



Warszawa, 6 października 2024 r.

Opinia prawna

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotycząca dopuszczalności stworzenia ustawowej podstawy wpisu na listę radców prawnych osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie, które przed powołaniem wykonywały zawód radcy prawnego

I. Uwagi wstępne

W związku z pracami Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury nad projektem ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018 – 2024, Przewodniczący Komisji zwrócił się 17 września br. do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych o zajęcie stanowiska dotyczącego wprowadzenia do przedmiotowego projektu regulacji umożliwiającej radcom prawnym, powołanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw [dalej jako: neo-KRS] na stanowiska sędziowskie, powrót do zawodu radcy prawnego.

W szczególności, opinia dotyczyć ma propozycji stworzenia ustawowej podstawy wpisu na listę radców prawnych w przypadku osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie, które przed powołaniem wykonywały zawód radcy prawnego, z jednoczesnym wyłączeniem stosowania art. 31¹ i art. 31² ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 499) [dalej jako: Ustawa]. Alternatywą dla proponowanej formuły jest utrzymanie dla tej grupy osób możliwości ubiegania się o wpis na zasadach ogólnych wraz z pozostawieniem samorządowi radców prawnych decyzji w przedmiocie wpisu.

Ocena propozycji stworzenia ustawowej podstawy wpisu na listę radców prawnych w przypadku osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie, które przed powołaniem wykonywały zawód



radcy prawnego, z punktu widzenia zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) [dalej jako: Konstytucja] ogniskuje się wokół trzech, zasadniczych kwestii. Pierwsza dotyczy statusu prawnego osób powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek neo-KRS. Kolejne dwie odnoszą się natomiast do ustrojowych zadań samorządu zawodowego radców prawnych, w szczególności dotyczących sprawowania pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu radcy prawnego oraz problemu zakresu ingerencji państwa w sferę niezależności i samodzielności samorządu radcowskiego.

II. Status radców prawnych, powołanych na stanowiska sędziowskie na wniosek neo-KRS w latach 2018 – 2024

Zmiany przyjęte w ustawie z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 3) podważyły legitymację sądu złożonego z osób powołanych na wniosek neo-KRS. Kryzys konstytucyjny oraz rażące naruszenia prawa krajowego oraz zobowiązań prawnomiędzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w toku kolejnych zmian w wymiarze sprawiedliwości, zapoczątkowanych ustawą z 8 grudnia 2017 r., były przedmiotem licznych postępowań przed sądami polskimi, Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej jako: TSUE] oraz działań podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej, Rady Europy, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Skala i wyjątkowość tych naruszeń oraz wywołanych nimi skutków skłaniała część przedstawicieli nauki prawa do opisywania postępującego w Polsce kryzysu praworządności jako grożącego stworzeniem systemu ewoluującego w stronę „konkurencyjnego autorytaryzmu” (A. Bodnar, *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w świetle teorii konkurencyjnego autorytaryzmu*, w: *Wokół kryzysu praworządności, demokracji i praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Wyrzykowskiego*, red. A. Bodnar, A. Ploszka, Warszawa 2020, s. 146 – 147).

Ukształtowana mocą wskazanej wyżej nowelizacji neo-KRS nie spełniała gwarancji niezależności od organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w procedurze powoływania sędziów. Wielokrotnie zwracano na to uwagę w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka,



Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz sądów krajowych – Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. np. w wyroki ETPCz z dnia 22 lipca 2021 r., Reczkowicz przeciwko Polsce, skarga nr 43447/19; z dnia 8 listopada 2021 r., Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce, skargi nr 49868/19 i 57511/19; z dnia 3 lutego 2022 r., Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, skarga nr 1469/20; wyroki TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, AK przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa oraz CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982; z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H. i I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153; z dnia 6 października 2021 r., C-487/19 W.Ż., ECLI:EU:C:2021:798; uchwała Sądu Najwyższego pełny skład SN - Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, OSNKW 2020, nr 2, poz. 7, a także wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego - z dnia 6 maja 2021 r. w sprawach: II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18, dniu 21 września 2021 r. w sprawach II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18 i II GOK 14/18 oraz 11 października 2021 r. w sprawach 9/18 oraz sygn. akt II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18).

