

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

Deregulacja wykonywania wolnych zawodów – głos w dyskusji

1. Deregulacja czy dereglamentacja wykonywania zawodów

Bezpośrednią inspiracją do zajęcia stanowiska w sprawie regulacji prawnej zasad wykonywania zawodów w Polsce są zapowiadane zmiany mające na celu zliberalizowanie reguł dotyczących obowiązkowego wykształcenia oraz praktyki zawodowej. Powodem zmian jest istnienie w Rzeczypospolitej Polskiej ponad trzystu zawodów objętych regulacją prawną, co na tle pozostałych państw europejskich sytuuje nas w czołówce¹. Rezultatem obecnie wytyczanego kierunku są projekty Ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów – w wersji pierwotnej z dnia 6 marca 2012 r.², skierowanej w tym samym miesiącu do konsultacji społecznych, zakładającej zmiany w 24 ustawach i swym zakresem obejmującej 49 profesji, oraz w wersji z dnia 4 lipca 2012 r.³ Co prawda w dniu 25 września 2012 r. Rada Ministrów przyjęła projekt Ustawy z dnia 21 września 2012 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów⁴, a więc kolejną wersję ustawy, to jednak w porównaniu z projektem z dnia 4 lipca 2012 r. można śmiało uznać, że są to akty niemal identyczne, co uzasadnia jedynie

¹ Raport przygotowany przez Fundację Republikańską, *Zawody regulowane – aktualny stan prawny i propozycje zmian*, <http://www.cafr.pl/dokumenty/> (dostęp: 26 VI 2012).

² <http://bip.ms.gov.pl/pl/projekty-aktow-prawnych/pozostale/> (dostęp: 2 IV 2012).

³ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/> (dostęp: 9 VII 2012).

⁴ <http://ms.gov.pl/pl/deregulacja-dostepu-do-zawodow/i-transza/> (dostęp: 15 X 2012).

zasygnalizowanie istniejących rozbieżności. Co więcej, analizowany tekst to pierwszy z zapowiadanego pakietu dwóch ustaw, zmiany mają się bowiem pojawić w stosunku do kolejnych stu zawodów.

W rozpoczynającym się dyskursie powszechnie stosowany jest termin „deregulacja”. Znaczenie tego pojęcia na poziomie wykładni językowej oznaczałoby zniesienie reguł określających zasady wykonywania danego zawodu, np. dotyczących minimalnego czasu stażu. Derogacja tego rodzaju wymogów, oznaczająca w skrajnym ujęciu brak jakichkolwiek przepisów (deregulacja całkowita), wskazuje, że w pewnych profesjach określenie ich poprzez wiążące normy prawne jest w ogóle niepotrzebne. Ich istnienie w zamyśle projektodawców utrudnia dostęp do danych zawodów i to w sposób nadmierny.

Inny termin, który powinien się pojawić w tej debacie, to dereglamentacja, co wynika między innymi z tego, że projekt zakresem normowania obejmuje także wolne zawody. Rozumieć ją należy jako przeciwieństwo reglamentacji, czyli nakładania ograniczeń w prowadzeniu różnego rodzaju działalności, które w naszym systemie prawnym muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności. Rzecz w tym, że zniesienie bądź umniejszenie ograniczeń (dereglamentacja) i zniesienie jakiegokolwiek regulacji prawnej (deregulacja) to pojęcia z zaprezentowanego punktu widzenia różne. Dodać jednak należy, że instytucja reglamentacji nie jest jednoznacznie określona w literaturze przedmiotu i nie ma ściśle ustalonej treści prawniczej ani prawnej⁵. Mimo istnienia wielu definicji tego pojęcia w doktrynie, często zresztą odwołujących się do oddziaływania na przebieg procesów gospodarczych, można za M. Waligórskim powtórzyć, że istotą reglamentacji administracyjnej jest ograniczenie lub podporządkowanie określonej dziedziny działalności zasadom ustalonym przez przepisy prawne⁶. Tym samym analizowane pojęcia stają się sobie bliższe, zwłaszcza że etymologicznie termin reglamentacja wywodzi się z łacińskiego *regula* (zasada, przepis)⁷. Porównując te terminy, w przekonaniu autora, reglamentację można postrzegać jako kwalifikowaną formę regulacji. O ile bowiem ta ostatnia oznacza raczej usystematyzowanie czy uporządkowanie, o tyle rozumienie pierwszej bliższe jest stawianiu barier ograniczających swobodę prowadzenia działalności.

⁵ Zob. M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 206 i podana tam literatura.

⁶ *Ibidem*, s. 211.

⁷ <http://www.sloownik-online.pl/kopalinski/26FF6013AFCE894CC12565850077C2C7.php> (dostęp: 26 VI 2012).

Tak zarysowaną aparaturę pojęciową należy zestawić z prawem unijnym i terminologią tam przyjętą. Tu podstawowe znaczenie ma Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych⁸. Tenże akt prawny w art. 3 definiuje pojęcie zawodu regulowanego, choć czyni to w nieco zbyt skomplikowany sposób. Zatem zawód regulowany to działalność wykonywana przez członków stowarzyszeń lub organizacji wyszczególnionych w załączniku I do tego rozporządzenia, których celem jest wspieranie i utrzymanie standardu w danej dziedzinie zawodowej (art. 3 ust. 2), a dla jego wykonywania wymaga się legitymowania dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji. Z kolei sama definicja legalna zawodu regulowanego jest zawarta w art. 3 ust. 1 lit. a. Co ciekawe, w pierwszym zdaniu wskazuje się, że istnieje także inna grupa zawodów wyodrębniona na podstawie przepisów prawa rangi ustawowej, dla wykonywania których potrzebne są specjalne kwalifikacje, a sam tytuł zawodowy musi być zastrzeżony w drodze ustawowej. Natomiast dopiero w zdaniu drugim wskazuje się, że w przypadkach, w których nie stosuje się zdania pierwszego tejże definicji, działalność zawodowa jest traktowana jako zawód regulowany.

