

**Wyrok z dnia 4 listopada 1998 r.**

**III RN 162/98**

**Określone w art. 33 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 3-5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) warunki jakie spełnić musi osoba ubiegająca się o wpis na listę aplikantów radcowskich, nie dają podstaw do podjęcia uznaniowej decyzji o wpisie lub odmowie wpisu.**

Przewodniczący SSN: Andrzej Wasilewski (sprawozdawca), Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu w dniu 4 listopada 1998 r. sprawy ze skargi Andrzeja B. na uchwałę Krajowej Rady Radców Prawnych w W. z dnia 2 września 1997 r. [...] w przedmiocie wpisu na listę aplikantów radców prawnych na skutek rewizji nadzwyczajnej Rzecznika Praw Obywatelskich [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 1998 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

### **U z a s a d n i e n i e**

Okręgowa Izba Radców Prawnych w W. uchwałą [...] z dnia 26 czerwca 1997 r., działając na podstawie art. 33 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.), jak również w oparciu o Regulamin postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych, po przeprowadzeniu I etapu postępowania konkursowego postanowiła odmówić Andrzejowi B. wpisu na listę aplikantów radcowskich. W wyniku odwołania zainteresowanego, Krajowa Rada Radców Prawnych uchwałą [...] z dnia 2 września 1997 r. utrzymała w mocy zaskarżoną uchwałę Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w W. W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podniesiono, że w wyniku postępowania konkurso-

wego dla kandydatów na aplikację radcowską, który został zorganizowany i przeprowadzony na podstawie art. 33 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) oraz § 22 - § 25 Regulaminu postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości indywidualnych sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich, stanowiącego załącznik do uchwały nr 42/II/89 z dnia 11 października 1996 r., Andrzej B. otrzymał 54 punkty, to jest mniej aniżeli wymagano dla zakwalifikowania się do dalszego etapu konkursu. Równocześnie w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia podniesiono, że konkurs dla kandydatów na aplikację radcowską został przeprowadzony w sposób odpowiadający wymaganiom przepisów Regulaminu postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości indywidualnych sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich, który zgodny jest z art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych. W skardze do Naczelnego Sądu Administracyjnego na powyższą uchwałę Krajowej Rady Radców Prawnych Andrzej B. zarzucił podjęcie przez organy samorządu radcowskiego obu dotyczących go uchwał w oparciu o Regulamin, który został uchwalony przez Krajową Radę Radców Prawnych bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Zdaniem skarżącego, dowodzi tego także zmiana wprowadzona ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o advokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 471), z której wynika, że dodanie w art. 60 ustawy o radcach prawnych pkt 8b w brzmieniu „ustalenie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich” było konieczne dlatego, iż taka kompetencja nie mieściła się w dotychczasowym zakresie działania Krajowej Rady Radców Prawnych. Równocześnie skarżący podniósł, że spełniał warunki formalne określone w art. 33 ust. 1 w związku z art. 24 ustawy o radcach prawnych, które wymagane były w celu przyjęcia na aplikację radcowską. W odpowiedzi na skargę Krajowa Rada Radców Prawnych wniosła o jej oddalenie.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 27 lutego 1998 r. (II SA 1690/97) oddalił skargę Andrzeja B. W uzasadnieniu wyroku podniesiono w szczególności, że jakkolwiek zaskarżona uchwała dotyczy stanu prawnego obowiązującego przed 15 września 1997 roku, tzn. przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o advokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 471), to jednak także stosownie do obowiązującego wówczas brzmienia art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca

1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm. z 1989 r. Nr 33, poz. 175) na listę radców prawnych „mogła być wpisana osoba”, która spełniała warunki ustawowe określone w art. 24 ust. 1 pkt 1 - pkt 5 ustawy o radcach prawnych, jakie wymagane były od kandydata na radcę prawnego. W opinii Sądu oznaczało to, że wpis na listę aplikantów radcowskich miał wówczas charakter wpisu uznaniowego, bowiem nawet w sytuacji, gdy określona osoba spełniała warunki ustawowe, nie był on obligatoryjny. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w uzasadnieniu tego wyroku, że organem właściwym dla podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie przyjęć na aplikację radcowską, analogicznie jak w wypadku wpisów na listę radców prawnych, był organ samorządu radcowskiego (art. 24 ust. 3 i ust. 4 w związku z art. 33 ust. 4 ustawy o radcach prawnych). Równocześnie Sąd uznał, że uchwalony Regulamin postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości indywidualnych sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich, był zgodny także z ówczesną dyspozycją art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 1 października 1998 r. [...] wniósł rewizję nadzwyczajną od powyższego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 1998 r. [...], zarzucając że rażąco narusza on art. 2 i art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 r. oraz art. 33 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 pkt 1 - pkt 5 i art. 60 pkt 8 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) oraz na podstawie art. 393<sup>13</sup> KPC w związku z art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189) wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania. W uzasadnieniu rewizji nadzwyczajnej podniesiono w szczególności, że brak było podstaw dla stwierdzenia zgodności z prawem zaskarżonej uchwały podjętej przez Krajową Radę Radców Prawnych z dnia 2 września 1997 r., skoro wedle stanu prawnego obowiązującego w chwili podejmowania zaskarżonych rozstrzygnięć na listę aplikantów radcowskich mogła zostać wpisana osoba, która spełniała warunki określone ustawą, a brak było

