Marzena Świstak¹

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

ORCID ID: 0000-0002-3910-6019

NIEPRZYDATNOŚĆ APLIKANTA RADCOWSKIEGO DO WYKONYWANIA ZAWODU RADCY PRAWNEGO JAKO PRZESŁANKA SKREŚLENIA Z LISTY APLIKANTÓW. GŁOSA CZĘŚCIOWO KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z 16 PAŹDZIERNIKA 2018 R., II GSK 2949/16

ABSTRACT

Unsuitability of a trainee attorney-at-law to perform the profession of an attorney-at-law as a prerequisite for removal from the trainee attorney-at-law list. Partially critical gloss to the judgment of the Polish Supreme Administrative Court of October 16, 2018 (case file no. II GSK 2949/16)

The author raises the issue of the interpretation of one of the prerequisites for removal from the trainee attorney-at-law list in the light of the Polish Supreme

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UMCS w Lublinie.

Administrative Court's (NSA) judgment of October 16, 2018 (case file no. II GSK 2949/16), which is being reviewed – which is as follows: “unsuitability of a trainee attorney-at-law to perform the profession of an attorney-at-law”. The subject is a matter of interpretation which generates a number of doubts in the practical application of law. It is a vague terminology and at the same time it constitutes a basis for making decisions of great importance for members of the attorneys-at-law' self-government (here: trainee attorneys-at-law), which are also subject to the judicial supervision. The author, in a partially critical gloss, indicates some reservations as to the interpretation adopted by the NSA, both concerning the legal nature of arbitrary administrative decisions issued in the sphere of administrative authority by the self-government of attorneys-at-law and the presented interpretation in terms of evaluating the determinant in the form of “unsuitability of a trainee attorney-at-law”. To achieve the assumed research goal, the gloss applies a dogmatic and legal research method as well as an analysis of court decisions.

Keywords: suitability of a trainee attorney-at-law, removal from the trainee attorney-at-law list, opinion of a supervisor, self-government of attorneys-at-law

Słowa kluczowe: nieprzydatność aplikanta radcowskiego, skreślenie z listy aplikantów radcowskich, opinia patrona, samorząd radcowski

W wyroku z 16 października 2018 r. (II GSK 2949/16, LEX nr 2591196) Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), uchylając zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 19 listopada 2015 r. (VI SA/Wa 1933/15, LEX nr 2030995) oraz zaskarżoną uchwałę Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich, uznał, że złożona skarga kasacyjna w całości zasługuje na uwzględnienie. Wyrok NSA zapadł w związku ze złożoną skargą kasacyjną od wspomnianego powyżej wyroku WSA w Warszawie. W skardze strona skarżąca zarzuciła m.in. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 37 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych² w zw. z § 19 ust. 2 (obecnie jest

² T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 75, dalej: u.r.p.

to § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej³ poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na przyjęciu wystąpienia stanu faktycznego uzasadniającego skreślenie skarżącej z listy aplikantów radcowskich z powodu nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego, a także poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że negatywna opinia patrona, okoliczności towarzyszące jej wydaniu uzasadniają stwierdzenie ziszczenia się nieprzydatności skarżącej do wykonywania zawodu radcy prawnego. Podniesiono również szereg zarzutów natury procesowej, które miały istotny wpływ na wynik sprawy, w szczególności zarzut naruszenia art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a.⁴ przez oddalenie skargi mimo uchybienia przez organy samorządu radcowskiego przepisom postępowania, tj. art. 7, 8, art. 77 § 1, art. 80 i art. 107 § 3 k.p.a.⁵, w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, oraz art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 1 i 2 p.p.s.a. i art. 1 § 1 i 2 p.u.s.a.⁶ poprzez niewłaściwą realizację przez sąd pierwszej instancji funkcji kontrolnej przejawiającą się w przyjęciu stanu faktycznego, który organy samorządu radcowskiego ustaliły bez wyczerpującego zebrania oraz rozpatrzenia całego materiału dowodowego, a także bez jego właściwej oceny.