Przedstawione powyższej przepisy pozwalają wydzielić szczególną grupę zawodów, zgodnie z nomenklaturą unijną zwanych zawodami sektorowymi, do której należą, w świetle tejże dyrektywy, następujące profesje: lekarz, lekarz weterynarii, lekarz dentyista, farmaceuta, pielęgniarka, położna, architekt (przy czym zawody prawnicze objęte są odrębną dyrektywą) oraz pozostałe, które można by nazwać zgodnie z analizowanym projektem zawodami systemu ogólnego⁹. Tym samym pojęcie zawód regulowany, przynajmniej rozumiane *sensu stricto* zgodnie z art. 3 Dyrektywy z 2005/36/WE, nie obejmuje, stosując terminologię występującą w polskim języku prawniczym, wolnych zawodów¹⁰, nazywanych także zawodami zaufania publicznego¹¹, natomiast obejmuje pozostałe, niestawiające przed kandydatami tak wysokich wymogów. Z kolei zgodnie z art. 2 tego aktu prawnego zawód regulowany można

⁸ Dziennik Urzędowy L 255, 30/09/2005 P. 0022–0142.

⁹ Projekt, s. 77.

¹⁰ W sprawie analizy pojęcia wolnego zawodu zob. K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna regulacja. Studia z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.

¹¹ P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” 2002, nr 4–5.

wykonywać zarówno z tytułu pracy najemnej, jak i na własny rachunek, w tym jako osoba wykonująca wolny zawód. Tu występuje zatem rozumienie *sensu largo*. Dodać należy, że transpozycji tejże dyrektywy dokonała Ustawa z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE)¹², która również wprowadziła definicję legalną zawodu regulowanego, uznając za element wyróżniający go spełnienie wymagań kwalifikacyjnych określonych w przepisach prawa¹³.

Zatem z punktu widzenia prawa unijnego posługiwanie się jednym terminem, mimo jego niejednoznaczności, jest dopuszczalne i tym samym mówienie o „deregulacji” wykonywania zawodów może się odnosić także do wolnych zawodów. Zresztą implementacja postanowień Dyrektywy 2005/36/WE do polskiego ustawodawstwa pozwala na wyodrębnienie w Rzeczypospolitej zarówno zawodów, których wykonywanie wymaga posiadania szczególnie wysokich kwalifikacji, jak i tych, w których wymagania są mniejsze. Ten podział przyjęto w dalszej części uwag, przy czym z powodu obszerności problematyki rozważania ograniczono do wolnych zawodów. Co ciekawe, w pierwotnym projekcie terminy „regulacja” i „reglamentacja” używane są zamiennie¹⁴, autorzy nie przykładają wagi do ich precyzyjnego rozróżnienia. Zmianę tego podejścia można zauważyć w uzasadnieniu wersji z dnia 4 lipca 2012 r., w której zdefiniowano oba pojęcia. I tak, deregulację definiuje się jako redukcję ograniczeń stawianych przez prawodawcę przed osobami chcącymi wykonywać dany zawód, przy zgodzie co do pozostawienia go w katalogu zawodów regulowanych. Strategia ta dotyczy w szczególności zawodów zaufania publicznego. Natomiast dereglamentacja pojmowana jest jako wyłączenie danego zawodu z katalogu zawodów regulowanych, a więc jako całkowita rezygnacja z regulacji prawnej¹⁵. Także rozumienie obu pojęć, niepoparte żadnymi poglądami doktryny czy orzecznictwa, a odwrotne od przyjętego przez autora, pogłębia zatem tylko wskazaną wcześniej niejednolitość występującej terminologii w tym zakresie.

¹² Dz. U. Nr 63, poz. 394.

¹³ Co ciekawe, w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 5 III 2009 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz. U. Nr 38, poz. 203), wymienione są tylko 184 zawody.

¹⁴ Na przykład s. 85 projektu.

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 4 VII 2012 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, s. 116.

Kończąc zagadnienia wprowadzające, należy podjąć jeszcze jedną istotną kwestię. Każde państwo członkowskie UE decyduje samodzielnie o uregulowaniu dostępu do zawodów. Ten sam zawód może więc być zawodem regulowanym w jednym państwie członkowskim UE, podczas gdy w innych – nie będzie regulowany, przy czym swoboda ta nie dotyczy wskazanych zawodów sektorowych (wolnych zawodów). Trzeba przy tym zauważyć, że nie każde uregulowanie musi być ograniczeniem, niekiedy może bowiem ono oznaczać wyłącznie uporządkowanie.

2. Deregulacja wykonywania wolnych zawodów a prawo unijne i polskie

W przypadku wolnych zawodów dokonywanie jakichkolwiek zmian w zakresie kształcenia oraz praktyki zawodowej jest znacznie ograniczone zarówno przez prawo unijne, jak i krajowe. W pierwszym przypadku na mocy postanowień Dyrektywy 2005/36/WE w ramach swobody przepływu osób i usług w odniesieniu do wskazanej grupy zawodów stawia się pewne minimalne wymagania, których określenie uznaje się za niezbędne przy ich wykonywaniu. Już w preambule, w przypadku siedmiu zawodów sektorowych objętych tą dyrektywą, w celu automatycznego uznawania kwalifikacji mówi się o potrzebie skoordynowania minimalnych wymogów w zakresie kształcenia, a wykonywanie tychże zawodów uzależnione jest od posiadania kwalifikacji gwarantujących, że te minimalne wymagania zostały spełnione. Szczegółowo kwestie te reguluje tytuł III rozdziału III dyrektywy. Na przykład kształcenie medyczne na podstawowym poziomie obejmuje co najmniej sześcioletni okres studiów lub 5500 godzin zajęć teoretycznych i praktycznych prowadzonych na uniwersytecie lub pod jego nadzorem, a kształcenie pielęgniarzek odpowiedzialnych za opiekę ogólną obejmuje co najmniej trzy lata lub 4600 godzin, przy czym kształcenie teoretyczne obejmuje co najmniej jedną trzecią, a kształcenie kliniczne co najmniej połowę minimalnego okresu kształcenia.

