Mariusz Bidziński¹

**Problematyka deregulacji w zakresie liberalizowania przepisów
związanych z pozaaplikacyjnymi ścieżkami dostępu do zawodu radcy
prawnego w kontekście postanowień art. 17 Konstytucji RP**

Słowa kluczowe: deregulacja, samorząd zawodowy, radcowie prawni, Konstytucja

Keywords: deregulation, professional self-government, legal adviser (legal counsel), Constitution

Streszczenie

Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów zdecydowanie ułatwiła dostęp do wykonywania zawodu radcy prawnego, zarówno poprzez otwarcie ścieżek pozaaplikacyjnych, jak i poprzez umożliwienie migracji pomiędzy zawodami prawniczymi. Abstrahując od oceny zasadności takiego rozwiązania, pojawiła się kwestia podmiotu uprawnionego do definiowania zasad dostępu do zawodu zaufania publicznego. W tym kontekście istotne jest rozważenie w szczególności art. 17 Konstytucji RP, dotyczącego samorządów zawodowych. Samorząd zawodowy radców prawnych ma bowiem za zadanie zapewnienie należytego wykonywania zawodu radcy prawnego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny zważył, iż tzw. deregulacja zawodów prawniczych nie rzutuje na kompetencje i prawa samorządów zawodowych, określonych w art. 17 Konstytucji, mimo iż w opinii Trybunału jedynym podmiotem zdolnym kształtować warunki dostępu do zawodu radcy prawnego jest ustawodawca. Rolą samorządu radcowskiego jest na-

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Prawa Publicznego i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Nauk Społecznych Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej w Warszawie. E-mail: mariusz@bidzinski.pl.

tomiaś przestrzeganie ustanowionego prawa, w szczególności ocena kandydatów pod kątem spełnienia ustawowych wymogów do wpisu na listę radców prawnych, jak również osób wykonujących zawód pod kątem realizacji interesu publicznego. Paradoksalnie, uznać więc należy, że deregulacja dostępu do zawodu radcy prawnego spowodowała wzrost odpowiedzialności izb samorządowych za jakość usług świadczonych przez radców prawnych.

Summary

The issue of deregulation in terms of liberalizing the provisions related to the without legal counsel apprenticeship program access to the profession of a legal adviser in the context of the provisions of article 17 of the Constitution RP

The Act of 13th June 2013 to change laws regulating performing certain professions definitely facilitated access to the profession of a legal adviser as well as by opening paths ignoring legal counsel apprenticeship program, as well as by enabling migration between the legal professions. Because of that appeared a question of who is entitled to define the rules for access to the profession of public confidence. In this context, it is important to consider, in particular, article 17 of the Constitution of the Republic Of Poland for professional self-government. The professional self-government of legal advisers is designed to ensure the proper practice of the profession of a legal counsel within the limits of the public interest. The Constitutional Court has scaled that deregulation of the legal profession does not affect the competence and rights of professional self-government referred in article 17 of the Constitution, despite the fact that, in the opinion of the Court, the only body able to form the conditions of access to the profession of a legal adviser is the legislature. The role of professional self-government is the compliance of the established law, in particular the assessment of the candidates for the fulfilment of the statutory requirements for registration on the list of legal advisors, as well as those carrying out the profession of legal adviser. In fact deregulation of access to the profession of a legal adviser has resulted in an increase in the responsibility of the professional self-government for the quality of services provided by legal councils.

Jedną z najwyższych wartości w demokratycznych państwach prawnych, zarówno w starożytności, jak i w czasach nowożytnych, było i jest poszanowanie prawa – zasad i reguł wyrażonych w normach prawnych. Z racji, iż systemy prawne stanowią zespół niezwykle skomplikowanych i przenikających się regulacji, niezbędnym jest, by ich odczytywanie, interpretacja i stosowanie zostały powierzone osobom o odpowiednich kwalifikacjach. W tym zakresie niezwykle istotne znaczenie mają studia prawnicze oraz inne równoległe podejmowane kursy i szkolenia, jak również indywidualne cechy osobiste. Należy bowiem podkreślić, że wykonywanie zawodów prawniczych, wbrew przyjętym powszechnie opiniom, nie opiera się wyłącznie na umiejętnościach humanistycznych. Stosowanie prawa – wykonywanie zawodów prawniczych – immanentnie związane jest z naukami ścisłymi, pozwalającymi na logiczne, abstrakcyjne i wszechstronne rozumowanie. Choćby z tych kilku względów wykonywanie zawodów prawniczych podlegać powinno odpowiednim uregulowaniom prawnym.

