

Dominik Sypniewski

Rozstrzygnięcia Ministra Sprawiedliwości w sprawach wpisu na listy adwokatów i radców prawnych

Studia Prawnoustrojowe nr 28, 87-96

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Dominik Sypniewski

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechniki Warszawskiej

Rozstrzygnięcie Ministra Sprawiedliwości w sprawach wpisu na listy adwokatów i radców prawnych*

Wprowadzenie

W polskim systemie prawnym jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada dwuinstancyjności¹. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. Jednym z wyjątków jest postępowanie w sprawie wpisu na listę adwokatów oraz postępowanie w sprawie wpisu na listę radców prawnych, gdzie obok dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego przed organami samorządu zawodowego, zainteresowanemu przysługuje prawo odwołania od uchwały Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej² (odpowiednio od uchwały Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych³) do Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego.

Charakter prawny rozstrzygnięcia podejmowanego w tym trybie przez Ministra Sprawiedliwości, które w dalszej części artykułu będzie określane jako decyzja nadzorcza, wzbudził wątpliwości w orzecznictwie. Dotyczą one szczególnie możliwości wydania decyzji nadzorczej rozstrzygającej sprawę co do istoty, a więc dokonania lub zarządzenia wpisu na listę adwokatów (odpowiednio radców prawnych). Ze względu na podobny charakter regulacji zawodów adwokata i radcy prawnego w dalszej części rozważania będą prowadzone w odniesieniu do zawodu adwokata, choć wnioski i analizy mają zastosowanie do obydwu zawodów.

* Artykuł powstał w ramach projektu finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS5/01507.

¹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 84.

² Zob. art. 68 ust. 6a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r., nr 146, poz. 1188 ze zm.) – dalej jako pr. adw.

³ Zob. art. 31 ust. 2a ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r., nr 10, poz. 65 ze zm.) – dalej jako u.r.p.

Artykuł ma na celu krytyczną analizę argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawioną w uchwale ograniczającej prawo Ministra Sprawiedliwości do zastosowania art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w sprawach dotyczących wpisu na listę adwokatów i listę radców prawnych⁴. Podstawą tej argumentacji jest przyjęcie, że w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji RP uprawnienia samorządu adwokackiego do dokonywania wpisu na listę adwokatów mają charakter wyłączny, w związku z czym zastosowanie przepisów k.p.a. do decyzji nadzorczej Ministra Sprawiedliwości, w zakresie naruszającym to uprawnienie, stanowi bezprawne ograniczenie samodzielności samorządu adwokackiego.

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego opiera się na założeniu, że art. 17 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje zestaw określonych uprawnień związanych z regulacją dostępu do zawodu przez samorządy zawodowe, nakładając tym samym na ustawodawcę określone ograniczenia. W kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego regulacji zawodów zaufania publicznego założenie takie może jednak budzić wątpliwości. Artykuł przedstawia pogląd, że na gruncie obowiązującego prawa ustawodawca można przyznać Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia nadzorcze względem organów samorządu zawodowego, w tym również uprawnienie do wydania decyzji nadzorczej rozstrzygającej sprawę co do istoty, z zastrzeżeniem, że zakres prowadzonych rozważań nie obejmuje oceny celowości takiego rozwiązania.

Regulacja dostępu do zawodu adwokata

W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego adwokat jest uznawany za zawód zaufania publicznego. Biorąc pod uwagę art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, ustawodawca zdecydował się powierzyć pieczęć nad wykonywaniem zawodu adwokata samorządowi zawodowemu, co obejmuje również regulację dostępu do zawodu. W obecnym stanie prawnym ustawa określa kryteria, które muszą być kumulatywnie spełnione przez kandydatów do zawodu, w tym podlegające uznaniowej ocenie kryterium nieskazitelnego charakteru oraz rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu. Przesłanką uzyskania uprawnień zawodowych jest wpis na listę adwokatów, który następuje na podstawie uchwały okręgowej rady adwokackiej (organ I instancji), od której służy odwołanie do Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej (organ II instancji).