Rzecz interesująca, projektowane zmiany w ogóle nie odnoszą się do profesji uregulowanych w dyrektywie, czyli wolnych zawodów medycznych oraz technicznych, obejmują jedynie zawody prawnicze: adwokata, radcy prawnego i notariusza. Nie znaczy to, że profesje te nie leżą w kręgu zainteresowania prawa wspólnotowego. W ich przypadku sięgnąć trzeba między innymi do Dyrektywy 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 r.

mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych¹⁶, choć przepisy te nie ustanawiają minimalnych wymogów kształcenia. Co więcej, punkt 7 preambuły tejże dyrektywy stwierdza, że nie narusza ona przepisów krajowych określających dostęp do zawodu prawnika oraz wykonywanie go, posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w przyjmującym państwie członkowskim. Tym samym prawo unijne w odniesieniu do nich pozostawia więcej swobody niż dyrektywa z 2005 r.

Z kolei ta ostatnia, także w preambule (pkt 43), stanowi, że w zakresie, w jakim są one regulowane, dotyczy ona również wolnych zawodów, czyli takich, które są wykonywane osobiście na podstawie odpowiednich kwalifikacji zawodowych w sposób odpowiedzialny i zawodowo niezależny przez osoby świadczące usługi intelektualne i koncepcyjne w interesie klienta i w interesie publicznym. W zdaniu drugim nadto podnosi, że wykonywanie zawodu może podlegać w państwach członkowskich, zgodnie z Traktatem, szczególnym ograniczeniom ustawowym zgodnie z prawem krajowym oraz uregulowaniom zawodowym przyjmowanym w tych ramach samodzielnie przez odpowiednie organizacje zawodowe, chroniącym i rozwijającym profesjonalizm oraz jakość usług, a także poufność w relacjach z klientem.

Przystawione postanowienia preambuły mogą stanowić płynne przejście od minimalnych wymogów ustanowionych niniejszą dyrektywą dla wskazanych w niej zawodów sektorowych do statusu prawnego wolnych zawodów w Rzeczypospolitej. Problematyka ta została wprost uregulowana w ustawie zasadniczej i weszła w życie jeszcze przed wstąpieniem Polski do UE. Z jednej strony Konstytucja RP zapewnia wolność wyboru i wykonywania zawodu, a także miejsca pracy, ale już w ust. 2 art. 65 dopuszcza istnienie wyjątków od tej zasady, które pod względem formalnym muszą wynikać z przepisów rangi ustawowej. Przepis ten koresponduje z art. 31 ust. 3, który również podkreśla, że ograniczenie musi wynikać z norm ustawowych, nadto wskazuje materialne przesłanki ograniczeń.

Kierunek ten podtrzymuje także orzecznictwo. Jest ono przy tym na tyle obszerne i ukształtowane, że dziś nie ma już wątpliwości, iż wolność wyboru i wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego i mogą być ustanawiane od tej zasady wyjątki, które muszą

¹⁶ Dz. U. UE L Nr 77, poz. 36 ze zm.

spełniać dwa warunki¹⁷. Pierwszy to wymóg formalny – ograniczenie musi być ustanowione w akcie rangi ustawowej, drugie – musi być proporcjonalne¹⁸.

Co istotne, w ostatnich latach weszło w życie wiele ważnych zmian w zasadach dostępu i wykonywania wolnych zawodów. Wprowadzono obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej¹⁹, ujawniono postępowania dyscyplinarne²⁰, wprowadzono prawo do fachowej obrony w tymże postępowaniu²¹, otworzono dostęp do wykonywania zawodów prawniczych, w tym unormowano kwestie przechodzenia pomiędzy tymi zawodami²², przekazano zainteresowanym wybór decyzji o miejscu wykonywania zawodu²³. Co więcej, niedawno została podniesiona przed Trybunałem Konstytucyjnym jedna z ostatnich kwestii budzących uzasadnione wątpliwości, mianowicie konsekwencja prawna orzeczenia najsurowszej z kar dyscyplinarnych – skreślenia z listy adwokatów. Istniejąca dotychczas niemożność uzyskania ponownego wpisu na listę adwokatów po skreśleniu z niej, oznaczająca w istocie dożywotni zakaz wykonywania zawodu, słusznie zaskarżona przez RPO, została uznana za niekonstytucyjną²⁴.

Z powyższego wynika zatem, że jeszcze przed pojawieniem się teźże dyrektywy ustawodawstwo polskie wprowadziło z jednej strony wiele ograniczeń w zakresie wykonywania wolnych zawodów, z drugiej – dostosowało zasady ich wykonywania do współczesnych standardów i zagrożeń²⁵. Nadto, aby w ogóle wprowadzać jakiegokolwiek zmiany ustawowe mające na celu „odregulowanie” świadczenia usług prawniczych, uprzednio należałoby wskazać, że są one konstytucyjne.