W myśl obowiązujących w Polsce regulacji prawnych uzyskanie uprawnień zawodowych radcy prawnego może zostać zrealizowane na wiele sposobów. Odbycie aplikacji radcowskiej jest najpopularniejszym, ale nie jedynym sposobem na zdobycie uprawnień. Zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych² możliwym jest uzyskanie wpisu na listę radców prawnych bez odbycia aplikacji. Rozwiązanie to dotyczy ściśle określonego kręgu podmiotów, wśród których można wskazać na profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych, osoby wykonujące na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, osoby, które przez okres nie krótszy niż trzy lata zajmowały stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa bądź ewentualnie wykonywały zawód komornika, czy też osoby zajmujące stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonujące zawód adwokata albo notariusza (możliwość rotacji między poszczególnymi zawodami prawniczymi).

Z kolei zgodnie z treścią ust. 2 art. 25 ustawy do przystąpienia do egzaminu radcowskiego – bez konieczności odbywania aplikacji radcow-

² Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j.: Dz.U. 2010, Nr 10, poz. 25 ze zm.) – dalej: ustawa.

skiej, uprawnione są między innymi osoby, które uzyskały stopień naukowy doktora nauk prawnych, osoby, które przez okres co najmniej czterech lat, w okresie nie dłuższym niż sześć lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, były zatrudnione na stanowisku referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, asystenta prokuratora, w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, jak również osoby, które zdały egzamin sędziowski, prokurator-ski, notarialny lub komorniczy.

Istotna zmiana w przedmiotowym zakresie wprowadzona została ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów³. W związku z wejściem w życie tej nowelizacji w sposób istotny poszerzony został katalog osób uprawnionych do wpisu na listę radców prawnych bez konieczności odbycia aplikacji i zdania egzaminu zawodowego. Zgodnie z treścią nowelizacji z obowiązku tego wyłączeni zostali:

- komornicy, którzy wykonywali zawód przez okres co najmniej trzech lat,
- osoby, które zdały egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę radców prawnych, łącznie przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko asesora sądowego, asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego lub były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego,
- osoby, które wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej, lub kancelarii

³ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. Nr 829).

radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej (rozszerzono zakres podmiotów, w których wykonywane były czynności),

- osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę radców prawnych, łącznie przez okres co najmniej 3 lat, były zatrudnione w urządach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Z kolei katalog podmiotów zwolnionych z wymogu odbycia aplikacji poszerzony został o następujące grupy osób:

- osoby, które przez okres co najmniej 4 lat, w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, zatrudnione były na stanowisku prokuratora, asystenta prokuratora lub były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego,
- osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych przez okres co najmniej 4 lat, w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez radcę prawnego lub adwokata w kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy, lub kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁴,

⁴ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. 2009, Nr 146, poz. 1188 ze zm.).

- osoby, które po ukończeniu aplikacji legistycznej przez okres co najmniej 4 lat, w okresie nie dłuższym niż 6 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu, były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego,
- osoby, które zdały egzamin notarialny lub komorniczy.

Celem wprowadzonych przez ustawodawcę zmian w treści ustawy o radcach prawnych jest poszerzenie możliwości uzyskania uprawnień zawodowych oraz uelastycznienie dostępu do wykonywania tego zawodu prawniczego. W efekcie, wprowadzone zmiany implikować będą zwiększenie liczby osób wykonujących zawody prawnicze, co z kolei ma zwiększyć konkurencyjność świadczonych usług oraz elastyczność w przepływie pomiędzy zawodami prawniczymi. Warto w tym miejscu wskazać, że tzw. deregulacja zawodu radcy prawnego znajduje swój wyraz i podstawy w treści Konstytucji RP. Zgodnie z art. 65 Konstytucji RP; „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. Zasada ta w ujęciu pozytywnym obejmuje tzw. aspekt kwalifikacyjny, a więc możliwość wyboru rodzaju pracy, przy czym wolność wyboru i wykonywania zawodu nie oznacza nieograniczonej swobody. Rolą ustawodawcy jest określenie wyraźnych przesłanek warunkujących możliwość wykonywania danego zawodu. Innymi słowy, wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń wykonywania pracy musi być uzasadnione koniecznością ochrony wartości konstytucyjnych, w szczególności tych, które wskazane zostały w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Analizując tą problematykę z perspektywy osób wykonujących zawód zaufania publicznego, warto odnieść się do treści art. 17 Konstytucji RP, dotyczącego tworzenia samorządów. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa utworzenie samorządu zawodowego radców prawnych wiąże się z nadaniem mu konkretnych uprawnień. Na pierwszy plan wysuwa się realizacja dwóch głównych celów: 1) reprezentacja osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz – co wydaje się istotniejsze z punktu widzenia wprowadzonej liberalizacji – 2) zapewnienie należytego wykonywania tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ustrojodawca zagwarantował samo-