NSA, rozpatrując przedmiotową sprawę, skoncentrowawszy się zasadniczo na naruszeniach o charakterze proceduralnym, uwzględnił skargę kasacyjną. Uznał, że WSA w Warszawie nie sprostął wytycznym, jakie przewidziano dla sądowej kontroli legalności uchwał organów samorządu radcowskiego, i nie ustalił prawidłowo, czy organ samorządu radcowskiego, wydając zaskarżoną uchwałę (decyzję) o skreśleniu, nie

3 Załącznik do uchwały nr 90/VII/2009 Krajowej Rady Radców Prawnych z 17 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, [online] https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwala-prezydium_krrp_119_xi_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2021 r.], dalej: Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej.

4 Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325), dalej: p.p.s.a.

5 Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735), dalej: k.p.a.

6 Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137), dalej: p.u.s.a.

przekroczył granic uznania oraz czy uzasadnił swoje stanowisko dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami tak, że nie można mu postawić zarzutu dowolności.

* * *

NSA w glosowanym wyroku wskazał, że zasadniczy problem sprowadza się do odpowiedzi na pytanie, „czy ustalenie, że aplikant radcowski uzyskał negatywną ocenę patrona, jest wystarczającą przesłanką uzasadniającą skreślenie aplikanta z listy aplikantów radcowskich”. Odwołując się do orzecznictwa i poglądów doktryny dotyczących konstrukcji uznania administracyjnego (de facto słusznego i powszechnie podzielanego), NSA wywiódł, że organy samorządu zawodowego (a także WSA w Warszawie w zaskarżonym wyroku), nawiązawszy do przepisu art. 37 ust. 2 u.r.p. oraz regulacji § 19 ust. 2 (obecnie § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, „wyłączyły celowość dokonywania ustaleń co do innych okoliczności, dotyczących całego przebiegu aplikacji i rokowań w zakresie przydatności skarżącej do zawodu radcy prawnego”. Tego rodzaju wykładnia w ocenie NSA „w istocie zmierza do zmiany charakteru decyzji (uchwały) podejmowanej na podstawie art. 37 ust. 2 u.r.p. z uznaniowej na związaną”. Według sądu prawidłowa wykładnia cytowanych przepisów u.r.p. i korespondującej z nim regulacji Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej „może stanowić przyczynę skreślenia z listy aplikantów radcowskich pod warunkiem dokonania oceny przydatności aplikanta do zawodu radcy prawnego na podstawie wszelkich okoliczności dotyczących przebiegu aplikacji”.

Odnosząc się do kierunku wykładni prezentowanej przez NSA (a który wydaje się być niestety zbyt rozszerzający), wypada nakreślić kontekst normatywny dotyczący uchwał w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich. Podjęcie tego rodzaju uchwały przez właściwy organ – radę okręgowej izby radców prawnych (OIRP) – może nastąpić jedynie w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 37 u.r.p. Jest to przepis o charakterze sankcyjnym i formułuje on zamknięty katalog przyczyn skreślenia aplikanta radcowskiego z właściwej listy aplikantów radcowskich. Artykuł 37 ust. 1 u.r.p. podaje przyczyny

obligatoryjnego skreślenia z listy aplikantów radcowskich⁷, art. 37 ust. 2 natomiast wskazuje na taką możliwość, stanowiąc, że rada OIRP może