Obok zwykłego dwuinstancyjnego postępowania administracyjnego, art. 68 pr. adw. wprowadza jednak rozwiązania szczególne, właściwe wyłącznie postępowaniu w przedmiocie wpisu na listę adwokatów. Pierwszym takim rozwiązaniem jest przyznanie zainteresowanemu uprawnienia do wniesienia odwołania od uchwały

⁴ Uchwała NSA z 25 marca 2013 r., II GPS 1/13, [online] <www.orzeczenia.nsa.gov.pl> dalej: uchwała NSA.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej do Ministra Sprawiedliwości, co w orzecznictwie zostało uznane za wprowadzenie trzeciej instancji postępowania administracyjnego⁵. Za taką interpretacją przesądza sposób wprowadzenia kontroli sądowniczo-administracyjnej nad decyzją w przedmiocie wpisu na listę adwokatów – skarga do sądu administracyjnego służy zainteresowanemu oraz Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej od decyzji nadzorczej Ministra Sprawiedliwości. Drugim szczególnym rozwiązaniem jest przyjęcie, że wpis na listę adwokatów uważa się za dokonany, dopiero gdy Minister Sprawiedliwości nie wniesie sprzeciwu w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały okręgowej rady adwokackiej. Funkcjonujący model regulacji dostępu do zawodu, w tym również uprawnienia Ministra Sprawiedliwości zostały ukształtowane w pierwotnym brzmieniu ustawy z 1983 r. Sprawy wpisu na listę adwokatów były rozstrzygane w dwuinstancyjnym postępowaniu przed organami samorządu zawodowego, jednak dodatkowo od ostatecznej decyzji odmawiającej wpisu na listę adwokatów zainteresowany mógł wnieść odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. Warto zwrócić uwagę, że obecne brzmienie przepisu zostało wprowadzone już pod rządami Konstytucji RP z 1997 r.⁶, co właściwie polegało na utrzymaniu dotychczasowych rozwiązań. Pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP części przepisów Prawa o adwokaturze w brzmieniu wynikającym z nowelizacji z lat 2005 i 2007 ustawodawca zdecydował się na usunięcie z ustawy niektórych kompetencji nadzorczych, w tym uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do rozpatrywania odwołań od każdej uchwały Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, pozostawiając jednak art. 68 ust. 6a⁷. W tym kontekście należy odrzucić argument, że obecny zakres uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości został ukształtowany w innych realiach ustrojowych. Prawidłowym wnioskiem jest raczej stwierdzenie, że obecna procedura odwoławcza od decyzji w przedmiocie wpisu na listę adwokatów, obejmująca decyzję nadzorczą Ministra Sprawiedliwości, jest świadomą decyzją ustawodawcy, podjętą z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego interpretującego zakres samodzielności samorządów zawodowych wynikający z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Charakter prawny decyzji nadzorczej podejmowanej przez Ministra Sprawiedliwości

Uchwała NSA właściwie nie kwestionuje, że ustawodawca miał prawo do przyznania Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do wydawania decyzji nadzor-

⁵ Zob. uchwała NSA z 30 października 2007 r., II GPS 3/07.

⁶ Zob. art. 1 pkt 5–6 ustawy z 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 80, poz. 540).

⁷ Zob. wyroki TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. (K 6/06), 8 listopada 2006 r. (K 30/06) i 26 marca 2008 r. (K 4/07), warto przy tym zwrócić uwagę, że zgodność art. 46 ust. 2 pr. adw. z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP nie była przedmiotem analizy Trybunału.

czych. Jej istotą jest natomiast ograniczenie zakresu rozstrzygnięć, które mogą być podjęte w ramach decyzji nadzorczej. W związku z tym należy odpowiedzieć na pytanie, jaki charakter prawny ma postępowanie prowadzone przed Ministrem Sprawiedliwości oraz wydawana przez niego decyzja nadzorcza, a także w jakim zakresie należy do niej stosować przepisy k.p.a. Właściwie nie ulega wątpliwości, że art. 68 ust. 6a pr. adw. zawiera odesłanie do k.p.a., choć zarówno w orzecznictwie SN, jak i NSA przyjmuje się, że nie jest to zwykłe postępowanie administracyjne, ale postępowanie nadzorcze, do którego należy stosować zasady procedury administracyjnej⁸. W konsekwencji należałoby przyjąć, że decyzja nadzorcza powinna wypełniać normy k.p.a. co do treści i formy, choć w uchwale NSA zwrócono również uwagę, że odesłanie to odnosi się bezpośrednio wyłącznie do złożonego wniosku.

