

Lublin, dnia 12 stycznia 2009 r.

**Opinia w przedmiocie podstaw prawnych
rozstrzygnięcia zawartego w decyzji Ministra Sprawiedliwości
z dnia [...] października 2008 r.,
znak: [...]**

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości uprawnień do wydania decyzji zawierającej rozstrzygnięcie kasacyjno – merytoryczne w zakresie uchylecia uchwał rady OIRP i Prezydium KRRP oraz zarządzenia wpisu na listę radców prawnych.

Opinia niniejsza nie obejmuje oceny prawnej prawidłowości interpretacji na tle niniejszej sprawy przez organy samorządu radcowskiego i Ministra Sprawiedliwości treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06, w szczególności w zakresie dotyczącym art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

Opinia została sporządzona na zlecenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

II. Stan faktyczny

Uchwałą z dnia [...] czerwca 2008 r., Nr [...] Rada Okręgowej Izby Radców Prawnych w K. odmówiła wpisu na listę radców prawnych Panu W.Z. Podstawą powyższej uchwały było stwierdzenie braku w aktualnym na dzień podjęcia uchwały stanie prawnym podstaw do dokonania wpisu. W ocenie Rady przepis art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) nie obowiązuje od dnia 1 stycznia 2007 roku

wskutek wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06.

Uchwałą Nr [...] Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia [...] lipca 2008 r. wskazana wyżej uchwała Rady OIRP w K. została utrzymana w mocy. Powyższa uchwała Prezydium KRRP została zaskarżona przez wnioskodawcę do Ministra Sprawiedliwości.

Wskutek rozpoznania odwołania Minister Sprawiedliwości Decyzją z dnia [...] października 2008 r., znak: [...] uchylił uchwałę Prezydium KRRP oraz utrzymaną przez nią uchwałę Rady OIRP w K. i jednocześnie zarządził dokonanie wpisu pana W.Z. na listę radców prawnych Okręgowej Izby Radców Prawnych w K. Sformułowanie *in fine* rozstrzygnięcia przedmiotowej decyzji jest pierwszym – znanym mi - przypadkiem w dotychczasowej praktyce administracyjnej Ministra Sprawiedliwości.

III. Stan prawny

1. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r., nr 123, poz. 1059 z późn. zm.);
2. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r., nr 123, poz. 1058 z późn. zm.)
3. Ustawa z dnia z dnia 14 lutego – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r., nr 42, poz. 369 z późn. zm.)
4. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)

IV. Analiza

Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r., nr123, poz. 1059 z późn. zm.), dalej jako „urp” wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego nie stosuje się do osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub notarialny. Art. 24 ust. 2b urp wskazuje, iż m. in. przepis art. 24 ust. 2 stosuje się odpowiednio do osób, o których

mowa w art. 25 ust. 1 urp. Z kolei art. 24 ust. 2 urp stanowi, iż wpis osoby, która uzyskała pozytywny wynik z egzaminu radcowskiego, następuje na jej wniosek, na podstawie uchwały rady okręgowej izby radców prawnych właściwej ze względu na miejsce odbycia aplikacji radcowskiej, a w przypadku osoby, o której mowa w art. 25 ust. 2 ze względu na miejsce jej zamieszkania.

Tryb zaskarżania uchwały rady oirp w sprawie wpisu na listę radców prawnych został uregulowany w art. 31 ust. 2 – 2b urp.

„2. Od uchwały, o której mowa w ust.1, służy odwołanie do Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych w terminie 14 dni od daty doręczenia uchwały.

*2a. Od uchwały Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych odmawiającej wpisu na listę radców prawnych służy zainteresowanemu odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, **zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego.***

2b. Od ostatecznej decyzji Ministra Sprawiedliwości zainteresowanemu oraz Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji”.