7 Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 1 u.r.p. dochodzi do obligatoryjnego skreślenia aplikanta radcowskiego w następujących okolicznościach: na jego wniosek (art. 29 pkt 1 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); w przypadku choćby częściowego ograniczenia zdolności do czynności prawnych (art. 29 pkt 3 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); utraty z mocy wyroku sądowego praw publicznych (art. 29 pkt 4 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); nieuiszczania składek członkowskich przez okres dłuższy niż jeden rok (art. 29 pkt 4a u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); śmierci (art. 29 pkt 5 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich); lub orzeczenia dyscyplinarnego wydalenia z aplikacji (art. 29 pkt 6 u.r.p. stosowany odpowiednio do aplikantów radcowskich). Odpowiednio zatem stosowany jest art. 29 pkt 1, 3–6 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 5 u.r.p. Należy zwrócić uwagę, że odpowiednio stosowany jest także art. 29³ u.r.p., który stanowi, że rada OIRP może skreślić radcę prawnego (odpowiednio aplikanta radcowskiego) z listy radców prawnych (aplikantów radcowskich) w związku z czynem popełnionym przed wpisem na listę, jeżeli czyn ten nie był znany radzie w chwili wpisu, a stanowiłby przeszkodę do wpisu (przepis dodany do u.r.p. art. 2 ustawy z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1778), która weszła w życie 25 grudnia 2014 r.). W art. 37 ust. 1 pkt 2 u.r.p. wskazano, że do skreślenia dochodzi w razie niezakończenia przez aplikanta bez usprawiedliwionej przyczyny aplikacji radcowskiej w terminie trzech lat. Za „usprawiedliwione przyczyny”, zgodnie z § 24 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, uważa się sytuacje, w wyniku których aplikant radcowski zwrócił się z wnioskiem o urlop dziekański i uzyskał zgodę. Roczne urlopy dziekańskie przyznawane są w okresach rocznych, łącznie na okres nieprzekraczający dwóch lat szkoleniowych. Podobnie, zgodnie z § 28 ust. 2 i ust. 4 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, może dojść do sytuacji, w której konieczne będzie powtarzanie roku szkoleniowego w przypadku jego niezaliczenia w sytuacjach wskazanych w ust. 2 pkt 1–2 Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, tj. opuszczenia przez aplikanta radcowskiego w ciągu roku szkoleniowego zajęć lub praktyk w wymiarze większym niż 54 jednostki godzinowe wykładów lub ćwiczeń albo cztery dni praktyk w danym roku szkoleniowym, niezależnie od przyczyny tej nieobecności; nieprzedłożenia opinii lub zaświadczeń wymaganych Regulaminem; przedłożenia negatywnej opinii patrona; uzyskania oceny niedostatecznej z chociażby jednego kolokwium poprawkowego. Pozostałe przesłanki do obligatoryjnego skreślenia z listy aplikantów to: wpis na listę radców prawnych (art. 37 ust. 1 pkt 3 u.r.p.), upływ roku od daty zakończenia aplikacji wskazanej w zaświadczeniu o odbyciu aplikacji radcowskiej (art. 37 ust. 1 pkt 4 u.r.p.) oraz podjęcie uchwały, o której mowa w art. 37¹ u.r.p., wydłużającej okres, o którym mowa w pkt 4, po upływie dwóch lat od daty zakończenia aplikacji wskazanej w zaświadczeniu o odbyciu aplikacji radcowskiej (art. 37 ust. 1 pkt 5 u.r.p.). Zob. Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 297.

skreślić aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich we wskazanych sytuacjach⁸. Zgodnie z art. 37 ust. 2 u.r.p. rada OIRP może skreślić aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu radcy prawnego. Jest to zatem uchwała podejmowana przez właściwy organ samorządu zawodowego w ramach uznania administracyjnego. Ustawa nie zawiera definicji legalnej zwrotu niedookreślonego – „nieprzydatność aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu radcy prawnego”. Należy zatem odnieść się do brzmienia wcześniej obowiązującego § 19 ust. 2 (obecnie § 32ab ust. 2) Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, który stanowi, że uzyskanie negatywnej oceny patrona może stanowić podstawę do stwierdzenia nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego i skreślenia go z listy aplikantów radcowskich. Na marginesie wypada wspomnieć, że doprecyzowanie⁹ treści art. 37 ust. 2 u.r.p. w zakresie „nieprzydatności do wykonywania zawodu” przepisami wewnętrznymi budzi pewne wątpliwości, jednakże jednocześnie należy wskazać, że pojęcie nieprzydatności do wykonywania zawodu jest terminem nieostrym, a przyczyny wskazane w przepisach wewnętrznych należy traktować jako przykładowe. Katalog sytuacji, które mogą świadczyć o wypełnieniu przesłanek do uznania danej osoby za nieprzydatną do wykonywania zawodu, nie jest zamknięty, co oczywiście w przypadku przepisów o charakterze sankcyjnym nie jest wskazane¹⁰. Należy również dodać, że na tle brzmienia przepisów Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej może dojść do niewskazanej z punktu widzenia zasad legislacji kolizji normatywnej. Możliwe jest bowiem wszczęcie postępowania w sprawie skreślenia ze względu na kryterium nieprzydatności do wykonywania zawodu, a zatem wydanie decyzji uznaniowej

