydającego wyłącznie rozstrzygnięcia kasatoryjne, podlegające następnie kontroli sądu administracyjnego w trybie skargi. Model ten nie wymaga zatem zmian i interwencji ustawodawczej w tym zakresie.

Niezależnie od powyższego, mając na względzie fakt iż projekt ustawy realizującej przedłożone założenia będzie dopiero opracowywany, zwrócenia uwagi wymagają także inne kwestie, do których projekt się nie odnosi, a które mieszczą się w kategorii zmian o charakterze porządkującym w szerokim tego słowa znaczeniu.

Zdaniem Krajowej Rady Radców Prawnych, pewnej korekty wymaga regulacja dotycząca upoważnienia, w ramach którego aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego. Art. 35¹ ust. 4 ustawy o radach prawnych przewiduje, że *aplikant radcowski może sporządzać i podpisywać pisma procesowe związane z występowaniem radcy prawnego przed sądami, organami ścigania i organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami – z wyraźnego upoważnienia radcy prawnego, z wyłączeniem apelacji, skargi kasacyjnej i skargi konstytucyjnej*. Brak jest uzasadnienia, dla którego enumeratywnie wyliczone wyłączenia nie zawierają w swoim katalogu kasacji przewidzianej na gruncie procedury karnej. Sytuacja taka stanowi wyraźną niekonsekwencję ustawodawcy, który w wyniku deregulacji pozwolił aplikantowi adwokackiemu na sporządzanie kasacji w postępowaniu karnym, ale nie na sporządzenie apelacji, będącej środkiem zaskarżenia o mniejszym stopniu trudności (szerzej na ten temat *Etyka zawodów prawniczych w praktyce. Relacje na sali rozpraw*, pod red. G. Borkowskiego, Lublin 2013, s. 188-189). Jednocześnie treść art. 35¹ ust. 3 ustawy o radach prawnych powoduje, że nie jest jasne, czy uprawnienia związane ze sporządzaniem i podpisywaniem przez aplikantów radcowskich pism w ramach powyższego upoważnienia, celowo nie zostały rozciągnięte na postępowania, w których pomoc prawna świadczona jest z urzędu. Zasadne wydaje się dodanie do katalogu wyłączeń z art. 35¹ ust. 4 in fine kasacji jako przeoczonej przez Ustawodawcę w trakcie prac nad ustawą, jak również wyraźne wskazanie, że wszystkie uprawnienia aplikantów radcowskich dotyczą także spraw prowadzonych przez radców prawnych z urzędu.

Kolejna uwaga dotyczy zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r. poz. 829). Odnosi się ona do modyfikacji brzmienia art. 36 ust. 8 ustawy o radcach prawnych. W związku z wprowadzeniem do egzaminu radcowskiego zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu lub zasad etyki polegającego na przygotowaniu opinii prawnej w oparciu o akta lub przedstawiony stan faktyczny opracowane na potrzeby egzaminu, celowe jest nadanie art. 36 ust. 8 ustawy o radcach prawnych proponowanego poniżej brzmienia:

*„8. Na każdą z części egzaminu radcowskiego zespół sporządza zadania wraz z opisami istotnych zagadnień z zakresu prawa karnego, cywilnego lub rodzinnego, gospodarczego, administracyjnego i zasad wykonywania zawodu **lub zasad etyki.**”*

Należy przy tym zaznaczyć, że identyczna zmiana powinna objąć art. 77a ust. 8 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Reasumując, z zastrzeżeniem dotyczącym projektowanego rozszerzenia uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, przedłożone założenia należy ocenić pozytywnie. Jednocześnie prace nad uporządkowaniem pewnych regulacji wydają się sprzyjać wprowadzeniu korekt wskazanych przez opiniującego, których porządkujący charakter jest niewątpliwie zbieżny z celem przyjętym przez Autora projektu.

Z poważaniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Arkadiusz Bereza