ustawowych podstaw dla przeprowadzania przez organ samorządu sprawdzianu wiadomości kandydata na aplikanta (w art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy o radcach prawnych mowa była jedynie o obowiązku złożenia egzaminu przez osoby ubiegające się o wpis na listę radców prawnych, a nie aplikantów, natomiast art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych odwoływał się wyłącznie do warunków określonych w art. 24 ust. 1 pkt 1 - pkt 5 ustawy o radcach prawnych). Dopiero w wyniku zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 471), która weszła w życie z dniem 15 września 1997 r., wprowadzono zasadę, w myśl której wpis na listę aplikantów radcowskich następuje po przeprowadzeniu konkursu przez radę okręgową izby radców prawnych (art. 33 ust. 2 oraz art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych). Natomiast przepis art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych, na podstawie którego uchwalony został zaskarżony Regulamin postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości indywidualnych sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz prowadzenia list radców prawnych i aplikantów radcowskich, który stanowił załącznik do uchwały nr 42/II/89 Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 11 października 1996 r., nie mógł stanowić podstawy prawnej dla podjęcia takiej uchwały, bowiem pośród wymienionych w nim enumeratywnie spraw, co do których przyznana została Krajowej Radzie Radców Prawnych kompetencja do podejmowania uchwał, nie obejmuje upoważnienia do wprowadzenia w tym trybie procedury przeprowadzania konkursów dla kandydatów na aplikantów radcowskich. Stąd, jak wywodzi rewizja nadzwyczajna, zaskarżona uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych w rażący sposób naruszyła nie tylko wskazane wyżej przepisy ustawy o radcach prawnych, ale w konsekwencji także postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej, w szczególności prawo wyboru i wykonywania określonego zawodu (65 ust. 1), a tym samym także wiążący Polskę art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych z dnia 16 grudnia 1966 roku, bowiem norma ta gwarantuje nie tylko prawo wyboru określonego zawodu, ale także prawo właściwego i starannego przygotowania do jego wykonywania, czego pozbawiono skarżącego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona.

Stosownie do postanowienia art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) na listę aplikantów radcowskich „może być wpisana osoba”, która spełnia warunki określone w art. 24 ust. 1 pkt 1, 3-5 (czyli: a. ukończyła studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra prawa lub ukończyła zagraniczne uniwersyteckie studia prawnicze uznane w Polsce za równorzędne oraz włada językiem polskim w mowie i piśmie - art. 24 ust. 1 pkt 1; b. korzysta w pełni z praw publicznych - art. 24 ust. 1 pkt 3; c. ma pełną zdolność do czynności prawnych - art. 24 ust. 1 pkt 4 oraz d. jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego - art. 24 ust. 1 pkt 5) i zapewni pokrycie kosztów aplikacji radcowskiej. Użyty w tym przepisie zwrot modalny „może być wpisana” nie upoważnia jednak do stwierdzenia, że rozstrzygnięcie w sprawie dokonania wpisu określonej osoby na listę aplikantów radcowskich ma charakter decyzji uznaniowej. Interpretacja taka byłaby sprzeczna zarówno z postanowieniami art. 65 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 oraz art. 2, art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), jak i z art. 6 ratyfikowanego przez Rzeczpospolitą Polską Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych Społecznych i Kulturalnych (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169). Skoro bowiem wszelkie warunki realizacji prawa do pracy oraz wyjątki w tym zakresie muszą być określone w ustawie (art. 31 ust. 3 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji RP), to należy stanąć na stanowisku, że dotyczy to również warunków jakie muszą być spełnione w celu przyjęcia na aplikację radcowską. Oznacza to, że spełnienie przez określoną osobę warunków, o których mowa w art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych przesądza o tym, że osoba ta będzie wpisana na listę aplikantów radcowskich, chyba że wyraźny przepis ustawy stanowi inaczej. Co więcej, żaden spośród wymienionych w art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych warunków prawnych przyjęcia na aplikację radcowską nie daje podstaw do podjęcia uznaniowej decyzji o wpisie lub o odmowie wpisu na listę aplikantów radcowskich. Dotyczy to również wymagania określonego w art. 24 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, w myśl którego na listę aplikantów radcowskich wpisana może być jedynie osoba, która „jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego”; wprowadzie w grę wchodzi w tym wypadku przesłanka prawna podlegająca ocenie, tym niemniej ocena ta nie może być dowol-

na, w każdym wypadku musi opierać się na ustalonych faktach i podlega kontroli sądowoadministracyjnej co do jej zgodności z prawem.