rządom zawodowym samodzielność, ale także nałożył na nie pewne obowiązki, z czym wiąże się przekazanie na ich rzecz części zadań publicznych. Do podstawowych zadań należy oczywiście podejmowanie władczych rozstrzygnięć dotyczących dopuszczenia do wykonywania zawodu, ale również sprawowanie kontroli⁵ nad jego należytym wykonywaniem. Co więcej, samorząd radcowski posiada również uprawnienia nadzorcze⁶ nad dochowaniem wymogów kwalifikacyjnych. Mogłoby się wydawać, że liberalizacja przepisów związana z pozaaplikacyjnymi ścieżkami dostępu do zawodu radcy prawnego czyni ten przepis pozornym i trudnym do zastosowania w praktyce. Wątpliwości wyrażone we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich zostały rozstrzygnięte przez Trybunał Konstytucyjny w składzie pełnej izby w dniu 7 marca 2012 r.⁷ *De facto*, Trybunał Konstytucyjny zajmował wcześniej stanowisko w odniesieniu do koncepcji rozszerzenia dostępu do zawodu radcy prawnego i adwokata w sprawach K 6/06⁸ oraz K 30/06⁹.

Analiza wyroków Trybunału Konstytucyjnego pozwala stwierdzić, że konsekwentnie stoi on na stanowisku, iż „otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności usług prawniczych jest pożądane. Musi ono jednak następować w drodze całościowych rozwiązań wewnętrznie spójnych, które w sposób przejrzysty ukształtują model prawniczego kształcenia zawodowego oraz zasady przepływu pomiędzy wysoko kwalifikowanymi zawodami prawniczymi”¹⁰. Niemniej jednak, jak trafnie podkreślił Trybunał,

⁵ Szerzej na temat kontroli: S. Jędrzejewski, H. Nowicki, *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995, s. 7 i n.; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2000; M. Kallas, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, G. Szpor, *Prawo administracyjne – część ustrojowa*, Warszawa 2002; *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2005.

⁶ Szerzej na temat nadzoru: D. Kurzyna-Chmiel, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003, s. 22–51; M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003, s. 59–71; P. Chmielnicki, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 15–33.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10 (Dz.U. poz. 298).

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., op.cit.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06 (Dz.U. Nr 206, poz. 1522).

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 (Dz.U. Nr 75, poz. 529).

zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom prawnym, ponieważ takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny oraz ochrona interesów podmiotów obsługiwanych przez świadczących usługi prawnicze¹¹. Nadto, w wyroku z dnia 18 lutego 2004 r. Trybunał wskazał, że „piecza samorządów prawniczych wobec zawodów zaufania publicznego powinna być sprawowana w granicach interesu publicznego i jego ochrony. Interes ten nie może być jednak utożsamiany z interesem danej korporacji zawodowej”¹².

Podstawowym argumentem przemawiającym przeciwko szerokiej liberalizacji przepisów w dostępie do zawodu radcy prawnego jest to, że naruszają one art. 17 Konstytucji RP w aspekcie braku możliwości sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego przez samorząd radców prawnych. W ocenie zwolenników tego poglądu może się to wiązać z posiadaniem niewystarczających kompetencji do wykonywania tego zawodu, a w konsekwencji ze spadkiem jakości usług i zaufania społecznego do tego zawodu. Z poglądem tym trudno się zgodzić. Należy podkreślić, że przedmiotem pieczy jest należyte wykonywanie danego zawodu. Oznacza to, że samorząd ma za zadanie weryfikację świadczenia przez swoich członków usług o odpowiedniej jakości na rzecz obywateli i podejmowanie ewentualnych działań mających na celu podwyższenie poziomu tych usług (szkolenia, kursy etc.). Jedynym uzasadnionym celem i jednocześnie granicą sprawowanej pieczy jest ochrona interesu publicznego. Interes ten musi być przy tym określany z perspektywy dobra wspólnego – ma chronić interesy społeczeństwa, a nie danej grupy społecznej. Konstytucyjne pojęcie zawodu zaufania publicznego zakłada *implicite* odpowiednie przygotowanie do zawodu. Co więcej, określenie wymogów posiadania niezbędnej wiedzy i umiejętności do podjęcia zawodu pozostawione zostało decyzji ustawodawcy. W efekcie, z uwagi iż art. 17 ust. 1 nie kreuje żadnych kompetencji samorządu do określania kryteriów wykonywania zawodu, tym samym jego naruszenie nie ma miejsca. Z drugiej strony – co potwierdza brak zasadności argumentacji przeciwników liberalizacji dostępu do zawodów prawniczych – ingerencja w prawnie zagwarantowaną swobodę wyboru i wyko-

¹¹ Ibidem.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02 (Dz.U. Nr 34, poz. 303).

nywania pracy, jako ograniczająca konstytucyjnie zagwarantowane prawo jednostki, musi spełniać formalne wymogi ustawowe zawarte w art. 31 ust. 3.

