

Warszawa, 5 czerwca 2015 r.

Stanowisko
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
w sprawie statusu aplikanta radcowskiego, w okresie od dnia podjęcia uchwały
o wpisie na listę radców prawnych do czasu ślubowania, a w szczególności
możliwości zastępowania w tym okresie radcy prawnego.

1. Przedstawione pytanie

Niniejsze stanowisko zostało sporządzone w związku z prośbą o odpowiedź na postawione pytanie o status aplikanta radcowskiego, w okresie od dnia otrzymania uchwały o wpisie na listę radców prawnych i zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skreślenia z listy aplikantów do czasu ślubowania, a w szczególności czy istnieje podstawa do zastępowania w tym okresie radcy prawnego, które w istocie jest pytaniem o interpretację art. 35¹ ust. 2 w związku z art. 37 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.) – dalej: urp, w związku z ich nowelizacją na mocy art. 3 pkt 8 lit. a) oraz pkt 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. z 2013 r. poz. 829) – dalej: ustawa deregulacyjna, która weszła w życie 23 sierpnia 2013 r., w wyniku której odpowiednio: w art. 35¹ ust. 2 urp wprowadzono regulację, zgodnie z którą w okresie roku od daty zakończenia aplikacji aplikanci radcowscy zachowują możliwość zastępowania radców prawnych w zakresie, o którym mowa w art. 35¹ ust. 1 urp, zaś w art. 37 ust. 1 urp dodano nową przesłankę stanowiącą podstawę skreślenia aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, tj. wpis na listę radców prawnych (pkt 3).¹

W kontekście zadanego pytania należy zauważyć, iż tak postawione pytanie kryje presupozycję, iż relewantne w takiej sytuacji są daty doręczenia uchwały o wpisie oraz zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie skreślenia, a nie data podjęcia uchwały o wpisie, co nie jest, jak wykażą dalsze rozważania, twierdzeniem trafnym.

¹ Należy zauważyć, że w literaturze przedmiotu podnosi się, iż przepis art. 37 ust. 1 urp, w brzmieniu nadanym mu ustawą deregulacyjną, sformułowany jest wadliwie pod względem redakcyjnym, co stwarza istotne wątpliwości praktyczne – por. A. Bereza, *Postępowanie w sprawie wpisu na listę aplikantów oraz status aplikanta radcowskiego*, Radca Prawny 2013, Nr 143, Dodatek naukowy, s. 2D-7D.

2. Relewantne przepisy ustawy o radcach prawnych

Art. 23 Prawo wykonywania zawodu radcy prawnego powstaje z chwilą dokonania wpisu na listę radców prawnych i złożenia ślubowania.

Art. 31²

1. Wpis na listę radców prawnych lub aplikantów radcowskich uważa się za dokonany, jeżeli Minister Sprawiedliwości nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata. W przypadku, o którym mowa w art. 31¹ ust. 2, bieg tego terminu liczy się wówczas od dnia ponownego doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi. Minister Sprawiedliwości wyraża sprzeciw w formie decyzji administracyjnej.

(...)

3. Niezwłocznie po dokonaniu wpisu na listę aplikantów radcowskich rada okręgowej izby radców prawnych wyznacza aplikantowi termin ślubowania. Przepisy art. 27 stosuje się odpowiednio.

Art. 35¹ [Uprawnienia aplikanta]

1. Po sześciu miesiącach aplikacji radcowskiej aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego przed sądami, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

2. Przez okres roku od daty zakończenia aplikacji wskazanej w zaświadczeniu o odbyciu aplikacji radcowskiej aplikant radcowski może zastępować radcę prawnego w zakresie, o którym mowa w ust. 1.

(...)

Art. 37 [Skreślenie]

1. Aplikanta radcowskiego skreśla się z listy aplikantów radcowskich w wypadku:

(...)

3) wpisu na listę radców prawnych;

(...)