¹⁷ Np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 10 X 2007 r., II GSK 156/07, LEX nr 399217; wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 18 II 2004 r. P 21/01, OTK-A 2004/2/9.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gliwicach z 18 IX 2008 r., II Sa/Gl, 341/08, LEX nr 566801.

¹⁹ Np. art. 8a Ustawy z dnia 26 V 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz. U. 2009 Nr 146, poz. 1188 ze zm.), dalej „u.p.a.”.

²⁰ Np. art. 95a u.p.a.

²¹ Np. art. 79 Ustawy z dnia 2 XII 2009 r. o izbach lekarskich (Dz. U. Nr 219, poz. 1708 ze zm.).

²² Np. art. 66 u.p.a.

²³ Np. art. 70 u.p.a.

²⁴ Wyrok TK z 18 X 2010 r., K 1/09, OTK-A 2010/8/76.

²⁵ Zwalczenie zagrożeń w dosłownym tego słowa znaczeniu wprowadziła Ustawa z dnia 16 XI 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. 2003 Nr 153, poz. 1505 ze zm.).

3. Deregulacja wykonywania wolnych zawodów w projekcie z dnia 6 marca 2012 r.

W kontekście powyższych rozważań należy bliżej przyjrzeć się najważniejszym zmianom w analizowanych projektach, w pierwszej kolejności aktowi z dnia 6 marca 2012 r.

I tak, po pierwsze, projektodawcy nieznacznie poszerzają katalog osób, które mogą zostać zwolnione od wymogu odbycia aplikacji i złożenia egzaminu, jako przesłanek warunkujących wpis na listę adwokatów, radców prawnych czy notariuszy. Nową grupę stanowią osoby, które wykonywały wymagające wiedzy prawniczej i legislacyjnej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym w urzędach organów władzy publicznej. Mowa tu zatem o tzw. legislatorach. Po drugie, nieco zmodyfikowano zasady przystępowania do egzaminu adwokackiego bez odbycia właściwej aplikacji, skracając wskazane tam terminy. Między innymi okres wymaganej praktyki zmieniono z lat pięciu na trzy oraz umożliwiono zdawanie tego egzaminu także legislatorom. Po trzecie, skrócono czas trwania aplikacji z lat trzech do dwóch. Po czwarte, uregulowano jakże ważną kwestię okresu przejściowego dla aplikantów, pomiędzy ukończeniem aplikacji a zdaniem egzaminu. Nowelizacja wyraźnie potwierdza możliwość wykonywania zastępstwa procesowego w tym okresie. Nie jest to jednak element deregulacji, ale porządkowania systemu prawnego. Po piąte, rezygnuje się z etapu testu w egzaminie adwokackim, jednak egzamin ma pozostać pięcioelementowy, w jego zaś miejsce wprowadza się wymóg rozwiązania zadania z zakresu zasad wykonywania zawodu, polegającego na przygotowaniu opinii prawnej na podstawie opracowanych na potrzeby egzaminu akt lub przedstawionego stanu faktycznego. Dodatkowo znosi się obowiązek powołania zastępców członków komisji egzaminacyjnej. Trudno jednak uznać dwie ostatnie propozycje za ułatwiające dostęp do wykonywania profesji prawniczych.

Przedstawione pokrótce propozycje skłaniają do wniosku, że nie wprowadzają one znaczących zmian w zasadach wykonywania zawodów prawniczych. Modyfikacji ulegają jedynie pewne szczegółowe aspekty, przy czym trudno niekiedy odkodować *ratio legis* niektórych z nich. O ile zatem skrócenie okresu wymaganej praktyki warunkującej przystąpienie do końcowego egzaminu zawodowego czy otwarcie się na nową grupę zawodową, legislatorów, stanowią bardziej czytelne

uproszczenia, o tyle skrócenie czasu aplikacji o rok jest już mniej przejrzystym rozwiązaniem, tym bardziej że autorzy nie wskazują, jakie działy prawa miałyby zostać przedstawione w okrojonym zakresie, a które w ogóle pominięte. Przede wszystkim zaś nie odnoszą się do tego, jak wpłynie to na jakość świadczonych usług. Niemniej wskazane powyżej trzy propozycje zmian wpisują się w postulat deregulacji, choć wydaje się, że w stopniu nikłym, bowiem określone instytucje prawne pozostają, a ich istota nie ulega modyfikacji.

Z kolei uregulowanie statusu prawnego osób po ukończonej aplikacji, a jeszcze przed przystąpieniem do egzaminu końcowego jest uzupełnieniem niejasności dotyczących statusu prawnego takich osób, choć odwołanie się do wykładni systemowej czy celowościowej pozwalało na pozostawienie nowelizowanego przepisu w obowiązującym brzmieniu. Wszystko to doprowadza do wniosku, że w przypadku zawodów prawniczych omawiany projekt nie wprowadza zasadniczych zmian.

Natomiast o materialnej deregulacji zawodów prawniczych można by mówić, gdyby analizowany projekt wprowadzał rozwiązania nowe, odmienne lub istotnie modyfikujące dotychczas obowiązujące. Przykładem takich zmian, zdaniem autora, byłoby odniesienie się czy też uwzględnienie dorobku projektów przygotowywanych przez Ministra Sprawiedliwości i Sejmową Komisję Sprawiedliwości z ostatnich kilku lat. Zatem rozwiązaniem zmniejszającym poziom reglamentacji i tym samym ułatwiającym dostęp do zawodów prawniczych, przede wszystkim w zakresie prawa do ich wykonywania, byłoby wprowadzenie dwustopniowego egzaminu wstępnego na aplikację. Taki egzamin oprócz części teoretycznej, sprawdzającej wiedzę zdobytą podczas kształcenia na uczelniach wyższych, obejmowałby także część praktyczną. Tu znaleźć by się mogło sporządzanie pism procesowych, rozwiązywanie kazuś, sporządzanie opinii prawnej lub projektu umowy albo innej czynności prawnej. Część ta byłaby dobrowolna, a osoby, którzy uzyskałyby z niej wynik pozytywny, byłyby uprawnione do wykonywania podstawowych czynności prawniczych. Oczywiście tego typu podejście wymagałoby dokonania jakże trudnego rozróżnienia świadczenia pomocy prawnej podstawowej od zaawansowanej. Nie jest to jednak sfera całkowicie nierozpoznana, próby takie już podejmowano²⁶. Czynnościami o prostszym charakterze mogłyby być zatem: udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, projektów pism procesowych, umów i innych