W świetle powyższych wypowiedzi, nie ulega wątpliwości, że neo-KRS nie spełnia wymogów organu stojącego na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów, określonego w art. 186 ust. 1 Konstytucji. Wobec utraty przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej, uchwały podjęte z udziałem sędziów wybranych na członków Rady przez Sejm RP w przedmiocie przedstawienia wniosku o powołanie na stanowisko sędziowskie są pozbawione skutków prawnych. Konstatacja ta dotyczy również radców prawnych, którzy zdecydowali się aspirować do stanowisk sędziowskich w wadliwej prawnie procedurze kwalifikacyjnej z udziałem neo-KRS, a następnie powołania na te stanowiska otrzymali.

Działania podejmowane przez większość parlamentarną, ukształtowaną po wyborach do Sejmu i Senatu z 15 października 2023 r., zmierzają do przywrócenia standardów praworządności w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnym zagwarantowaniu sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania władzy sądowniczej. Prace legislacyjne, zogniskowane przede wszystkim w strukturach ministerstwa sprawiedliwości ze znaczącym udziałem niezależnych ekspertów oraz reprezentacji środowisk sędziowskich i organizacji pozarządowych, koncentrują się



przede wszystkim na stworzeniu mechanizmów prawnych gwarantujących pełną realizację kluczowego – z punktu widzenia obywateli – prawa do sądu w rozumieniu art. 45 Konstytucji oraz zapewnieniu stabilności procesu sądowego stosowania prawa. W formułę tę jednoznacznie wpisują się również prace powołanej przy Ministrze Sprawiedliwości Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury. Jednym z podstawowych elementów procesu restytucji standardów państwa prawnego oraz prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości jest wypracowanie mechanizmu, który zgodnie z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej określi warunki, na jakich osoby powołane na stanowiska sędziowskie w wadliwej procedurze będą mogły powrócić do poprzednio wykonywanych zawodów prawniczych. W szczególności dotyczy osób, które przed powołaniem na stanowiska sędziowskie wykonywały zawód prokuratora, adwokata lub radcy prawnego.

III. Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego jako konstytucyjne zadanie samorządu radcowskiego

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji, zadaniem samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego - w tym również samorządu zawodowego radców prawnych – jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Konstytucyjna formuła „sprawowania pieczy” nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego – w tym również zawodu radcy prawnego – zakresem znaczeniowym obejmuje udział samorządu radcowskiego w zapewnianiu prawnych i organizacyjnych warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych, jak również ochronę ich interesów zawodowych, o czym przesądza brzmienie art. 41 pkt 1 i pkt 2 Ustawy.

W świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji nie budzi wątpliwości fakt, że to właśnie konieczność zapewnienia należytej pieczy nad wykonywaniem zawodu radców prawnych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony stanowiła podstawową przesłankę powołania do życia samorządu radców prawnych. Analogicznie do pozostałych samorządów zawodów prawniczych, działalność samorządu radcowskiego stanowi istotną gwarancję rzetelnego i prawidłowego wykonywania zawodu przez jego członków oraz zapewnia wymaganą jakość świadczonej pomocy prawnej. Tym samym,



realizacja owej „pieczy” przez samorząd radcowski nie ogranicza się li tylko do czuwania nad legalnością działań członków korporacji. Obejmuje także elementy „miękkie”, jak np. przestrzeganie przez radców prawnych zasad współżycia społecznego, norm etycznych i moralnych, a także dobrych obyczajów. Ocena respektowania wskazanych wartości opiera się zatem na zasadach deontologii zawodu, uwzględnionych zarówno w Ustawie, jak i kształtowanych bezpośrednio przez samorząd w aktach prawa wewnętrznego.

W ten sposób „piecza” nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego postrzegana jest również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który zwraca uwagę na ścisłe powiązanie niezależnego od władzy politycznej kształtowania przez samorzady wysokich standardów zawodowych z ochroną interesu publicznego (wyrok z 22 maja 2001 r., sygn. akt K 37/00 oraz wyrok z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08). Odnosząc się do pojęcia „pieczy” sprawowanej „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że jej celem jest przestrzeganie właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na „wykonywanie zawodów”, co ma doprowadzić do należytego ich wykonywania. Wskazał też, że „piecza” samorządów zawodów zaufania publicznego nad należyтым wykonywaniem tych zawodów ma charakter działalności o cechach władztwa publicznego, a sam fakt powierzenia jej samorządowi „nie zmienia zasadniczo publicznej natury tej funkcji” (wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02). Treść przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji określa zarówno ramy sprawowanej przez samorzady pieczy jak i jej ukierunkowanie. Ramy te determinuje „interes publiczny”, zaś sprawowana piecza służyć ma ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowanej na jego ochronę. Konstytucyjne ujęcie wymogu działania „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”, nie pozostawia wątpliwości co do priorytetowego traktowania interesu publicznego w ramach „pieczy” sprawowanej przez samorząd zawodowy.