3. Analiza istniejącej regulacji

Powołane powyżej przepisy budzą wątpliwości interpretacyjne dotyczące okresu pomiędzy podjęciem przed upływem roku od daty ukończenia aplikacji uchwały o wpisie na listę radców prawnych (która to uchwała nie ma przecież rygoru natychmiastowej wykonalności, a wpis uważa się za dokonany, jeżeli Minister Sprawiedliwości nie podpisze sprzeciwu od wpisu w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały wraz z aktami osobowymi kandydata) a dniem ślubowania, w związku z faktem, iż przesłanką skreślenia z listy aplikantów jest wpis na listę radców prawnych. Wątpliwości budzi kwestia zachowania wynikającego z art. 35¹ ust. 2 urp prawa zastępowania radcy prawnego w okresie pomiędzy datą wpisu na listę radców prawnych a złożeniem ślubowania.

W literaturze przedmiotu zaprezentowany został pogląd, zgodnie z którym „od daty podjęcia uchwały o wpisie na listę radców prawnych [aplikant radcowski] powinien wstrzymać się z wykonywaniem uprawnień aplikanta. Jeżeli Minister Sprawiedliwości nie skorzysta z prawa sprzeciwu wpis na listę radców prawnych uważa się za dokonany z datą podjęcia uchwały o wpisie. Konsekwencją wpisu na listę radców prawnych jest podjęcie uchwały przez radę OIRP o skreśleniu z listy aplikantów z mocą od daty wpisu (tj. podjęcia uchwały o wpisie) na listę radców prawnych. Jednocześnie wpisany na listę radca prawny nie może jeszcze wykonywać zawodu, dopóki nie złoży ślubowania radcowskiego (...)”².

Należy w pełni zgodzić się z prezentowanym poglądem, a jako że nie był on szerzej uzasadniony, można wskazać niezależnie na następujące, przemawiające za nim argumenty.

Kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia postawionego problemu ma ustalenie charakteru uchwały o wpisie na listę radców prawnych oraz uchwały o skreśleniu z listy aplikantów radcowskich.

Uchwała o wpisie na listę radców prawnych ma charakter konstytutywny, wywołując skutek *ex nunc*, zmienia istniejący stan prawny, statuując przesłankę dającą (łącznie ze ślubowaniem) prawo do wykonywania zawodu. Wpis na listę ma charakter konstytutywny, gdyż tworzy nowy stan prawny dotyczący statusu prawnego adresata uchwały właściwej rady okręgowej izby radców prawnych³.

Podstawową kwestią jest jednak ustalenie, w jakiej dacie następuje wpis na listę radców prawnych - czy w dacie podjęcia uchwały przez organ samorządu radcowskiego I instancji, czy dnia następnego po upływie 30 dni przewidzianych dla Ministra Sprawiedliwości do złożenia sprzeciwu od tego wpisu? Identyczne pytanie postawił sobie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (por. wyrok z dnia 31 maja 2007 r., SA/Wa 541/07), niestety nie udzielił na nie wprost jednoznacznej odpowiedzi. W prowadzonych w uzasadnieniu rozważaniach Sąd wskazał jednakże, iż „przed upływem terminu do wniesienia sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości osoba wnioskująca o wpis nie legitymuje się jeszcze prawem do wykonywania zawodu radcy prawnego. Wpis na listę radców uważa się za dokonany, jeżeli Minister Sprawiedliwości w terminie 30 dni nie wyrazi sprzeciwu. Uchwała o wpisie staje się zatem ostateczna w przypadku braku sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości, przy czym sprzeciw ten musi być traktowany jako decyzja administracyjna organu II instancji. Za takim rozumieniem charakteru sprzeciwu przemawia bowiem w ocenie Sądu ust. 3 art. 31¹ urp, wskazujący, że decyzja Ministra Sprawiedliwości może być zaskarżona do sądu administracyjnego”. Można zatem przyjąć, że ostateczna staje się uchwała o dokonaniu wpisu (a wpis uważa się za dokonany z datą podjęcia uchwały o wpisie) – zatem data wpisu i data z którą uchwała o wpisie staje się ostateczna nie są tożsame.