Istotą analizowanego problemu jest ustalenie, czy decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wpisu na listę adwokatów:

1) jest rozstrzygnięciem, do którego należy stosować przepisy k.p.a. dotyczące odwołania, co oznacza w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa możliwość merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy;

2) jest rozstrzygnięciem, do którego należy stosować tylko część przepisów k.p.a., co oznacza w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa możliwość podjęcia wyłącznie rozstrzygnięcia kasacyjnego.

W literaturze problem ten był kilkakrotnie podnoszony, w tym zwłaszcza na łamach czasopism wydawanych przez samorzady zawodowe adwokatów i radców prawnych. Dominuje pogląd, że Minister Sprawiedliwości może podjąć wyłącznie rozstrzygnięcie kasacyjne, a głównym argumentem jest niedopuszczalność wkraczania w działalność samorządu adwokackiego⁹.

Zakładając, że przepisy k.p.a. zastosujemy nie tylko do samego odwołania, ale również do decyzji nadzorczej, należałoby przyjąć, że Minister Sprawiedliwości działa jako organ odwoławczy, który na podstawie art. 138 k.p.a. może wydać decyzję, w której:

- utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję – umarza postępowanie pierwszej instancji w całości lub w części, albo
- uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, albo
- umarza postępowanie odwoławcze, gdy postępowanie stało się bezprzedmiotowe.

⁸ Zob. wyrok NSA z dnia 24 listopada 2010 r., II GSK 782/09 oraz wyrok SN z dnia 24 maja 2013 r., V CSK 314/12, LEX nr 1381039.

⁹ Zob. E. Chustecka, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 czerwca 2011 r., II GSK 240/11*, „Radca Prawny” 2013, nr 1, s. 18; A. Gnacikowska, *Nadzór a niezależność. Czy adwokatowi potrzebna jest trzecia instancja?*, „Palestra” 2013, nr 11–12, s. 51.

Kluczowe znaczenie ma sytuacja, w której rozstrzygnięcie podejmowane przez Ministra Sprawiedliwości będzie niezgodne z rozstrzygnięciem organu II instancji, tzn. gdy Minister Sprawiedliwości uzna, że rozstrzygnięcie to rażąco narusza przepisy prawa materialnego lub procesowego, względnie uzna, że dokonana wykładnia przepisów była niewłaściwa. W takiej sytuacji, w przypadku przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia okręgowej radzie adwokackiej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a., Minister Sprawiedliwości powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

Decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości, choć kończy postępowanie administracyjne, to podlega zaskarżeniu w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Skarga do sądu administracyjnego przysługuje zarówno zainteresowanemu, jak i organom samorządu zawodowego (Naczelnej Radzie Adwokackiej oraz Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych). Rozwiązanie to przypomina inne typowe środki nadzoru przyznane Ministrowi Sprawiedliwości, które mogą być przez niego stosowane z własnej inicjatywy, jak prawo wniesienia sprzeciwu w formie decyzji administracyjnej od uchwały okręgowej rady adwokackiej na listę adwokatów (art. 69a pr. adw.).

Warto również zwrócić uwagę na praktyczny wymiar prezentowanego problemu. W latach 2009–2012 na podstawie art. 68 ust. 6a pr. adw. zostało wydanych 89 decyzji nadzorczych (tab. 1), z których Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej zaskarżyło 12, co stanowi 13,5%. Znacznie częściej skargę od decyzji nadzorczej Ministra Sprawiedliwości wnosili osoby ubiegające się o wpis na listę adwokatów. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w przeważającej liczbie spraw oddalił skargę – według Ministerstwa Sprawiedliwości orzeczenia uchylające decyzję nadzorczą Ministra Sprawiedliwości lub umarzające postępowanie stanowiły 15% wszystkich rozpoznawanych spraw.