Przekazanie samorządowi zawodowemu radców prawnych sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w konsekwencji prowadzi do wniosku, że organy samorządu radców prawnych muszą mieć wpływ na kształtowanie zasad wykonywania zawodu w granicach innych wartości konstytucyjnych, co z kolei oznacza konieczność stworzenia prawnych mechanizmów, które realnie ów wpływ zagwarantują. W świetle poglądów doktryny, skonkretyzowane zadania i



kompetencje samorządu zawodowego w tym zakresie obejmować powinny w szczególności decydowanie lub przynajmniej współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu radcy prawnego, wpływ na kształcenie zawodowe radców i aplikantów radcowskich, ustalanie zasad etycznych związanych z wykonywaniem zawodu oraz realizowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej (W. Mojski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna radców prawnych. Wybrane aspekty konstytucyjne i międzynarodowe*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2018, nr 4, s. 25 i n.).

Jak zostało już wspomniane, aspekty deontologiczne wykonywania zawodu radcy prawnego znajdują wyraz w Ustawie, która kształtuje swoisty profil etyczny radcy prawnego, będący – w wymiarze osobowościowym - wskazówką dla samorządu zawodowego w procesie włączania do swych struktur nowych radców prawnych, a w wymiarze normatywnym – punktem wyjścia dla uszczegółowienia zasad etyki zawodu radcy prawnego w prawodawstwie samorządowym. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Ustawy, radca prawny wykonuje zawód ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej oraz zasad etyki radcy prawnego. Jedną z rudymentalnych przesłanek uzyskania wpisu na listę radców prawnych, określonych w art. 24 ust. 1 Ustawy, jest nieskazitelny charakter kandydata oraz dotychczasowe zachowanie, dające rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego (pkt 5).

Wskazane przez ustawodawcę wymogi deontologiczne doprecyzowują postanowienia Kodeksu Etyki Radcy Prawnego (Załącznik do uchwały Nr 884/XI/2023 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 7 lutego 2023 r.) [dalej jako: Kodeks]. Postanowienia Kodeksu, zobowiązujące radcę do rzetelnego i uczciwego wykonywania czynności zawodowych, zgodnie z prawem, zasadami etyki zawodowej oraz dobrymi obyczajami (art. 6), jak również akcentujące niezależność radcy, przejawiającą się m. in. wolnością od wszelkich wpływów wynikających z jego osobistych interesów i nacisków z zewnątrz (art. 7) oraz nakazem powstrzymania się od jakiegokolwiek działalności i uczestnictwa w czynnościach, które ograniczałyby jego niezależność tudzież uchybiały godności zawodu (art. 25) funkcjonalnie i celowościowo łączą się z realizacją przez samorząd radcowski konstytucyjnego zadania sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Przywołane regulacje jednoznacznie dowodzą, że wizerunek radcy prawnego jako współpracownika wymiaru sprawiedliwości nie zależy wyłącznie od skuteczności w prowadzeniu



spraw na rzecz klientów. Równie istotnym czynnikiem, kreującym postrzeganie członka samorządu zawodowego radców prawnych, jest jego działalność na rzecz dobra wspólnego, w rozumieniu art. 1 Konstytucji. To z kolei oznacza, że w celu kształtowania pozytywnych wzorców kultury prawnej, radca prawny – jako osoba zaufania publicznego i „sługa wymiaru sprawiedliwości” – powinien jednoznacznie opowiadać się za wartościami konstytucyjnymi, które ów wymiar sprawiedliwości określają dla dobra wspólnego. W tym znaczeniu, dobro wspólne jest tożsame z interesem publicznym, o którym stanowi art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jednolite postrzeganie obydwu wskazanych wartości znajduje również potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Trybunału, działanie na rzecz dobra wspólnego wymaga starannego ważenia rozmaitych i niekiedy przeciwstawnych wartości, stosownie do rangi wartości konstytucyjnych, które znajdują się u ich podstaw. W szczególności, ważenia wymaga ochrona interesu korporacyjnego i interesu publicznego (wyrok z 7 marca 2012 r., sygn. akt K 3/10).