Na tle przedmiotowego stanu faktycznego w oparciu o istniejące uregulowania prawne pojawiają się trzy istotne zagadnienia prawne:

- 1) W jakim zakresie jest stosowany Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: kpa) w postępowaniu nadzorczym przez Ministra Sprawiedliwości?
- 2) Czy Minister Sprawiedliwości jest właściwy do zarządzenia wpisu na listę radców prawnych na podstawie decyzji wydanej w toku postępowania administracyjnego?
- 3) Czy Minister Sprawiedliwości jest właściwy w ramach wykonywanego nadzoru do uchylecia uchwały rady OIRP, a jeżeli tak to w jakim trybie?

Zwrócić należy uwagę, iż w art. 31 ust. 2 urp nie ma mowy o Kodeksie postępowania administracyjnego (dalej: kpa), jak ma to miejsce w ust. 2a. Powyższa różnica ma doniosłe znaczenie prawne, jeżeli przyjmiemy że zmiany jakie wprowadzono ustawą z dnia 29 marca 2007 o zmianie ustawy - *Prawo o adwokaturze i niektórych i innych ustaw* (Dz.U. Nr 80. poz.540) są efektem działalności racjonalnego Ustawodawcy. Inne brzmienie art. 31 ust. 2 urp oraz art. 31 ust. 2a urp wskazuje że mamy w tym przypadku do czynienia z dwoma odrębnymi postępowaniami, których

tok jest inaczej uregulowany, chociaż sama sprawa administracyjna (odmowa wpisu na listę radców prawnych) jest tożsama.

Różne brzmienie w/w przepisów uzasadnia tezę, iż Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych rozpatrując odwołanie od uchwały rady OIRP w przedmiocie odmowy wpisu na listę radców prawnych działa jako organ odwoławczy. Organem I instancji jest rada OIRP (organ w znaczeniu ustrojowym), zaś organem II instancji Prezydium KRRP (organ w znaczeniu funkcjonalnym). Poprzez postępowanie odwoławcze w ramach postępowania wewnątrzsamorządowego mamy zrealizowaną zasadę dwuinstancyjności, z zagwarantowaniem obywatelskiego prawa (wynikającego z umów międzynarodowych, art. 78 Konstytucji RP i art. 15 KPA) do rozpatrzenia sprawy przez dwa różne organy. Mimo braku odesłania do stosowania KPA (wprost lub odpowiednio) organy samorządu stosują zawarte w nim przepisy ogólnego postępowania administracyjnego, o ile przepisy urp nie stanowią inaczej.

W praktyce administracyjnej decyzje Prezydium KRRP wydane w ramach postępowania administracyjnego nie mają charakteru reformatoryjnego, z uwagi na uznanie wyłącznej kompetencji konkretnej rady OIRP do dokonania wpisu na listę radców prawnych. Dotyczy to zarówno uchwał pozytywnych (przepisy nie zakazują odwołania do Prezydium KRRP od uchwały o wpisie na listę radców prawnych) i negatywnych (art. 30 ust. 1 i 2 urp). Natomiast możliwość odwołania od uchwały Prezydium KRRP do Ministra Sprawiedliwości dotyczy jedynie uchwał o odmowie wpisu na listę radców prawnych (art. 30 ust. 2a urp). Wyraźne wskazanie przez ustawodawcę trybu odwołania – „zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego” oraz określenie Ministra Sprawiedliwości jako organu nadzorczego (art.5 ust 3 urp) wskazuje na specyficzny środek zaskarżenia do organu nadzorczego (niekoniecznie organu III instancji). Minister Sprawiedliwości występuje w tym postępowaniu (o charakterze zewnętrznym i nadzorczym) w charakterze nadzorczego organu II instancji wobec uchwał o odmowie wpisu Prezydium KRRP, jako ostatecznej uchwały organu wydanej w ramach samorządu radcowskiego w indywidualnej sprawie administracyjnej). Tym samym trójszczeblowa struktura organów nie oznacza postępowania trójinstancyjnego, gdyż takie postępowanie nie jest uregulowane ani w KPA, ani w urp.