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX nr 2166748.

⁹ Tak też wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX nr 2166748.

¹⁰ Zob. M. Świstak, *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018; zob. też: I. Misiejuk, *Za co można „wylecieć” z aplikacji?*, „Radca Prawny” 2015, nr 161, s. 28, który wskazuje, że w przypadku wskazywanych przepisów samorządu zawodowego, podejmowanych w formie uchwał, nie doszło do wystąpienia Ministra Sprawiedliwości do SN o uchylenie tychże uchwał jako sprzecznych z prawem, a przesyłanych przez właściwy organ samorządu w trybie art. 47 ust. 1 u.r.p.

(art. 37 ust. 2 u.r.p.), przy jednoczesnym wystąpieniu przesłanki upływu ustawowego okresu aplikacji, co powodowałoby obowiązek wydania przez organ samorządowy decyzji związanej (art. 37 ust. 1 pkt 2 u.r.p.). Powyżej wskazana sytuacja mogłaby zaistnieć w przypadku aplikantów radcowskich, którzy nie korzystali z urlopu dziekańskiego, a mimo to nie zakończyli szkolenia na aplikacji w ciągu trzech lat, dwukrotnie nie zaliczając roku szkoleniowego¹¹. We wspomnianej sytuacji faktycznej organ powinien jednak dokonać wyboru właściwej podstawy prawnej, będzie miało to bowiem znaczenie przy ewentualnym złożeniu przez kandydata wniosku o ponowny wpis na listę aplikantów radcowskich i ocenie dawaną rękojmi należytego wykonywania zawodu¹².

Biorąc pod uwagę całokształt przywołanego kontekstu normatywnego, który stanowi podstawę do (i tak sporadycznego) podejmowania przez rady OIRP decyzji o skreśleniu aplikantów radcowskich z listy na skutek ziszczenia się przesłanki „nieprzydatności do wykonywania zawodu”, w sposób nieunikniony rodzą się istotne zastrzeżenia i wątpliwości co do kierunku wykładni proponowanej przez NSA w wyroku z 16 października 2018 r.

Po pierwsze NSA w glosowanym wyroku, odwołując się do istoty uchwał (decyzji) podejmowanych w granicach uznania administracyjnego, wskazał, że aby przyjąć, iż organ prawidłowo wydał decyzję o takim charakterze (stosując warunek „uzyskania negatywnej opinii patrona”), powinien on zbadać „wszelkie okoliczności dotyczące przebiegu aplikacji”. Zastanawia jednak nie tylko to, co miałyby dokładnie oznaczać zakresowo to określenie, lecz także jak kształtuje się jego wydźwięk znaczeniowy w relacji do przepisów ustawy i Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, które dają możliwość stwierdzenia nieprzydatności do wykonywania zawodu i skreślenia z listy aplikantów w razie „uzyskania negatywnej opinii patrona”. Jak podkreślono, na skutek nieostrości pojęciowej „nieprzydatności do wykonywania zawodu” katalog przyczyn, które można za taką „nieprzydatność” uznać, nie może być ze swojej natury zamknięty. Nie jest to równoznaczne z przyjęciem, że samego warunku w postaci „uzyskania negatywnej opinii patrona”

¹¹ Tak: I. Misiejuk, *op. cit.*, s. 29.