Tabela 1

Decyzje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Liczba odwołań wniesionych na podstawie art. 68 ust 6a pr. adw. do Ministra Sprawiedliwości	58	13	11	7
Liczba skarg wniesionych przez Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej	3	3	4	2
Liczba skarg wniesionych przez osoby ubiegające się o wpis na listę adwokatów	14	7	6	2
Liczba spraw, w których Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił decyzję Ministra Sprawiedliwości / umorzył postępowanie	4/1	4/0	2/0	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji publicznej uzyskanej 9 czerwca 2014 r. z Ministerstwa Sprawiedliwości (DZP-III-061-12/14/4).

Ewolucja orzecznictwa sądowego dotyczącego wpisu na listę adwokatów

W orzecznictwie NSA dotyczącym decyzji nadzorczej Ministra Sprawiedliwości przez wiele lat wykształciła się spójna linia orzecznicza, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości jest organem odwoławczym i w postępowaniu odwoławczym korzysta z wszystkich kompetencji określonych w art. 138 k.p.a., przy czym może także podejmować rozstrzygnięcia merytoryczne. NSA stwierdził, że w prawie adwokackim nie ma żadnego przepisu prawnego, który by wyłączał stosowanie w postępowaniu odwoławczym, o którym mowa w art. 68 ust. 6a pr. adw., którekolwiek z rozstrzygnięć wymienionych w art. 138 k.p.a.¹⁰

W orzecznictwie NSA została wykształcona cała linia orzecznictwa wskazująca, że wydając decyzję nadzorczą, Minister Sprawiedliwości działa jako organ odwoławczy, a do wniesienia odwołania i wydania decyzji nadzorczej należy stosować przepisy k.p.a. Ze względu na brak szczególnych przepisów w prawie adwokackim, które ograniczałyby zastosowanie k.p.a. w tym zakresie, NSA przyjął, że „Minister Sprawiedliwości w przypadku wniesienia odwołania rozpatruje sprawę tak jak każdy organ odwoławczy w postępowaniu administracyjnym”¹¹.

W ostatnich latach w orzecznictwie NSA pojawiła się jednak koncepcja odmienna, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości, rozpatrując odwołanie od uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej w przedmiocie wpisu na listę adwokatów, może działać wyłącznie jako organ kasacyjny¹². W uzasadnieniu NSA odwołał się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego¹³, przyjmując że „z istoty [...] samorządu zawodowego wynika, że nie jest dopuszczalna jakakolwiek ingerencja w sferę jego niezależności w oparciu o wyinterpretowany *a contrario* brak prawnego zakazu takiej ingerencji albo też w oparciu o przepis formułujący jedynie ogólną zasadę nadzoru”. NSA przyjął, że decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości jest podejmowana w ramach szczególnego postępowania nadzorczego, do którego k.p.a. ma zastosowanie tylko w ograniczonym stopniu. Dodatkowo NSA wskazuje, że z art. 68 ust. 6a pr. adw. nie wynika, że organ nadzoru posiada kompetencje takie jak organ wyższego stopnia w stosunku do podporządkowanego mu organu I instancji, a postępowaniem nadzorczym „tylko w bardzo ograniczonym zakresie rządzą reguły dotyczące postępowania administracyjnego”¹⁴. Takie stanowisko jest trudne do pogodzenia z literalnym brzmieniem art. 68 ust. 6a, z którego wynika, że odwołanie służy „zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego”, co raczej wyklucza możliwość stosowania k.p.a. „w ograniczonym zakresie”.

¹⁰ Wyrok NSA z 10 czerwca 2011 r., II GSK 240/11.

¹¹ Wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II GSK 1512/11; uchwała NSA z 30 października 2007 r., II GPS 3/07.

