



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-589226-I/08/KŁ

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 26/04/2009

Pan  
Maciej Berek  
Prezes  
Rządowego Centrum Legislacji  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 WARSZAWA

W dniu 25 marca 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 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 - dalej jako: ustawa zmieniająca z dnia 20 lutego 2009 r.), która wprowadziła m.in. nowe zasady dotyczące dostępu do zawodów prawniczych i zmieniła dotychczasowe przesłanki wpisu na listę adwokatów, radców prawnych oraz notariuszy. W związku z napływającymi do mnie skargami indywidualnymi, chciałbym przedstawić kilka spostrzeżeń związanych z koniecznością prawidłowego konstruowania przepisów prawnych, a w szczególności obowiązek wprowadzenia przepisów przejściowych do uchwalanych ustaw, który wynika bezpośrednio z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym reguły zaufania obywateli do państwa (art. 2 Konstytucji RP). Coraz częściej, pomimo istnienia zbioru zasad techniki prawodawczej, obserwuję fakt zaniechania wprowadzania przez ustawodawcę przepisów przejściowych, co jest powodem wielu niejasności i kontrowersji oraz wywołuje u obywateli poczucia skrzywdzenia przez władze publiczne. Jako przykładem posłużę się wspomnianą powyżej ustawą z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy - Prawo o notariacie.

Ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r. Nr. 163, poz. 1361) ustawodawca wprowadził

nowe przesłanki uprawniające do ubiegania się o wpis na listę adwokatów, radców prawnych i notariuszy. Na mocy tychże przepisów, uprawnienie do wykonywania zawodu adwokata oraz radcy prawnego bez wymogu uprzedniego odbycia właściwej aplikacji i złożenia egzaminu zawodowego przysługiwały osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny, adwokacki albo radcowski. Warunkiem było złożenie przez osobę zainteresowaną wniosku o wpis oraz podjęcie uchwały przez właściwy organ samorządu zawodowego.

Wyrokiem z dnia 19 kwietnia 2006 r. (sygn. akt K 6/06) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że m.in. art. 66 ust. 1g pkt 2 w/w ustawy Prawo o adwokaturze jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata osób, które po złożeniu wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym. W uzasadnieniu Trybunał zasygnalizował, że przepływ osób między zawodami prawniczymi stanowi przejaw konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu, jednakże z racji na odmienności między profesjami, wiąże się z koniecznością uprzedniego zbadania, czy konkretna osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata. Analogiczne argumenty zostały przywołane w wyroku TK z dnia 8 listopada 2006 r. (sygn. akt K 30/06) względem art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych. W obydwu przypadkach Trybunał odroczył wejście wyroku w życie do dnia 31 grudnia 2006 roku. Interpretacyjny charakter orzeczeń w odniesieniu do art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo o adwokaturze oraz art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych oznacza, że przepisy te są zgodne z Konstytucją pod warunkiem, że wykładane są w sposób wskazany w orzeczeniu TK. W praktyce oznaczało to, że osoby legitymujące się odpowiednim doświadczeniem i dającym rękojmię należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego, które ukończyły aplikację sądową prokuratorską notarialną adwokacką albo radcowską i złożyły stosowne egzaminy końcowe, do czasu wejścia w życie ustawy zmieniającej z dnia 20 lutego 2009 r. zachowywały prawo do uzyskania wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych, ewentualnie notariuszy. Kwestia oceny doświadczenia zawodowego pozostawała jednak do czasu uchwalenia ustawy zmieniającej z dnia 20 lutego 2009 r. w gestii właściwych organów samorządu zawodowego.

Ustawa zmieniająca z dnia 20 lutego 2009 r. wprowadziła nowe warunki uprawniające do ubiegania się o wpis na listę wybranego zawodu prawniczego. Ustawodawca nie uwzględnił w niej jednak interesów osób, w których to sprawach toczy się postępowanie administracyjne bądź też sądownoadministracyjne, albowiem nie wprowadził do ustawy przepisów przejściowych, które regulowałyby postępowania wszczęte i nie zakończone do czasu wejścia w życie wymienionej wyżej nowelizacji. Dla wielu osób przepisy dotychczas obowiązujące były natomiast korzystniejsze. W praktyce oznacza to dla nich, że postępowania będą toczyć się według nowo uchwalonych przepisów prawnych. Z obowiązującej konstytucyjnej zasady praworządności wynika bowiem, że w postępowaniu administracyjnym organy administracji publicznej obowiązane są stosować przepisy obowiązujące w dniu wydania decyzji do stanu faktycznego obowiązującego w dniu wydania decyzji. Od tej reguły mogą zostać wprowadzone odstępstwa przepisami przejściowymi (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 maja 2007 r., I OSK 1080/06, *LEX nr 342503*). Wprowadzone zmiany ustawodawcze oznaczają w istocie utratę możliwości wpisu na listę adwokatów lub radców prawnych do czasu wykazania przez zainteresowanych, że spełniają oni nowe przesłanki uprawniające do wpisu na listę adwokatów, radców czy też notariuszy, wprowadzone przez ustawę z dnia 20 lutego 2009 r.

W tym miejscu muszę zwrócić uwagę, iż choć ustawodawca posiada szeroką swobodę w dokonywaniu zmian prawa, to jednak - jak wielokrotnie akcentował Trybunał Konstytucyjny - swoboda ta ograniczona jest przez wymogi płynące z zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasady rzetelnej legislacji, do których zalicza się między innymi nakaz odpowiedniego uregulowania sytuacji międzyczasowych. W sytuacji, gdy zasady prawa intertemporalnego są niejasne, a posłużenie się nimi doprowadzi do rozstrzygnięć naruszających słuszne interesy jednostki, wysoce pożądane jest rozwiązanie tych kwestii wprost przez ustawodawcę. Winno dokonać się to w zgodzie z konstytucyjną dyrektywą bezpieczeństwa prawnego oraz zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa, która chroni prawa słusznie nabyte i gwarantuje ochronę interesów w toku.

Mając na uwadze powyższe, działając na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2001, nr 14 poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej kwestii.

Łukasz Jędrzejewski  
Paweł Kochanowski