¹² *Ibidem*.

za taką „nieprzydatność” nie można uznać. Przeciwnie – po to wskazano tę przesłankę w Regulaminie odbywania aplikacji radcowskiej, by niejako legislacyjnie zaproponować normatywną podstawę, która może uruchomić procedurę skreślenia aplikanta „nieprzydatnego” do wykonywania zawodu. Wykładnia zaproponowana przez NSA prowokuje stan, w którym „uzyskanie negatywnej opinii patrona” jako przykładowa przesłanka stanowiąca o „nieprzydatności do wykonywania zawodu” traci sens normatywny, skoro nie sam ten element z przebiegu aplikacji – a dopiero jej wszystkie elementy – mają być podstawą (bodźcem) do faktycznego wdrożenia przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona” (notabene w tym przypadku przecież precyzyjnie określonej). Co więcej, wywód NSA wykazuje wewnętrzną niespójność. Z jednej strony podnosi się, że „nieprzydatność” stanowi niejako ogniwo kontekstu, który dopiero w perspektywie globalnej może stanowić podstawę do skreślenia aplikanta z listy aplikantów radcowskich, z drugiej potwierdza, że jest to „uszczegółowiona przesłanka” dla ziszczenia się ustawowego kryterium „nieprzydatności”.

Po drugie narracja przedstawiona przez NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku wykazuje szereg nieścisłości (a wręcz wewnętrznej niespójności). Z jednej strony argumentuje się, że podstawą do wydania decyzji uznaniowej przez radę OIRP nie mogło być uzyskanie samej „negatywnej opinii patrona”, o której stanowią przepisy Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, z drugiej zaleca dokonanie przez sąd pierwszej instancji „analizy opinii patrona”, która stała się podstawą do rozstrzygnięcia. Dodatkowo proponuje się także rozważenie ocen z odbywanych praktyk i wyników kolokwii częściowych, a także ocenę tego, „w jakim stopniu przebieg szkolenia i praktyk wpływał na ocenę przydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego”. W tym kontekście nie jest już jasne, czy NSA w uzasadnieniu kieruje się w sposób bezwzględny ku stwierdzeniu, że „negatywna opinia patrona” nie może stanowić samoistnej przesłanki do uruchomienia postępowania w przedmiocie skreślenia z listy aplikantów radcowskich, czy też do tego, że nie zbadano okoliczności towarzyszących jej wydaniu. NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku sugeruje także, że powinno się zbadać, na czym miały polegać „elastyczne zasady odbywania patronatu”, w szczególności jak przebiegał kontakt pomiędzy aplikantem

i patronem. Całość dość szerokiego wywodu NSA wokół relacji pomiędzy aplikantem i patronem, modelu patronatu (a nawet jego atmosfery) wydaje się wręcz przekierowywać punkt ciężkości z badania „nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu radcy prawnego” na badanie nieistniejącej normatywnie przesłanki „nieprzydatności radcy prawnego do bycia patronem”.

Ponadto NSA prowadzi dość niejasny wywód na temat formułowania przez samorząd radcowski kryteriów, które w jego ocenie nie powinny mieć charakteru arbitralnego, a „rozstrzygnięcia organów samorządu winny opierać się na obiektywnych kryteriach”. Jednocześnie argumentuje, że „opinia patrona ma natomiast w znacznej mierze charakter subiektywny, gdyż jej elementem jest m.in. ocena postawy etycznej aplikanta”, dlatego też „nie można jej uznać za wyłączną ani tym bardziej obiektywną przesłankę nieprzydatności do wykonywania zawodu radcy prawnego”. W innym miejscu uzasadnienia jednak zgadza się ze stanowiskiem, że aplikacja radcowska ma charakter kompleksowy i dotyczy całokształtu działań podejmowanych przez aplikantów radcowskich, co wykracza poza samą kontrolę poziomu wiedzy aplikantów radcowskich i obejmuje również ocenę kwalifikacji moralnych, które w przyszłości gwarantują dawanie rękami prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego. Podnosi (notabene słusznie), że ocena przesłanek takich jak „przydatność” do wykonywania zawodu mieści się w istocie konstytucyjnej „pieczy”, jaką przypisano samorządowi radcowskiemu w ramach jego zadań¹³ i ze swojej natury ma charakter uznaniowy. Rozważania NSA rozciągają jednak nad analizowanym obszarem „mglisty horyzont”. Jeśli bowiem sama przesłanka „przydatności” ma charakter uznaniowy (*ergo* opinia patrona w tym zakresie również ma charakter uznaniowy), czego NSA nie kwestionuje, to w jaki sposób niejako substancjalna „uznaniowość” ma wykluczać *ipso iure* możliwość uczynienia z niej przesłanki do skreślenia z listy aplikantów radcowskich. W ten sposób zawsze opinia patrona dotycząca przesłanki uznaniowej traktowana byłaby jako zbyt ocenna, oparta na nieobiektywnych kryteriach. Oczywiście taki tok rozumowania nie jest