¹² Pogląd taki został wyrażony w zdaniu odrębnym do wyroku NSA z 8 listopada 2006 r., II GSK 182/06; zob. też wyrok NSA z 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11.

¹³ Zob. wyroki TK z 1 grudnia 2009 r., K 4/08 i 15 stycznia 2009 r., K 45/07.

¹⁴ Zob. wyrok NSA z 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11.

Koncepcja ta znalazła podsumowanie w uchwale NSA, w której jako uzasadnienie wskazano przede wszystkim okoliczności związane z charakterem samorządu zawodowego oraz dopuszczalnymi środkami nadzoru. W szczególności NSA przyjął, że podstawą do ograniczenia kompetencji Ministra Sprawiedliwości do wydawania decyzji nadzorczej rozstrzygającej sprawę co do istoty jest art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, dający samorządom zawodowym gwarancje niezależności oraz ograniczający zakres kompetencji organów nadzorczych. W innym orzeczeniu NSA potwierdził, że art. 68 ust. 6a pr. adw. nie daje Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przejmowania zadań samorządu zawodowego, a wątpliwości przy wykładni przepisów dotyczących nadzoru powinny być interpretowane „na rzecz poszanowania samodzielności korporacyjnych”¹⁵. W analizowanych orzeczeniach NSA są zawarte szczegółowe rozważania dotyczące zakresu samodzielności organów samorządu zawodowego, natomiast brakuje szerszej refleksji na temat ochrony wolności obywatelskich i ochrony jednostki.

Status samorządu zawodowego i zakres środków nadzoru

Uzasadnienie uchwały NSA jest w dużym stopniu oparte na analizie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i wskazuje, że samorzady zawodowe adwokatów i radców prawnych w ramach sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu mają kompetencje do podejmowania decyzji w przedmiocie przyznania uprawnień zawodowych. W konsekwencji wobec braku przepisu szczegółowego upoważniającego Ministra Sprawiedliwości do „merytorycznego wkraczania w zakres kompetencji podmiotu zdecentralizowanego”, ze względu na ochronę samodzielności samorządu zawodowego, NSA uznało, że decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości nie może stanowić rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Stanowisko to znajduje uzasadnienie w doktrynie prawa administracyjnego, w której samorząd zawodowy jest powszechnie uznawany za formę decentralizacji rzeczowej¹⁶.

Zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego dotyczące art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, jak i przepisy stanowione przez ustawodawcę określające zakres zadań i kompetencji samorządu zawodowego oraz uprawnienia organów administracji rządowej związane w procedurach przyznawania uprawnień do wykonywania zawodu uległy w ostatnich latach znaczącej ewolucji. W przypadku zawodu adwokata jest to istotne zwłaszcza w kwestii oceny kompetencji, które ustawodawca przyznał Ministrowi Sprawiedliwości, ograniczając tym samym kompetencje organów samorządowych¹⁷.

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z 13 lutego 2014 r., II GSK 1833/12.

¹⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, J. Starościek (red.), Wrocław – Warszawa – Gdańsk – Kraków 1977, s. 345; M. Stahl, *Inne podmioty administrujące*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Podmioty administrujące*, Warszawa 2013, s. 508.

¹⁷ Zob. M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządu zawodowego*, Wrocław 2007, s. 188–200. Autorka analizuje zakres nadzoru, który przysługuje organom