Kompetencja do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej wpisu na listę radców prawnych lub aplikantów radcowskich przyznana została organowi samorządu zawodowego - radzie OIRP oraz organowi administracji rządowej - Ministrowi Sprawiedliwości, przy czym kompetencje tych organów zostały powiązane w tym

² Zob. A. Bereza, *Postępowanie w sprawie wpisu na listę aplikantów oraz status aplikanta radcowskiego*, Radca Prawny 2013, Nr 143, Dodatek naukowy

³ Por. Opinia OBSiL w sprawie Statusu aplikanta

znaczeniu, że skuteczność prawna pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy wpisu wymaga uchwały rady OIRP i milczenia prawnego Ministra Sprawiedliwości. Wyrażenie sprzeciwu przez Ministra Sprawiedliwości pozbawia uchwałę o wpisie skuteczności prawnej. (por. uchwała NSA z dnia 15.10.2008r., II GPS 4/08). **Pomijając w tym miejscu obszerne rozważania prowadzone w orzecznictwie (por. uchwałę NSA z dnia 15.10.2008r., II GPS 4/08, oraz cytowane tamże judykaty) a dotyczące charakteru decyzji Ministra Sprawiedliwości o sprzeciwie, wskazać należy, iż właściwy do podjęcia uchwały o wpisie na listę radców prawnych jest organ kolegialny (rada OIRP), a uchwały te mają w istocie charakter decyzji administracyjnych i znajduje do nich zastosowanie Kodeks postępowania administracyjnego (Wyrok NSA z 2003-02-27, II SA 455/02), a zatem również art. 110. k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej. Nie oznacza to jednak, by data doręczenia uchwały aplikantowi była datą wpisu.**

Data doręczenia istotna jest dla ustalenia chwili, od której organ związany jest wydaną decyzją. Jedną z cech aktu administracyjnego jest jego zewnętrzny charakter, co oznacza, że musi on być zakomunikowany stronie w drodze ogłoszenia lub doręczenia. Uzewewnętrznienie decyzji w stosunku do strony stwarza nową sytuację procesową (np. możliwość wniesienia odwołania). Doręczenie lub ogłoszenie decyzji stanowi jej wprowadzenie do obrotu prawnego. Fakt, że organ administracji do chwili doręczenia stronie lub ogłoszenia decyzji nie jest związany oznacza, że do tego momentu sporządzona już decyzja może zostać przez ten organ zmieniona, a zatem pozbawiona jest jeszcze przymiotu stabilnego rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty (por. uchwałę składu siedmiu sędziów NSA z dnia 4 grudnia 2000 r., FPS 10/2000 (ONSA 2001/2, poz. 56). Można zatem wyróżnić czynność "podjęcia decyzji" oraz czynność "wydania decyzji" - pierwsza z nich to "rezultat procesu decyzyjnego zachodzącego wewnątrz organu administracji", natomiast drugą ujmuje jako "manifestację podjętej decyzji na zewnątrz, z czym mogą już wiązać się określone skutki prawne" (W. Dawidowicz, Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu, Warszawa 1983, s. 201).

Jednakże w świetle art. 110 KPA jak i innych regulacji kodeksowych brak jest podstaw do utożsamiania daty wydania decyzji z datą jej doręczenia. Z brzmienia omawianego przepisu wynika jedynie, że wydana decyzja nie wywoła skutków, jeżeli nie zostanie wprowadzona do obrotu. Ponadto zgodnie z art. 130 ust. 4 k.p.a. decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, gdy jest zgodna z żądaniem wszystkich stron. Powyższe pozwala uznać, iż wykonalność uchwały o wpisie na listę radców prawnych, jako zgodnej z żądaniem aplikanta, nie jest uzależniona od chwili doręczenia tej decyzji, a jedynie od milczenia prawnego Ministra Sprawiedliwości.