W odniesieniu do samorządu zawodowego, dbałość o interes publiczny, nawet kosztem interesu korporacyjnego, stanowi istotny element budowania zaufania społecznego do osób, wykonujących wolne zawody prawnicze. Zaufanie i aprobatę społeczną stanowią zaś niezbędne determinanty skutecznej realizacji zadań wszystkich zawodów zaufania publicznego. W wymiarze indywidualnym, budowanie zaufania dotyczy przede wszystkim relacji pomiędzy radcą prawnym i klientem. W wymiarze ogólnym obejmuje natomiast działania podejmowane przez samorząd zawodowy - zarówno w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej, jak i w sferze wewnętrznego funkcjonowania, np. poprzez wyciąganie konsekwencji dyscyplinarnych wobec tych członków samorządu, którzy w swej działalności nie kierują się prawnymi i etycznymi wartościami, leżącymi u podstaw powołania do życia samorządu zawodowego.

Odnosząc powyższe ustalenia do kwestii dopuszczalności stworzenia ustawowej podstawy wpisu na listę radców prawnych względem osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie, które przed powołaniem wykonywały zawód radcy prawnego, należy jednoznacznie stwierdzić, że przyjęcie takiej regulacji stanowiłoby naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji, w zakresie dotyczącym sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Uniemożliwiłoby bowiem samorządowi zawodowemu radców prawnych weryfikację postaw etycznych osób, które - po uprzedniej, świadomej rezygnacji z wykonywania zawodu radcy, skutkującej skreśleniem z listy - świadomie i



dobrowolnie zdecydowały się wziąć udział w procedurze ubiegania się o nominacje sędziowskie z udziałem neo-KRS mimo licznych orzeczeń sądów międzynarodowych, europejskich i krajowych, wskazujących na niezgodność tej procedury z europejskimi i krajowymi standardami praworządności.

W szczególności, świadomość czynnego uczestnictwa w procedurze naruszającym standardy państwa prawa *ergo* pogłębiającym kryzys konstytucyjny, skutkujący również – a może przede wszystkim – naruszeniem konstytucyjnego statusu jednostki poprzez ograniczenie prawa do sądu w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, powinna towarzyszyć wskazanym radcom prawnym co najmniej od 19 listopada 2019 r., tj. wydania przez TSUE wyroku w połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18, którego tezy wzmocniła następnie uchwała Sądu Najwyższego pełny skład SN - Izba Cywilna, Karna oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 23 stycznia 2020 r. (BSA I-4110-1/20). Należy ponadto zauważyć, że zarówno w toku prac nad nowelizacją ustawy o KRS z 8 grudnia 2017 r., jak również po jej wejściu w życie, w przestrzeni publicznej prezentowane były liczne stanowiska autorytatywnych instytucji międzynarodowych i krajowych, zajmujących się ochroną wolności i praw człowieka, a także opinie i ekspertyzy prawne, sporządzane m. in. w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych, jednoznacznie wskazujące na niekonstytucyjność wprowadzanych ówczesnie regulacji. Te i inne opinie docierały do szerokich kręgów społeczeństwa – trudno jest zatem obronić hipotezę, że umknęły uwadze profesjonalnych prawników, zgodnie z Ustawą i zasadami deontologii zawodowej szczególnie zobowiązanych do staranności wynikającej z wiedzy prawniczej oraz wykonywania czynności zawodowych zgodnie z prawem, zasadami etyki zawodowej oraz dobrymi obyczajami w sposób wolny od wszelkich wpływów wynikających z jego osobistych interesów i nacisków z zewnątrz.

Powyższe okoliczności nabierają szczególnie istotnego znaczenia w kontekście obowiązków samorządu zawodowego, który czuwać ma nad właściwym poziomem merytorycznym i etycznym swoich członków, celem efektywnego sprawowania pieczy nad wykonywaniem przez nich zawodu. Odpowiedniej weryfikacji kandydatów do wykonywania zawodu pod tym właśnie kątem służy procedura wpisu na listę, którą realizują organy samorządu. Przedmiotowa propozycja w istocie prowadzi będzie do wyłączenia samorządu z tak ukształtowanej procedury, uniemożliwiając tym samym realizację istotnego elementu sprawowania pieczy, w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.