²⁶ I. Walencik, *Cztery grupy prawników będą walczyć o klienta*, „Rzeczpospolita” 6 VI 2008.

czynności prawnych, zastępstwo w postępowaniu przed organami administracji publicznej, a także zastępstwo przed sądami powszechnymi w sprawach należących do właściwości sądów rejonowych, z wyłączeniem spraw z zakresu prawa karnego, rodzinnego i opiekuńczego.

Tego typu propozycje w omawianym projekcie w ogóle nie występują, stąd trudno uznać je za istotnie zmieniające zasady dostępu do zawodów prawniczych. Warto natomiast wskazać na jego rozwiązania co najmniej dyskusyjne, jeśli nie negatywne. Przeglądając się szczegółowo pomysłowi skrócenia aplikacji z trzech lat do dwóch, dojść można do następujących wniosków. Po pierwsze, brak jest jakiegokolwiek merytorycznego argumentu w uzasadnieniu projektu wskazującego na potrzebę umniejszenia czasu praktyki zawodowej. Projektodawcy propozycji ograniczają się, w przypadku zmiany w ustawie Prawo o adwokaturze, jedynie do zwrotu: „skróceniu ulega również czas trwania aplikacji adwokackiej, proponuje się, aby okres aplikacji wynosił dwa lata”. Jest to zdanie wyłącznie opisowe, niewprowadzające nowych treści. A przecież jakże ważne jest wskazanie potrzeby skrócenia okresu kształcenia praktycznego. Logika wskazuje, że będzie to jednoznacznie oznaczało zmniejszenie liczby godzin nauczania, zatem mniejsza też będzie ilość wiedzy przekazanej aplikantom. Od razu pojawia się pytanie, czy nie doprowadzi to do obniżenia poziomu kształcenia. Tego typu rozważania byłyby jak najbardziej pożądane.

Konsekwencją proponowanej zmiany jest szybsze uzyskanie pełni uprawnień zawodowych przez młodego prawnika, a więc uznanie, że jest on już wystarczająco przygotowany do samodzielnego i niezależnego wykonywania profesji po dwóch latach praktyki. Wydaje się, że postawienie takiej tezy jest nieco ryzykowne, a przecież do takiej właśnie konkluzji doprowadza analizowana nowelizacja. Prostym zabiegiem jest formalne skrócenie aplikacji w celu szybszego przekazania społeczeństwu osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Otwarte pozostaje pytanie, czy zaufanie to nie zostanie nadużyte. Zdaniem autora obecny, trzyletni okres wydaje się adekwatny. Jest on tym bardziej potrzebny, że dzisiejsza praktyka zdobywania umiejętności zawodowych diametralnie się zmieniła. Mianowicie coraz częściej mamy do czynienia z występowaniem „formalnych patronów”. Co do zasady nie można odbywać aplikacji, np. adwokackiej, bez przypisanego indywidualnie patrona, jednak posiadanie takowego nie jest jednoznaczne ze stałym nadzorem nad szkoleniem. Bywają bowiem sytuacje, kiedy wyłącznie poprzez stosowne wpisy potwierdza on sprawowanie swojej funkcji. Tym

samym bezpośredni kontakt zostaje zaburzony lub niemal nie istnieje, a zatem nie ma więzi połączonej z przekazywaniem wiedzy, a ponadto aplikant nie wykonuje lub wykonuje w o wiele za małym stopniu czynności z zakresu świadczenia pomocy prawnej, czyli czynności typowe dla jego przyszłej pracy zawodowej. Należy tu przypomnieć treść art. 76 ust. 5 Ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze stanowiącego, iż zadaniem patrona jest przygotowanie aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu adwokata. Być może także z tego zapisu wynika wprowadzenie zasady odpłatności za aplikację adwokacką, co przy jednoczesnym braku obowiązku zatrudniania aplikantów zmusza ich do poszukiwania dodatkowych źródeł dochodu. Na ten stan wpływać może również niewystarczająca obecnie liczba patronów. Niezauważanie tych kwestii w projekcie nie może być uznawane za właściwy kierunek zmian.

Po drugie, projektodawcy nie podają jakichkolwiek wskazówek, w jaki sposób zmodyfikować program kształcenia. Skoro zatem program aplikacji zawodowej ustalają samorządy zawodowe, to właśnie na nich musiałby spocząć obowiązek dostosowania go do skróconego okresu. Przypomnieć należy, że raz już czas trwania aplikacji został skrócony z trzech i pół do trzech lat²⁷. Taką zmianę można uznać za nieznaczną, natomiast skrócenie jej o jedną trzecią jest już istotną ingerencją. Pozostawienie projektu w obecnym kształcie całkowicie przesuwając rozstrzygnięcie co do istoty w tej sprawie na właściwą korporację, zatem również pod jej adresem będą kierowane ewentualne zarzuty niewystarczającego szkolenia.