Uchwała o skreśleniu z listy aplikantów w wypadku wpisu na listę radców prawnych ma charakter deklaratoryjny, potwierdza istniejący stan prawny (prawa i obowiązki adresata), a nie kreuje tego stanu, gdyż wynika on bezpośrednio z ustawy. Uchwała taka wywołuje skutek *ex tunc* (od daty podjęcia uchwały o wpisie). Jeżeli bowiem przepis prawa określa w sposób bezwzględny przesłanki skreślenia oraz chwilę, z którą skreślenie winno wywołać skutek (wpis na listę radców prawnych) oraz nie pozostawia organowi żadnego marginesu uznania, to w ocenie opiniującego nie

można uchwale o skreśleniu nadać innego charakteru, jak tylko deklaratoryjny (podobnie jak uchwale o skreśleniu w wypadku upływu roku od daty zakończenia aplikacji). Uchwała o skreśleniu ma deklaratoryjny, potwierdzający charakter, stanowiąc podstawę dokonania materialno-technicznych czynności skreślenia z listy.

4. Wnioski/postulaty

Osoba, która skreślona została z listy aplikantów w wypadku wpisu na listę radców prawnych, a nie złożyła jeszcze ślubowania, nie może być ani zastępcą radcy prawnego (bo nie ma już statusu aplikanta) ani jego substytutem (bo nie ma jeszcze statusu radcy prawnego). Stan taki trwa od daty podjęcia uchwały o wpisie na listę radców prawnych do dnia ślubowania. W szczególności osoba taka nie powinna występować w postępowaniu sądowym, gdyż może to w określonych przypadkach stanowić podstawę stwierdzenia nieważności postępowania. Zgodnie z art. 379. Kodeksu postępowania cywilnego (Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., Dz.U. 1964 Nr 43 poz. 296) nieważność postępowania zachodzi gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany (por. wyrok SA Szczecin z dnia 31.10.2012, sygn. akt I ACa 579/12).

Jedną z intencji deklarowanych w uzasadnieniu projektu ustawy deregulacyjnej była kompleksowa regulacja statusu aplikantów adwokackich i radcowskich. Opiniując projekt ustawy Senat (Druk nr 1366 Warszawa, 20 maja 2013 r.) uznał za celowe przedłużenie okresu, w jakim aplikanci radcowscy zachowują możliwość zastępowania radców prawnych, mimo ukończenia aplikacji, albowiem okres 6 miesięcy, przyjęty przez Sejm, może okazać się zbyt krótki chociażby na rozpatrzenie odwołania aplikanta od uchwały o negatywnym wyniku egzaminu zawodowego i dopełnienie wszelkich formalności związanych z ewentualnym wpisem na odpowiednią listę. Czy jednak takie stanowisko ma wskazywać, iż intencją ustawodawcy było zachowanie ciągłości uprawnień do wykonywania czynności (jako zastępca a następnie jako substytut)? Taką interpretację woli ustawodawcy trudno uznać za przekonującą, ponadto mogłaby ona stanowić jedynie argument wykładni funkcjonalnej, która nie powinna znaleźć zastosowania wobec jednoznaczności przepisów w warstwie językowej.

W uchwale siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 października 2007r., sygn. akt II GPS 3/07 podkreślono, że unormowania dotyczące sprzeciwu Ministra Sprawiedliwości na gruncie regulacji art. 31¹ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. – o radcach prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.), muszą być interpretowane zgodnie z zamysłem tych uregulowań zmierzających do maksymalnego skrócenia okresu niepewności, a nie do przedłużania postępowania.

Ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie szczególne, polegające na oderwaniu terminu utraty statusu aplikanta od terminu zakończenia aplikacji (art. 37 ust. 1 pkt 4 urp – por. wyrok NSA z dnia 11.03.2014r, sygn. II GSK 2088/12), **jednakże nie zdecydował się na oderwanie uprawnienia do zastępowania radcy od statusu aplikanta. Z chwilą podjęcia uchwały o wpisie na listę radców prawnych rozpoczyna się zatem okres „wyczekiwania” – dopiero w przypadku milczenia**

Ministra Sprawiedliwości wnioskujący po złożeniu ślubowania uzyska prawo wykonywania zawodu. W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do wyeliminowania tego okresu niepewności, mimo jego praktycznych niedogodności. W ocenie opiniującego osiągnięcie stanu, w którym osoba, która ubiega się o wpis na listę radców prawnych zachowywałaby ciągłość uprawnień do występowania w postępowaniu sądowym i wyeliminowany byłby „okres wyczekiwania” wymaga podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych.

dr Marcin Sala – Szczypiński
radca prawny