Niezależnie jednak od wskazanych wyżej okoliczności, należy stwierdzić, że negatywna *in abstracto* ocena postaw radców prawnych, którzy zdecydowali się rozpocząć karierę sędziowską w procedurze z udziałem neo-KRS nie może prowadzić do stosowania względem tych osób odpowiedzialności zbiorowej. Wyklucza to zatem zarówno ustawowy zakaz powrotu do zawodu, jak i automatyzm w ponownym przyjęciu w poczet samorządu radców prawnych. Obowiązki samorządu radcowskiego, determinowane „pieczęcią” oraz ochroną interesu publicznego, jednoznacznie wskazują na potrzebę dokonywania przez odpowiednie organy samorządu indywidualnej oceny postaw poszczególnych kandydatów, ubiegających się o ponowny wpis na listę radców prawnych, z uwzględnieniem wartości kształtujących etos zawodu, określonych w Ustawie i w Kodeksie.

IV. Zakres dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych

Samorząd zawodowy radców prawnych stanowi niezbędny element ustrojowy demokratycznego państwa prawnego chroniącego prawa jednostki, przy czym zasadniczym celem funkcjonowania samorządu jest nie tylko dbałość o niezależność poszczególnych prawników udzielających pomocy prawnej, ale także zagwarantowanie właściwego merytorycznie i etycznie poziomu świadczonej przez nich pomocy. Jak już zostało podniesione, zasadniczą podstawą konstytucyjną istnienia samorządu zawodowego radców prawnych oraz jego funkcji ustrojowych jest art. 17 ust. 1 Konstytucji, który obliguje samorząd do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu radcy prawnego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W celu zagwarantowania samorządowi radców prawnych prawidłowej realizacji tych funkcji ustawodawca zobowiązany jest do ukształtowania katalogu stosownych zadań samorządu i powiązanych z nimi kompetencji, które - jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny - mają przy tym zarówno charakter publiczny, jak też charakter wewnętrzny w ramach struktury organizacyjnej samorządu (m. in. wyrok z 14 grudnia 2010 r., sygn. akt K 20/08).



Sprawowanie pieczy nad wykonywaniem zawodu jest wartością konstytucyjną, stąd nie może podlegać ograniczeniom ze strony władzy politycznej. Samorząd zawodowy zrzeszający radców prawnych musi zatem cechować samodzielność i niezależność w wykonywaniu jego konstytucyjnych i ustawowych zadań. Niezależność samorządu stanowi kluczowy wyznacznik realizowania „pieczy”. Ustrojowa funkcja sprawowania pieczy związana jest z teoretycznie wyróżnioną funkcją wpływ samorządowego na świadczenie pomocy prawnej przez poszczególnych radców prawnych, którego granice konstytucyjne wyznacza jednocześnie „interes publiczny” i jego ochrona. Pojęcie „interesu publicznego” w ujęciu szerokim odpowiada przy tym treściowo pojęciu „dobra wspólnego” z art. 1 Konstytucji, a także - co istotne w kontekście wywołanej opinii prawnej - wartościom konstytucyjnym wymienionym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W zakresie tej konstytucyjnej klauzuli generalnej mieszczą się zatem takie bardziej szczegółowe pojęcia, odnoszące się do wartości ponadindywidualnych, jak bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia publicznego, ochrona moralności publicznej oraz przede wszystkim zbiorczo rozumiana ochrona wolności i praw jednostek. Umożliwienie samorządowi zawodowemu radców prawnych (i jego organom) „sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” w konsekwencji prowadzi do wniosku, że organy samorządu radców prawnych muszą mieć wpływ na kształtowanie zasad wykonywania zawodu w granicach innych wartości konstytucyjnych, co z kolei oznacza konieczność stworzenia prawnych mechanizmów, które zabezpieczają ten wpływ samorządowy. Katalog kompetencji samorządu zawodowego w tym względzie obejmuje przede wszystkim decydowanie lub przynajmniej współdecydowanie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu radcy prawnego, wpływ na kształcenie zawodowe radców i aplikantów radcowskich, ustalanie zasad etycznych związanych z wykonywaniem zawodu oraz realizowanie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W kontekście decydowania lub współdecydowania o dopuszczeniu do wykonywania zawodu radcy prawnego Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zawody prawnicze, które konstytucyjnie stanowią zawody zaufania publicznego, powinny być zawodami reglamentowanymi, co oznacza, że nabór do tych zawodów i poprzedzające go przygotowanie do ich wykonywania powinny gwarantować wysoką jakość wykonywania czynności zawodowych. Tym samym, zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom, a to z uwagi na fakt, że takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny” (wyrok z 8 listopada 2006 r., sygn. akt K 30/06). Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że zawody zaufania publicznego wiążą się z