¹³ Tak też wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2019 r., VI SA/Wa 2259/18, LEX nr 3025728.

prawidłowy i naruszałby *ratio* przyjętych regulacji, tak ustawowych, jak i wewnątrzsamorządowych.

Wypada dodać, że tak prezentowana narracja (i wytyczne skierowane do sądu pierwszej instancji) może uchodzić za przekraczającą granice kontroli sądowej samorządowych decyzji uznaniowych. Sąd bowiem bada zgodność z prawem podjętego rozstrzygnięcia, nie wnikając w jego celowość. Z tego względu kontrola sądowa takich decyzji zmierza do ustalenia, czy na podstawie przepisów prawa dopuszczalne było wydanie rozstrzygnięcia, czy organ nie przekroczył granic uznania i czy uzasadnił swoje stanowisko dostatecznie zindywidualizowanymi przesłankami tak, że nie można mu postawić zarzutu dowolności¹⁴. NSA wskazał, że w jego ocenie sąd pierwszej instancji nie sprostął obowiązkom na nim ciążącym, powinien bowiem zbadać, czy organy samorządu dokonały „oceny całokształtu okoliczności sprawy oraz ustaliły, czy zachowano wszystkie materialne i proceduralne gwarancje przysługujące osobom wykreślonym z listy aplikantów”. Zaskarżona uchwała oparta była na istniejącej i obowiązującej podstawie prawnej. Zawierała również uzasadnienie w przedmiocie okoliczności, które stanowiły podstawę do zastosowania przesłanki („uzyskania negatywnej opinii patrona”) skreślenia z listy aplikantów radcowskich. W sytuacji gdy organy samorządu, zobowiązane do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, posiadają kompetencję do badania „przydatności” do wykonywania zawodu i podejmują decyzje w ramach obowiązującego systemu prawa, kontrola sądowa nie powinna ingerować w ocenę samej zasadności podejmowania tego rodzaju rozstrzygnięć. Prowadziłoby to do sytuacji, w której każda decyzja uznaniowa, dotycząca przesłanek ocennych (a zatem więc zakresowo niedookreślonych), mogłaby być przez sądy uznawana za przedwczesną, niewystarczającą. Dlatego też, wbrew twierdzeniom NSA, korzystanie z przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona” stanowi nie o „arbitralności”, lecz o „obiektywizmie” i kompleksowości na rzecz oceny występowania okoliczności świadczących o tak płynnym kryterium jak „nieprzydatność do wykonywania zawodu”.

¹⁴ Tak wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 2380/14, LEX nr 1819811.

NSA w glosowanym wyroku z 16 października 2018 r. (II GSK 2949/16) wydaje się w sposób niepokojący rozszerzać zakres sądowej kontroli w obszarze uchwał (decyzji) uznaniowych wydawanych przez organy samorządu radcowskiego. Przy zaaprobowaniu toku narracji zaprezentowanej przez NSA wszystkie decyzje samorządowe odnoszące się do przesłanek ocennych (takich jak „nieprzydatność do wykonywania zawodu”) mogłyby być uznawane przez sądy za zbyt arbitralne, przedwczesne, zbyt fragmentarycznie uargumentowane. W konsekwencji przepisy stanowiące o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego stałyby się *de facto* martwe.