Wydaje się także, że umożliwienie wpisu na listę wolnych zawodów prawniczych bez wymogu odbycia np. aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osób, które wykonywały wymagające wiedzy prawniczej i legislacyjnej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem aktów normatywnych o charakterze powszechnie obowiązującym w urzędach organów władzy publicznej, nie jest do końca przemyślanym krokiem. Przede wszystkim należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy osoby, których podstawową, jeśli nie jedyną czynnością z zakresu świadczenia pomocy prawnej jest tworzenie normatywnych aktów prawnych, ustaw i rozporządzeń, wypełniają przesłankę chociażby z art. 65 ust. 1 u.p.a., a mianowicie dają swym dotychczasowym zachowaniem rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata. Zgodnie bowiem z art. 4 u.p.a. w ramach świadczenia pomocy prawnej wylicza się w szczególności

²⁷ Art. 1 pkt 22 Ustawy z dnia 20 II 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286).

również udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. Porównując zakresy działań, można stwierdzić, że czynności dokonywane przez legislatorów są znacząco ograniczone w stosunku do pełni czynności prawniczych. Tym samym można powziąć uzasadnione wątpliwości, czy reprezentowanie klienta przed sądami w sprawach karnych lub na przykład napisanie skargi kasacyjnej nie będą czynnościami przekraczającymi umiejętności nowych członków korporacji. Należy bowiem pamiętać, że mimo wskazywania przez ustawodawcę od 2005 r. coraz nowszych sposobów uzyskania uprawnień do świadczenia pomocy prawnej, podstawową drogą jest niezmiennie aplikacja. Właśnie w ten sposób najpełniej można przygotować absolwentów wydziałów prawa do prawidłowego wykonywania zawodów prawniczych. Dawanie rękojmi należytego wykonywania zawodu to nie tylko spełnianie wysokich standardów etycznych, ale przede wszystkim całkowita pewność, że poprzez odpowiednie wykształcenie oraz praktykę usługi będą świadczone na wystarczającym poziomie, nawet przez tych „najsłabszych” członków korporacji. Nie można bowiem zapominać, że początkowo swobodny przepływ pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi ograniczony był potrzebą trzyletniej praktyki. Samo zdanie egzaminu sędziowskiego czy radcowskiego nie było wystarczające. Zmiany wprowadzone w 2006 r. znoszące ten obowiązek zostały przywrócone trzy lata później²⁸. Skoro zatem dziś nawet sędzia, nie wspominając o prokuratorze czy notariuszu, musi wykazywać się odpowiednią, tj. trzyletnią praktyką zawodową, to znaczy, że praktyka bliska praktyce adwokackiej (*nota bene* w wielu krajach zawód sędziego uznaje się za ukoronowanie kariery prawniczej) nie została uznana przez ustawodawcę za wystarczającą i potrzebne jest dodatkowe szkolenie. Tym bardziej zatem legislatorzy, których aplikacja znacząco różni się od klasycznych zawodów prawniczych, bez doprecyzowania szczegółowych zasad wpisu na listę nie powinni być na nią automatycznie wpisywani. Powyższy wywód potwierdza po części § 4 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 września 2010 r. w sprawie aplikacji legislacyjnej²⁹. Wyliczony w nim przedmiot zagadnień objętych szkoleniem nie pozostawia wątpliwości, że jest to jedynie niewielki procent wiedzy, jaką musi opanować radca prawny czy adwokat, by uzyskać pełne uprawnienia zawodowe. Oczywiście uzasadnienie projektu w żaden sposób nie dostrzeżę złożoności tego zagadnienia. Nadto Rada Legislacyjna w opinii

²⁸ Zob. *ibidem*.

²⁹ Dz. U. Nr 161, poz. 1079.

z dnia 28 czerwca 2012 r. zauważa, że „obniżanie wymagań potrzebnych do wpisu na listę adwokatów, radców prawnych i notariuszy może mieć wpływ na funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości. Oddziałuje ono pośrednio na wymagania stawiane sędziom, gdyż wykonywanie wskazanych zawodów zwalnia z konieczności ukończenia aplikacji sędziowskiej i składania egzaminu sędziowskiego”³⁰.

Z kolei patrząc na tę problematykę z punktu widzenia zasad konstytucyjnych, należy stwierdzić, że zaprezentowane otwarcie się korporacji prawniczych na omawianą grupę zawodową może spowodować utrudnienia w realizacji podstawowego zadania, jakie na nie nałożono, mianowicie sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Tak dalekie odejście od modelowego systemu kształcenia pozostawia bowiem istotne wątpliwości co do osiągnięcia, czy też możliwości osiągnięcia, pożądanego rezultatu nauki. Zatem mimo że konstytucja nie przesądza o trybie kształcenia teoretycznego i praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych, co podniósł ostatnio TK w wyroku z dnia 7 marca 2012 r.³¹, to nie oznacza to, iż ustawodawca ma w tej sferze pełną dowolność. Zgodnie ze stanowiskiem Rady Legislacyjnej z dnia 28 czerwca 2012 r. określenie zasad wykonywania zawodu zaufania publicznego wymaga wzięcia pod uwagę innych zasad i wartości konstytucyjnych, w tym przede wszystkim dobra wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i pewności obrotu prawnego³². Brak możliwości wpływania na proces kształcenia, a także sprawdzania postępów w nauce w istotny sposób ogranicza samorząd zawodowy w realizacji konstytucyjnych zadań. Dlatego chociaż dochodzenie do uprawnień w zawodach prawniczych z pominięciem aplikacji nie jest samo w sobie niekonstytucyjne, to już brak precyzyjnie określonych przesłanek wpisu na właściwą listę, co gwarantowałoby, że świadczone usługi będą na równie wysokim poziomie jak prawników po aplikacji, może rodzić takie wątpliwości.