koniecznością zapewnienia szczególnej ochrony odbiorców świadczonych przez ich przedstawicieli usług, gdyż usługi te związane są ze szczególnym ryzykiem. W efekcie, nabór do tego zawodu nie może być nieograniczony bez uwzględnienia szczególnych wymogów merytorycznych i etycznych, które to wymogi podlegają jednocześnie współdzielonej ocenie ze strony organów samorządowych i organów państwa. W orzecznictwie konstytucyjnym wskazuje się również, że regulacje związane z naborem do zawodów zaufania publicznego powinny spełniać wymóg spójności i zachowania wpływu samorządowego na ten aspekt właściwego wykonywania zawodu (wyrok z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

Koncepcja współdzielonej oceny wymogów kandydatów do zawodu radcy prawnego w pełni urzeczywistniona jest w postanowieniach obowiązującej Ustawy. Zgodnie z jej art. 24 ust. 2 uchwałę w sprawie wpisu osoby, która uzyskała pozytywny wynik z egzaminu radcowskiego, lub osób, o których mowa w art. 25 ust. 1 i 2, podejmuje właściwa rada okręgowej izby radców prawnych na wniosek zainteresowanego. Z kolei art. 31¹ i art. 31² Ustawy wyposażają Ministra Sprawiedliwości w uprawnienia kontrolne względem procedury wpisu na listę radców prawnych, łącznie z możliwością sprzeciwu od wpisu w formie decyzji administracyjnej.

W kontekście zakresu dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w sferę samodzielności samorządu zawodowego radców prawnych należy również zwrócić uwagę na inny, ważny pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w przywołanym wyroku z 8 listopada 2006r., zgodnie z którym ustawodawca, który „(...) tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem wymaganiem pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 in fine Konstytucji.” przy czym „(...)powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego "należytej pieczy" nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy "zwykłego" działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania "należytości pieczy" w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnej ingerencji ustawodawcy "zwykłego" w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji)”.

Po stronie ustawodawcy, kształtującego ustrój i funkcjonowanie samorządu radcowskiego, stanowisko to implikuje obowiązek każdorazowego udowodnienia, że ewentualne ograniczenie zakresu kompetencyjnego organów samorządu radców prawnych, m. in. w zakresie dotyczącym



przyjmowania w poczet radców prawnych, jest - ze względu na ochronę interesu publicznego - niezbędne, przydatne i proporcjonalne (*sensu stricto*). W zakresie niezbędności ograniczenia ustawodawca musi więc wykazać brak możliwości ochrony interesu publicznego przez środki mniej ingerujące w sferę kompetencji samorządu. W kontekście przydatności ingerencji powinien udowodnić, że regulacja ustawowa jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez niego skutków, a więc do właściwego poziomu ochrony skonkretyzowanego interesu publicznego. W ramach wąsko ujmowanej proporcjonalności ograniczenia, prawodawca zobligowany jest z kolei do przedstawienia argumentów, które potwierdzają fakt pozostawania instrumentów ograniczających zakres samorządności we właściwej proporcji do ustrojowych zadań samorządu wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Powyższe ustalenia implikują jednoznaczny wniosek, że koncepcja stworzenia ekstraordynaryjnej ustawowej podstawy wpisu na listę radców prawnych dla osób wadliwie powołanych na stanowiska sędziowskie, które przed powołaniem wykonywały zawód radcy prawnego, stoi w sprzeczności z dyspozycją art. 17 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim – odnośnie do tej grupy osób - pozbawia samorząd zawodowy radców prawnych udziału w procedurze wpisu na listę. Opiniowana propozycja rażąco narusza również art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż nie spełnia niezbędnego wymogu proporcjonalności. Za stworzeniem szczególnej ścieżki dostępu do zawodu radcy prawnego dla osób, które zdecydowały się uczestniczyć w obciążonej niekonstytucyjnością procedurze aspirowania do stanowisk sędziowskich, nie przemawia bowiem żaden ważny interes publiczny, którego elementy wskazuje art. 31 ust. 3 Konstytucji. Regulacja ta nie tylko nie jest konieczna w demokratycznym państwie prawnym, ale z punktu widzenia jego aksjologii jawi się wręcz jako szkodliwa, gdyż w istocie kreuje nieuzasadniony prawnie przywilej dla osób świadomie uczestniczących w procedurze naruszania standardów tak rozumianego państwa.