Wydaje się, że kierunek argumentacji NSA został ukształtowany na założeniu, że aby mogło dojść do skreślenia aplikanta radcowskiego z listy aplikantów radcowskich, nie jest wystarczające ziszczenie się przesłanki „uzyskania negatywnej opinii patrona”. Możliwe byłoby to dopiero na skutek oceny (bliżej niesprecyzowanego) całokształtu elementów współtworzących przebieg aplikacji. W ten sposób przepis Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej, który stwarza taką możliwość, miałby stanowić jedynie bodziec do podjęcia szerszej oceny w tym zakresie. Taki kierunek argumentacji wydaje się jednak pozostawać w sprzeczności z brzmieniem normy zakodowanej w przepisach regulacji samorządowych i *ratio* wprowadzenia niejako przykładowego „doszczegółowienia” w stosunku do przepisów u.r.p.¹⁵

Wypada również dodać, że argumentacja przedstawiona przez NSA wykazuje szereg wewnętrznych niespójności, które nie sprzyjają utrzymaniu logicznej i spójnej konstrukcji prowadzonego wyводу. Z jednej strony argumentuje się „niewystarczalność” spełnienia przesłanki „negatywnej opinii patrona”, z drugiej nakazuje pogłębienie postępowania i przeprowadzenie niejako analizy jej treści, a nawet okoliczności (w tym atmosfery) odbywanej aplikacji. W innym miejscu wskazuje się, że oparcie się na opinii patrona jest zbyt subiektywne dla oceny „przydatności” aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu radcy

¹⁵ Wyrok NSA z 19 lutego 2021 r., II GSK 960/20, LEX nr 3147135.

prawnego, podczas gdy dalej dowodzi się, że jest to kryterium ocenne (dotyczy kwalifikacji moralnych), a te zawsze przecież w istocie mają charakter uznaniowy. Jeśli więc pozostawia się ocenę „przydatności” aplikanta radcowskiego do wykonywania zawodu samorządowi zawodowemu w ramach sprawowanej przez niego pieczy, to sądy nie powinny kwestionować zasadności normatywnego posłużenia się przesłankami nieostrymi. Inaczej może to nagminnie prowadzić do sytuacji, kiedy sądy, w ramach sprawowania kontroli sądowej, będą decydować o tym, czy w sposób wystarczający oceniono przesłankę ze swojej natury ocenną (?).

Bibliografia

Literatura

- Klatka Z., *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Misiejuk I., *Za co można „wylecieć” z aplikacji?*, „Radca Prawny” 2015, nr 161.
- Świstak M., *Charakter prawny uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych w Polsce*, Lublin 2018.

Akty prawne

- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 75).
- Regulamin odbywania aplikacji radcowskiej, załącznik do uchwały nr 90/VII/2009 Krajowej Rady Radców Prawnych z 17 października 2009 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej [online], https://kirp.pl/wp-content/uploads/2021/04/uchwala-prezydium_krrp_119_xi_2021-w-sprawie-ogloszenia-tekstu-jednolitego-regulaminu-odbywania-aplikacji-radcowskiej.pdf.
- Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 2325).
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych. (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 137).
- Ustawa z 7 listopada 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r. poz. 1778).

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 19 lutego 2021 r., II GSK 960/20, LEX nr 3147135.
- Wyrok NSA z 16 października 2018 r., II GSK 2949/16, LEX nr 2591196.
- Wyrok WSA w Warszawie z 17 kwietnia 2019 r., VI SA/Wa 2259/18, LEX nr 3025728.

Wyrok WSA w Warszawie z 19 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1933/15, LEX nr 2030995.

Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., VI SA/Wa 2242/14, LEX nr 2166748.

Wyrok WSA w Warszawie z 29 kwietnia 2015 r., VI SA/Wa 2380/14, LEX nr 1819811.