Równocześnie należy mieć na uwadze, że wedle stanu prawnego obowiązującego do dnia 15 września 1997 r., tzn. do dnia wejścia w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie - ustawy - Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 75, poz. 471), przepisy ustawy o radcach prawnych nie dawały podstaw do przeprowadzania przez radę okręgową radców prawnych postępowania konkursowego dla osób ubiegających się o wpis na listę aplikantów radcowskich. W szczególności tego typu postępowanie konkursowe nie mogło być wprowadzone również w drodze uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych podjętej na podstawie art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych, skoro przepis upoważniał Krajową Radę Radców Prawnych jedynie do uchwalania regulaminów w odniesieniu do wymienionych w nim enumeratywnie spraw, a mianowicie w sprawach: a) działalności samorządu i jego organów; b) zakresu, trybu działania oraz zasad wynagradzania wizytatorów; c) odbywania aplikacji radcowskiej i składania egzaminu radcowskiego oraz pokrywania kosztów aplikacji radcowskiej i ustalania ich wysokości; a także d) prowadzenia list radców prawnych i aplikantów radcowskich. Stąd wprowadzenie przez Krajową Radę Radców Prawnych postępowania konkursowego dla kandydatów na aplikację radcowską w drodze „Regulaminu postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych i aplikantów radcowskich”, który stanowił załącznik do uchwały nr 42/II/89 z dnia 11 października 1996 r. Krajowej Rady Radców Prawnych wydanej na podstawie art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych, nawet jeżeli podyktowane było względami organizacyjno-technicznymi i pragmatycznymi, stanowiło rażące naruszenie prawa polegające zarówno na przekroczeniu upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 60 pkt 8 ustawy o radcach prawnych, jak i na wkroczeniu w sferę konstytucyjnie gwarantowanych praw podstawowych i to tym bardziej, że w zakresie w jakim postanowienia tego regulaminu dotyczyły przeprowadzania „postępowania konkursowego dla kandydatów na aplikację radcowską”, odnosiły się one do kandydatów na aplikację radcowską, czyli do osób nie będących jeszcze członkami samorządu radcowskiego (art. 55 ustawy o radcach prawnych). Dopiero z dniem 15 września 1997 r., tzn. z dniem wejścia w życie zmian do ustawy o radcach prawnych wprowadzonych na podstawie art. 2 pkt 33 i pkt 48 wymienionej wyżej ustawy nowelizującej z dnia 22 maja 1997 r., w ustawie o radcach prawnych znalazły się wyraźne

postanowienia, w myśl których, niezależnie od wymagań określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych: po pierwsze - wpis na listę aplikantów radcowskich następuje po przeprowadzeniu konkursu przez radę okręgową izby radców prawnych, który przeprowadza się w ustawą określonym trybie (art. 33 ust. 2 - ust. 4 ustawy o radcach prawnych) oraz po drugie - Krajowa Rada Radców Prawnych upoważniona została do ustalenia zasad przeprowadzenia konkursu na aplikantów radcowskich (art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych).

W konsekwencji oznacza to, że zaskarżona przez Andrzeja B. do Naczelnego Sądu Administracyjnego uchwała [...] z dnia 2 września 1997 r. Krajowej Rady Radców Prawnych jest dotknięta wadą powodującą jej nieważność, bowiem podjęta została z rażącym naruszeniem prawa, skoro podstawą jej podjęcia było stwierdzenie, że kandydat nie uzyskał pomyślnego rezultatu w wyniku postępowania konkursowego dla kandydatów na aplikację radcowską przeprowadzonego przed dniem 15 września 1997 r., tzn. przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 maja 1997 r. nowelizującej ustawę o radcach prawnych, która dodatkowo wprowadziła obowiązek przeprowadzenia konkursu dla kandydatów na aplikację radcowską. Jednakże stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały z powyższej przyczyny, nie przesądza samo przez się o obowiązku wpisania skarżącego na listę aplikantów radcowskich, jest to bowiem uzależnione od tego, czy kandydat spełnia wymagania ustawowe określone przepisem art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Sąd Najwyższy na podstawie art. 236 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) oraz art. 393<sup>13</sup> § 1 KPC w związku art. 10 ustawy z dnia 1 marca 1996 r. o zmianie Kodeksu postępowania cywilnego, rozporządzeń Prezydenta Rzeczypospolitej - Prawo upadłościowe i Prawo o postępowaniu układowym, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 43, poz. 189 ze zm.) orzekł, jak w sentencji.

=====