Wreszcie, prowadzi nie tylko do nieproporcjonalnego ograniczenia praw samorządu radcowskiego w tak ważnym, z punktu widzenia sprawowania pieczy obszarze, jakim jest włączanie do grona członków samorządu radcowskiego, ale wręcz pozbawia samorząd jego uprawnień w tym zakresie, czym narusza zakaz naruszania przez prawodawcę istoty konstytucyjnego wolności lub prawa, w rozumieniu art. 31 ust. 3 *in fine*.

W uzupełnieniu należy również wskazać, że ujęta w ramach opiniowanej propozycji formuła wyłączenia stosowania art. 31¹ i art. 31² Ustawy, w konsekwencji prowadzi do ograniczenia



ustawowych kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości wobec samorządu zawodowego radców prawnych., które w ustroju ukształtowanym postanowieniami Konstytucji stanowią wszak istotny element funkcjonowania systemu samorządów zawodów prawniczych.

V. Konkluzje

Analizy przeprowadzone w ramach wywołanej opinii prawnej prowadzą do następujących wniosków odnośnie do kwestii ujętych w piśmie Przewodniczącego Komisji Kodyfikacyjnej Ustroju Sądownictwa i Prokuratury z 17 września br., skierowanym do Prezesa Krajowej Rady Radców Prawnych:

- 1. Propozycja wprowadzenia do projektu ustawy o uregulowaniu skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018 – 2024 regulacji umożliwiającej powrót do zawodu radcy prawnego osobom powołanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw na stanowiska sędziowskie, bez konieczności uprzedniego złożenia wniosku o wpis i podjęcia stosownej uchwały przez właściwą radę okręgową izby radców prawnych, jest niezgodna z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim wyłączając udział samorządu radcowskiego z procedury wpisu na listę radców prawnych, ogranicza możliwość wykonywania przez samorząd konstytucyjnych zadań związanych ze sprawowaniem pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu radcy prawnego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.**
- 2. Propozycja ta jest ponadto niezgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji w zakresie, w jakim tworząc możliwość ponownego wpisu na listę radców prawnych z mocy ustawy, tj. bez uprzedniego postępowania rekrutacyjnego z udziałem organów samorządu radcowskiego, narusza istotę prawa samorządu do dokonywania oceny kandydatów pod kątem spełniania przez nich wymogów określonych w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r., poz. 499), stanowiąc tym samym nieuprawnioną ingerencję w niezależność i samodzielność samorządu zawodowego radców prawnych.**



- 3. Propozycja wprowadzenia regulacji umożliwiającej powrót do zawodu radcy prawnego osobom powołanym przez Prezydenta Rzeczypospolitej na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa ukształtowanej na podstawie ustawy z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw na stanowiska sędziowskie, bez konieczności uprzedniego złożenia wniosku o wpis i podjęcia stosownej uchwały przez właściwą radę okręgową izby radców prawnych, jest ponadto niezgodna z art. 2 Konstytucji i wyrażoną w niej zasadą demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż przewidując możliwość automatycznego powrotu do zawodu radcy prawnego, zatem bez uprzedniej weryfikacji ze strony organów samorządu radcowskiego osób, które objęły stanowiska sędziowskie w jednoznacznie niezgodnych z Konstytucją i standardami praworządności okolicznościach prawnych i politycznych, w istocie zmierza do wykreowania nieuzasadnionego interesem publicznym przywileju dla osób świadomie uczestniczących w procedurze kwestionowania standardów demokratycznego państwa prawnego.**
- 4. W opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych jedynym akceptowalnym z punktu widzenia zgodności z postanowieniami Konstytucji i aksjologią państwa demokratycznego sposobem rozwiązania problemu prawnego osób, które utraciły status radcy prawnego w następstwie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej na stanowiska sędziowskie w wadliwie ukształtowanej procedurze z udziałem neo-KRS, jest utrzymanie dla tej grupy osób możliwości ubiegania się o wpis na zasadach ogólnych wraz z pozostawieniem samorządowi radców prawnych decyzji w przedmiocie wpisu.**

Sławomir Patyra

radca prawny.