W pierwszej kolejności należy przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego sformułowane w związku z kontrowersyjną reformą naboru do zawodów prawniczych przeprowadzoną w latach 2005–2006, w którym Trybunał stwierdził, że konsekwentnie stoi na stanowisku, iż „kwestia naboru do zawodów prawniczych jest kwestią publiczną i jako taka podlega regulacji ustawowej. Realizacja dyspozycji ustawowych winna zatem spoczywać w gestii właściwych organów państwowych, w tym – odpowiedzialnego przed Sejmem – Ministra Sprawiedliwości”¹⁸. Analizując działania podejmowane przez ustawodawcę w późniejszym okresie, należy zwłaszcza zwrócić uwagę na przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości dominującego wpływu na przebieg i ocenę egzaminu adwokackiego i radcowskiego, co wcześniej było uznawane za tradycyjny przykład sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu¹⁹. Choć reformom tym zarzucono niezgodność z Konstytucją RP, to ze względu na zagwarantowanie organom samorządu zawodowego prawa do uczestniczenia w działaniach związanych z określaniem zakresu egzaminu, a także prawa do uczestniczenia w sprawdzaniu umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu, Trybunał w kolejnych orzeczeniach potwierdził, że rozwiązania te są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP²⁰. Punktem wyjścia było przyjęcie, że art. 17 ust. Konstytucji RP nie formułuje prawa do samorządu zawodowego, a jedynie stwarza taką możliwość ustawodawcy, pozostawiając mu daleko idącą swobodę. Konsekwencją utworzenia samorządu zawodowego jest obowiązek przekazania mu sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu, zastrzegając jednak przy tym, że dbanie o należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego jest zadaniem państwa. Na tej podstawie Trybunał przyjął, że zadanie to może być przekazane na zasadzie decentralizacji samorządowi zawodowemu w całości lub w części, a zakres i stopień decentralizacji zależy od decyzji ustawodawcy.

Analizując model egzaminów zawodowych ukształtowany ustawą z 20 lutego 2009 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że decydując się na ustanowienie samorządu zawodowego, ustawodawca powinien zapewnić organom samorządu zawodowego adekwatny udział w organizacji i przeprowadzeniu egzaminu zawodowego (merytoryczne przygotowanie, ocena wyników, postępowanie odwoławcze). Biorąc

administracji rządowej nad organami samorządu zawodowego, wskazując że nie może on polegać na przejmowaniu przez organ nadzorczy kompetencji organu samorządowego. W kontekście przedstawionego w dalszej części artykułu orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego trudno jednak uznać, że art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ogranicza ustawodawcę w zakresie kształtowania kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości.

¹⁸ Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

¹⁹ Zob. D. Sypniewski, *Ewolucja dostępu do zawodów zaufania publicznego w Polsce a rozwój swobody świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] J. Sługocki (red.), *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. I, Wrocław 2014, s. 344. Zob. art. 77a, art. 78 ust. 4, art. 78 ust. 8–9, art. 78 ust. 15 pr. adw.; zmiany te zostały wprowadzone ustawą z 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. nr 37, poz. 286).

²⁰ Zob. wyroki TK z: 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99; 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK-A 2012, nr 3, poz. 25; 12 lutego 2013, K 6/12, OTK 2013, nr 2, poz. 16.

pod uwagę uprawnienia przyznane samorządowi zawodowemu i jego przedstawicielom, zapewniające wpływ na (1) opracowanie pytań testowych i zadań na egzamin adwokacki, (2) przygotowanie i przeprowadzenie egzaminu adwokackiego, (3) ocenę wyników egzaminu adwokackiego, (4) rozpatrywanie odwołań od uchwały komisji egzaminacyjnych w przedmiocie wyniku egzaminu adwokackiego, Trybunał uznał, że ustawodawca zapewnił „odpowiedni wpływ samorządu zawodowego na treść i przebieg egzaminu adwokackiego”, a tym samym potwierdził prawo ustawodawcy do ustalenia modelu dostępu do zawodów prawniczych, w którym główną rolę odgrywa Minister Sprawiedliwości, jako że uprawnienia organów samorządu zawodowego mają charakter partycypacyjny i nie można ich uznać za typowe wykonywanie władztwa publicznoprawnego.

Podobne uzasadnienie znalazło się również we wcześniejszym wyroku, dotyczącym zgodności art. 74 ust. 4 oraz art. 74d ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²¹ z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, w którym wprost stwierdzono, że brak ustnej części egzaminu jest „świadomym wyborem prawodawcy”²².