Potwierdzeniem powyżej omówionego kierunku wykładni jest jedno z najnowszych orzeczeń NSA w sprawie odmowy wpisu doktora nauk prawnych na listę radców prawnych bez egzaminu adwokackiego na podstawie trzyletniego świadczenia pomocy prawnej na podstawie umowy

³⁰ Opinia Rady Legislacyjnej z 28 VI 2012 r. o projekcie ustawy o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, RL-0303-11/12, s. 3, <http://radalegislacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-28-czerwca-2012-r-o-projekcie-ustawy-o-zmianie-ustaw-regulujacych-wykonywanie> (dostęp: 10 VII 1012).

³¹ Sygn. K 3/10.

³² Opinia Rady Legislacyjnej z 28 VI 2012 r. ..., s. 3.

cywilno-prawnej. Zarzut, jaki uczyniono wnioskodawcy, dotyczył braku osobistej relacji z miejscem świadczenia usług, a także z patronem. W wyroku z dnia 22 sierpnia 2012 r.³³ sąd, skupiając się na zwrotach „w kancelarii adwokackiej”, „w zespole adwokackim” itp., wykazał, że nie jest ważne tylko to, co (jakie czynności) się wykonuje. Równie ważne jest, w jakich warunkach (otoczeniu) taka działalność jest prowadzona, bo od tego też zależy nabycie kwalifikacji (nie tylko czysto fachowych) niezbędnych do wykonywania zawodu radcy prawnego. Co prawda, mimo że tezy stawiane w tym orzeczeniu należą do kontrowersyjnych, to zauważalny jest w nim jednak pewien kierunek interpretacji, z którym trudno się nie zgodzić. Kontakt z patronem, wykonywanie czynności pod jego kierownictwem to niezbędne elementy sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów, rozumianej w tym ujęciu jako piecza nad zdobywaniem umiejętności zawodowych. W tym wypadku obowiązki kształcenia praktycznego, które z zasady prowadzi samorząd zawodowy, przejmują patroni. Tego typu relacji w stosunku do legislatorów należałoby się domagać. Nie do końca natomiast zgodzić się można z tezą, że świadczenie pomocy prawnej nie może się odbywać na odległość, szczególnie w dobie dzisiejszych form komunikacji elektronicznej. Sporządzanie opinii prawnej nie jest dokonywane *ab abstracto*, dotyczy konkretnego stanu faktycznego i prawnego, związanego z indywidualnie oznaczonym klientem, wymaga najczęściej zaznajomienia się z licznymi dokumentami, często aktami. Nadto nieodzowny jest stały kontakt z patronem, z którym uzgadnia się niezbędne elementy opinii, a wręcz może nastąpić ukierunkowanie prowadzonych rozważań i analizy. W związku z powyższym nie wydaje się, aby fizyczna obecność w kancelarii była niezbędna, co w istocie sprowadzałoby się do zrównania takiej osoby z pracownikiem kancelarii, a takie rozumienie zasad wpisu na listę radców prawnych raczej nie przyświecało ustawodawcy przy wprowadzaniu nowych przesłanek.

4. Deregulacja wykonywania zawodów w projekcie z dnia 4 lipca 2012 r. oraz z dnia 21 września 2012 r.

Omówiony powyżej projekt ustawy deregulacyjnej z dnia 6 marca 2012 r. jest pierwszą wersją aktu prawnego przedstawiającego propozycje zmian zasad wykonywania zawodów w Polsce. Jest aktem, w którym

³³ Sygn. II GSK 1779/11, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FA90F1AFB7> (dostęp: 12 VII 2012).

nie uwzględniono jeszcze konsultacji społecznych, nie wspominając o stanowisku Rady Legislacyjnej, stąd też projekt z dnia 6 marca 2012 r. można nazwać „wersją roboczą”, stanowiącą punkt wyjścia do pogłębionej refleksji nad mającymi się pojawić zmianami. Co ciekawe, jest już kilka kolejnych wariantów projektów tej ustawy. Chodzi tu o projekt z dnia 4 lipca 2012 r., w którym nastąpiły najdonioślejsze zmiany w stosunku do tekstu pierwotnego, oraz o projekt z dnia 21 września 2012 r., w znakomitej większości powtarzający projekt lipcowy.

Wobec przeprowadzonych kolejnych etapów procesu legislacyjnego projekt z dnia 4 lipca 2012 r. powinien być aktem dojrzalszym, uwzględniającym uwagi zgłoszone przez różne konsultujące podmioty. Przyglądając się bliżej temu tekstowi trudno o jednoznaczną interpretację. Z jednej strony postulat ten wydaje się spełniony, z drugiej – może zaskakiwać nowymi rozwiązaniami, o których w ogóle nie wspominają projektodawcy w tekście pierwszym.

Do tych pierwszych, pozytywnych zmian w wersji z lipca 2012 r. zdecydowanie należy wycofanie się z pomysłu skrócenia czasu trwania aplikacji do lat dwóch. Jest to wynikiem konsultacji społecznych, oceniających krytycznie tę propozycję. Środowiska prawnicze niemalże jednomyślnym głosem mówiły, że spowodowałoby to obniżenie standardów prawniczych, podkreślały, że ze względu na specyfikę zawodu np. adwokata, od którego wymagana jest gruntowna, teoretyczna oraz praktyczna znajomość wielu dziedzin prawa (karnego, administracyjnego, cywilnego, gospodarczego itp.), nie wydaje się zasadne skrócenie okresu aplikacji do dwóch lat, albowiem okres ten nie będzie gwarantował nabycia przez aplikanta niezbędnej wiedzy zapewniającej rzetelne świadczenie usług. Co ciekawe, nie jest to ostateczna rezygnacja z tego pomysłu, lecz raczej odłożenie go w czasie. W uzasadnieniu pojawia się bowiem informacja, iż „na skutek uwagi wniesionej przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, należy wskazać, że zmiany takie zostaną dokonane w przyszłości po zmianie systemu nauczania studentów wyższych studiów prawniczych na uczelniach, która będzie przygotowywała absolwentów prawa do praktycznej znajomości prawa”³⁴. Wydaje się, że w takim ujęciu skrócenie czasu trwania aplikacji jest spójnym rozwiązaniem, a kierunek ten generalnie zasługuje na aprobatę.