KPA do którego odsyła wprost art. 31 ust. 2a urp umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości realizację dyspozycji art.132 KPA w świetle przyjętej w tym kodeksie zasady dwuinstancyjności (art.15 KPA). Oznacza to, iż Minister Sprawiedliwości może wydać decyzje o których mowa w art.132 ust. 1 i 2 KPA, które dotyczą rozstrzygnięć zawartych w zaskarżonej decyzji Prezydium KRRP. Brak jest natomiast podstaw, aby Minister Sprawiedliwości mógł uchylić w tym trybie uchwałę rady OIRP (patrz niżej).

Nie sposób pominąć również okoliczności, iż dokonanie wpisu na listę radców prawnych prowadzoną przez konkretną radę jest wyłączną prerogatywą tej właśnie rady. Wynika to zarówno z literalnego brzmienia art. 24 ust. 2 urp, jak i braku możliwości zastosowania wprost przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności art. 138 KPA) w postępowaniu odwoławczym przed Prezydium KRRP wszczętym wskutek odwołania od uchwały rady OIRP. Z tych też powodów Prezydium KRRP jest – zgodnie z ratio legis omówionych wyżej przepisów - wyposażone jedynie w uprawnienia kasacyjne, jako nie wkraczające w uprawnienia zastrzeżone dla innego określonego podmiotu, tj. radę OIRP, a nie w uprawnienia reformatoryjne.

Minister Sprawiedliwości, zgodnie z art. 5 ust. 3 urp sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą. Jedną z form określonych ustawą jest nadzór instancyjny sprawowany poprzez rozpatrywanie odwołań w trybie KPA od uchwał Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych. Brak w ustawie podstaw do rozszerzenia zakresu nadzoru (przede wszystkim o tzw. „nadzór instancyjny” w trybie przewidzianym przez KPA) sprawowanego przez Ministra Sprawiedliwości także na uchwały rad okręgowych izb radców prawnych. Zwrócić należy uwagę, iż w ramach sprawowanego nadzoru Minister Sprawiedliwości jest w terminie 30 dni zawiadamiany przez rady oirp o podjęciu każdej uchwały o wpisie na listę radców prawnych lub aplikantów, jak i o odmowie wpisu (art. 31 ust. 1 urp). Przepis ten stanie się bezprzedmiotowy wobec przekazania w/w uprawnienia rady , na rzecz innego podmiotu (Prezydium KRRP czy Ministra Sprawiedliwości).

Uchwała rady OIRP może być uchylona jedynie w sposób i w trybie prawem przepisany. Zgodnie z art. 47 ust. 2 urp: *„Minister Sprawiedliwości zwraca się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów samorządu w terminie w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia. Jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten wynosi 6 miesięcy. Sąd utrzymuje w mocy zaskarżoną uchwałę w mocy, bądź uchyla ją i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi samorządu, ustalając wytyczne co do jej załatwienia. ...”*.

Zakres przedmiotowy hipotezy zacytowanego artykułu obejmuje uchwały organów samorządu. Zwrócić należy uwagę, iż Prezydium KRRP nie jest organem samorządu radcowskiego, gdyż enumeratywne wyliczenie organów zawiera art. 42 ust. 1 urp, a więc ten tryb nie ma w tym przypadku zastosowania. Wynika to nie tylko z literalnego brzmienia tego artykułu, ale również z zasad racjonalności wobec szczególnego uregulowania zawartego w art. 31 ust. 2a urp. Tym samym tylko w tym trybie może być uchylona na wniosek Ministra Sprawiedliwości uchwała rady OIRP, gdyż brak jest podstaw do wyłączenia z zakresu działania tego przepisu uchwał rady OIRP w sprawach dotyczących wpisów.¹

Powyższe potwierdza dwie postawione tezy:

- 1) Minister Sprawiedliwości jako organ nadzorczy może uchylić uchwałę Prezydium KRRP, które może z kolei uchylić uchwałę rady OIRP w sprawach z zakresu odmowy wpisu na listę radców poprzez zastosowanie kontroli instancyjnej (zewnątrznej: Prezydium KRRP – Minister Sprawiedliwości => zgodnie z KPA) i wewnętrznej: rada OIRP – Prezydium KRRP => z odpowiednim zastosowaniem KPA).
- 2) W stosunku do rady OIRP, jak i jej uchwał Minister Sprawiedliwości ma jedynie uprawnienia wynikające ze sprawowanego nadzoru, „w zakresie i formach określonych ustawą”. Uchwała rady OIRP nie może być uchylona przez Ministra Sprawiedliwości w ramach toczącego się postępowania

¹ Inna pogląd wyraża Z. Klatka, (Ustawa o radcach prawnych, Komentarz, Warszawa 1999, s.317) opierając się na wykładni celowościowej i systemowej. Niemniej stanowisko w mojej ocenie straciło aktualność wobec kilku dużych nowelizacji ustawy o radcach prawnych.

administracyjnego z odwołania od uchwały Prezydium KRRP, a jedynie w szczególnym trybie przewidzianym przez art. 47 ust. 2 urp.

Przeanalizowano również pod kątem przedmiotu opinii przepisy zawarte w ustawie – Prawo o adwokaturze oraz w ustawie – Prawo o notariacie. Uregulowania dotyczące adwokatów są analogiczne, chociaż przez pewien czas funkcjonowały w ustawie jednocześnie dwa odrębne tryby (art.47 ust. 2 i art. 68 ust.7), do czasu ponownej ingerencji Ustawodawcy (nowelą z dnia 29 marca 2007 r. - Dz.U. Nr 80 poz. 540 - zmieniającej ustawę Prawo o adwokaturze z dniem 9 czerwca 2007 r.). Natomiast przewidziany w ustawie Prawo o notariacie tryb (przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości do powoływania notariuszy i ograniczeniu roli rady izby notarialnej jedynie do wyrażenia opinii) jest odmienny niż dotyczący radców prawnych, a tym samym nie stanowi pomocy w interpretacji przepisów urp.

V. Wnioski

Podsumowując stwierdzić należy, iż brak jest - w ocenie opiniującego - podstaw prawnych zarówno do zarządzenia przez Ministra Sprawiedliwości wpisu na listę radców prawnych, jak również do uchylecia przez Ministra Sprawiedliwości uchwały okręgowej izby radców prawnych w przedmiocie odmowy wpisu na listę radców prawnych. W pierwszym przypadku wkroczy w kompetencje samorządu radcowskiego, zaś w drugim wyřęczy Sąd Najwyższy.

Chociaż sprawa jest dyskusyjna na płaszczyźnie prawnej należy rozważyć złożenie wniosku o stwierdzenie nieważności decyzji Ministra Sprawiedliwości na podstawie art.156 § 1 ust. 2 KPA. Poparciem tego postulatu (**oprócz wywodów wskazanych wyżej i niezależnie od nich**) jest naruszenie w analizowanej sprawie zasady skargowości w postępowaniu odwoławczym. Minister Sprawiedliwości wydając decyzję zawierającą przedmiotowe rozstrzygnięcie działał *in officio* wychodząc poza żądanie strony, co w postępowaniu odwoławczym zgodnie z KPA jest niedopuszczalne, a tak decyzja jest nieważna z powodu rażącego naruszenia prawa. (wyrok NSA z 21 maja 2007 r. I OSK 556/06). Odwołanie z [...] sierpnia 2008 r. Pana W.Z. zawierało żądanie uchylecia uchwały Prezydium KRRP z [...] lipca 2008

r., zaś Minister Sprawiedliwości jako organ odwoławczy uchylił uchwałę Prezydium KRRP oraz utrzymaną przez nią uchwałę Rady OIRP w K. i jednocześnie zarządził dokonanie wpisu.

[...]