Jednocześnie, w kwestii nowych przepisów samorząd radców prawnych nie jest pozbawiony możliwości badania, czy konkretna osoba, pracująca chociażby w Prokuraturii Generalnej, a ubiegająca się o wpis na listę radców prawnych, daje rękojmię należytego wykonywania zawodu. To organy samorządu, otrzymując wnioski o wpis na listę, dokonują weryfikacji kompletności dokumentacji, mogą żądać dodatkowych wyjaśnień, a nadto, w przypadku ich braku na poziomie samorządu, ostateczna decyzja należy do ministra sprawiedliwości, który może zgłosić swój sprzeciw w odniesieniu do jednostkowej kandydatury.

Zasadna jest również zmiana rozszerzająca przepływ pomiędzy zawodami prawniczymi. Oczywiście przyjęte reguły rotacji nie wiążą się z automatyzmem, a kreują określone wymogi formalne i prawne, których spełnienie dopiero przesądza o zasadności oraz skuteczności złożonego wniosku. Za każdym razem niezbędna jest ocena uzyskanych umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania, nowego dla danej osoby, zawodu prawniczego. Twierdzenie, że osoby te nie mają należytego przygotowania zawodowego albo nie posiadają dostatecznej praktyki, przez co nie będą spełniać wymogu należytego wykonywania zawodu, nie ma zatem uzasadnienia.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 marca 2012 r. rozpatrzył każdy z pozaaplikacyjnych trybów dostępu do zawodu radcy prawnego. Wszystkie z nich zostały uznane za zgodne z konstytucją. Trybunał jednocześnie zaznaczył, że nie jest uprawniony do badania celowości czy słuszności wyboru danego modelu zawodu prawniczego, a jedynie do weryfikacji kwestii konstytucyjności proponowanych rozwiązań prawnych. W efekcie uznał, że w zakresie, w jakim proponowana jest liberalizacja przepisów, zmiany te zgodne są z treścią Konstytucji RP i nie powodują naruszenia praw samorządu zawodowego. Co więcej, projektowane zmiany mieszczą się w swobodnym uznaniu tworzenia danego modelu zawodowego przez ustawodawcę, zaś rozszerzenie katalogu podmiotów o nowy krąg osób obwarowane zostało licznymi wymogami dodatkowymi, w szczególności w kontekście okresu doświadczenia, zakresu doświadczenia lub zajmowanych stanowisk. Konkludując, w ocenie Trybunału art. 17 Konstytucji RP nie ustanawia żadnych zasad dotyczących uprawnień samorządu zawodowego w kształtowaniu za-

sad dostępu do wykonywania zawodów zaufania publicznego. Za słuszne uznać należy stanowisko, iż zasady dostępu do wykonywania zawodu radcy prawnego określa ustawodawca, zaś rolą samorządu, wyposażonego w odpowiednie narzędzia i środki, jest kontrola i weryfikacja sposobu wykonywania zawodu przez jego członków, a w razie konieczności również wyciąganie konsekwencji dyscyplinarnych.

W efekcie należy wskazać, że zmiany polegające na liberalizacji dostępu do zawodu radcy prawnego, uznane jako zgodne z Konstytucją RP, muszą być respektowane i realizowane przez społeczeństwo, w tym przedstawiciele samorządu. Kwestią drugorzędną pozostaje spór o większy czy też mniejszy profesjonalizm. Choć warto w tym miejscu zaznaczyć, że to właśnie w tym obszarze najbardziej powinna uwidaczniać się rola poszczególnych izb samorządowych. Wraz z rozszerzeniem dostępu wielokrotnie wzrosła odpowiedzialność oraz zadania organów samorządowych, które muszą sprostać nowym wyzwaniom i zadbać o to, by nowi członkowie wykonywali zawód z poszanowaniem przepisów prawa, godnością oraz pełnym profesjonalizmem.

Literatura

- Chmielnicki P., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Cieślak Z., Lipowicz I., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2000.
- Granat M., *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2003.
- Jędrzejewski S., Nowicki H., *Kontrola administracji publicznej*, Toruń 1995.
- Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne – część ustrojowa*, Warszawa 2002.
- Kurzyna-Chmiel D., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Bielsko-Biała 2003.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Warszawa 2005.