Przedstawiona linia orzecznicza Trybunału Konstytucyjnego pokazuje, że traktowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP jako wzorca w procesie kontroli zgodności ustaw określających zadania i kompetencje organów samorządów zawodowych utworzonych dla zawodów zaufania publicznego, a także skorelowane z nimi uprawnienia nadzorcze organów administracji rządowej wymagają zachowania ostrożności. Z drugiej strony Trybunał konsekwentnie wskazuje, że określenie zadań i kompetencji organów samorządu zawodowego, a także określenie jego relacji względem organów administracji rządowej jest zadaniem należącym do ustawodawcy.

Wnioski

W kontekście prowadzonych rozważań trudno przychylić się do argumentacji, że dokonując wykładni art. 68 ust. 6a pr. adw., należy wziąć pod uwagę ochronę interesu samorządu zawodowego. Decyzje wydawane przez okręgowe rady adwokackie mają co do zasady charakter związany, jednak w niektórych przypadkach wydawana jest również ocena o charakterze merytorycznym. Jako przykład można wskazać stwierdzenie, czy kandydat do zawodu posiada nieskazitelny charakter i daje rękojmię należytego wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 pr. adw.), a także czy kandydat spełnia przesłanki do wpisu na listę adwokacką bez wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego (zwłaszcza art. 66 ust. pkt 4 lit. b i c oraz pkt 5 lit. b i c). Decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości rozstrzygająca sprawę co do istoty będzie dotyczyła przede wszystkim przypadków, w których decyzja wydana przez organ samorządu zawodowego jest niezgodna

²¹ Dz. U. z 2008 r., nr 189, poz. 1158 ze zm. w wersji obowiązującej od 25 marca 2009 r.

²² Zob. wyrok TK z 30 listopada 2011 r., K 1/10, OTK-A 2011, nr 9, poz. 99, pkt. 4.2. uzasadnienia.

z prawem, choć nie można wykluczyć, że decyzji będzie zarzucona niewłaściwa wykładnia przepisów prawa. W każdej sytuacji decyzja nadzorcza może być jednak wydana tylko w sytuacji, kiedy osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów złoży odwołanie inicjujące postępowanie. Decyzję nadzorczą należy więc uznać za środek prawny służący ochronie praw i wolności obywateli, w tym w szczególności wolności wykonywania zawodu.

Ograniczenie kompetencji Ministra Sprawiedliwości w takich przypadkach poprzez wyłączenie uprawnienia do uchylecia uchwały i podjęcia rozstrzygnięcia co do istoty sprawy nie może być uzasadnione samą ideą samorządności adwokatury w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego. Ustawodawca, decydując się na utworzenie samorządu zawodowego i powierzenie mu wykonywania zadań publicznych, powinien mieć możliwość zapewnienia odpowiedniego nadzoru, który zapewni ochronę interesu publicznego w sytuacji, gdy organy samorządu adwokackiego będą przedkładały interes grupy zawodowej nad interes publiczny. Decyzja nadzorcza Ministra Sprawiedliwości nie jest podejmowana z urzędu, tylko w toku postępowania administracyjnego po wniesieniu odwołania przez osobę ubiegającą się o wpis na listę adwokatów. W tym kontekście decyzja nadzorcza jest instrumentem ochrony interesu jednostkowego. Dodatkowo organy samorządu adwokackiego mają prawo do zaskarżenia decyzji nadzorczej do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Summary

The decision of the Minister of Justice concerning entry into registers of attorneys and legal counsels

Key words: decentralization, professional's self-government, right to appeal, supervision, lawyers.

Right to appeal is one of the most important principles of Polish administrative proceedings. One of the exceptions is the procedure of admission into Polish bar that besides two instance proceeding operated by professionals' self-government includes additional appeal to Minister of Justice. The decision, which is taken in this special procedure and hereinafter is referred as "supervisory decision", has raised some doubts in administrative case law. According to prevailing opinion assuming that Polish bar has constitutionally guaranteed independence, the decision cannot give admission to the candidate. The paper claims, that the legislator is not limited to grant some supervisory rights to Minister of Justice, so that the supervision decision should be recognized as an additional appeal remedy and Administrative Procedure Act should be applied. The scope of paper includes analysis of Constitutional Tribunal and administrative courts cases as well as the statistical data concerning the procedure.