Kolejne uwagi dotyczą zmian w statusie prawnym notariuszy. Co ciekawe, w tej mierze wiele propozycji pojawiło się nie w pierwszej wersji

³⁴ Uzasadnienie projektu z dnia 4 VII 2012 r., s. 134.

ustawy, ale dopiero w kolejnych. Do jednych z bardziej kontrowersyjnych należy zapis w wersji z dnia 21 maja 2012 r., przy czym brak go w projekcie lipcowym, ale z uwagi na doniosłość regulowanej problematyki warto go przedstawić. Dotyczył on mianowicie wprowadzenia przesłanki skreślenia z listy aplikantów notarialnych w przypadku, gdy w okresie roku i sześciu miesięcy od rozpoczęcia aplikacji stwierdzi się „nieprzydatność do wykonywania zawodu”. Przesłanka ta, funkcjonująca już w dwóch samorządach prawniczych, adwokaturze i radców prawnych, należąca do krytykowanych, budzi tym większe zdziwienie, że trudno połączyć zasadność jej wprowadzenia z założeniami deregulacji. Wręcz przeciwnie, nie tylko wprowadza ona ograniczenie w wykonywaniu zawodu, ale może ułatwiać odebranie nabytych uprawnień. Propozycja ta spotkała się z krytyką ze strony Rady Legislacyjnej, która wskazała, że zastosowana klauzula generalna poprzez swoją nieokreśloność i blankietowość w istocie prowadzi do pozaustawowej ingerencji w wolność wykonywania zawodu. Tak zakreślone założenie, a więc określające jedynie ogólnie i ramowo przesłankę usunięcia z aplikacji, skutkuje w istocie odesłaniem pozasystemowym do innych aktów normatywnych, zwłaszcza regulaminów aplikacji.

Podobne wątpliwości budzi rozszerzenie katalogu przesłanek odmowy powołania na stanowisko notariusza osoby, co do której istnieją wątpliwości dotyczące jej rzetelności, uczciwości lub przestrzegania wartości demokratycznego państwa prawnego. Wprowadzenie tego typu klauzuli generalnej wydaje się zbędne, ponieważ zasadniczo przesłanką wpisu na listę osób uprawnionych do wykonywania zawodów prawniczych, w tym notariusza, jest nieskazitelność charakteru i dawanie swoim zachowaniem rękąmi prawidłowego wykonywania zawodu. Co ważne, były już one niejednokrotnie przedmiotem analizy ze strony doktryny i orzecznictwa, stąd ich rozumienie można w świetle powyższego uznać za niebudzące zasadniczych wątpliwości, a samą rzetelność czy uczciwość można wyinterpretować bezpośrednio z nich. Natomiast odniesienie się do terminu demokratycznego państwa prawnego i jego wartości, mimo że pojęcia te były wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć ze strony Trybunału, może rodzić nowe, niepotrzebne problemy interpretacyjne. Są one zatem zbędne, gdyż dla osiągnięcia celu analizowanego przepisu, troski o należyty, wysoki poziom wiedzy i postawy etycznej, istniejąca regulacja jest w zupełności wystarczająca. Oczywiście w projekcie z lipca 2012 r. brak uzasadnienia dla tej propozycji.

Inną nowością jest rozszerzenie jednej z przesłanek wpisu na listę notariuszy na obywateli innego z państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej. Tym samym rezygnuje się z wyłączości posiadania polskiego obywatelstwa jako niezbędnego warunku. Samo zainteresowanie tą problematyką nie powinno budzić zdziwienia, bowiem wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej swoboda świadczenia usług notarialnych niejednokrotnie była podnoszona w dyskursie publicznym, a brak jej przepływu krytykowany ze strony Komisji Europejskiej. W sporach tych wskazywano z jednej strony, że wymóg posiadania obywatelstwa kraju członkowskiego jest nieuzasadnionym ograniczeniem, z drugiej argumentowo, że osoba taka działa jak funkcjonariusz publiczny, a tym samym nie można powierzyć pełnienia tej funkcji cudzoziemcowi. Potwierdza to zresztą art. 2 § 1 Ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o Notariacie (dalej: „u.p.n.”)³⁵ oraz tezy z piśmiennictwa, które wskazują na złożoność statusu prawnego notariusza³⁶ i niejednolitość poglądów w tej mierze. Jednak za zaskakujące należy uznać otwarcie tego samorządu zawodowego na cudzoziemców bez wyraźnego zobowiązania ze strony organów unijnych. Argumenty wskazujące na zasadność obranego kierunku są tym razem ujęte w uzasadnieniu projektu, choć w sposób lakoniczny. Podnosi się mianowicie, że „najnowsze orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wobec państw o zbliżonej do polskiej regulacji prawnej w zakresie zawodu notariusza (m.in. wyroki z 24 maja 2011 r. w sprawie C-53/08 Komisja Europejska przeciwko Republice Austrii, w sprawie C-50/08 Komisja Europejska przeciwko Francji czy w sprawie C-54/08 Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec) wskazuje, że niedostosowanie regulacji prawnej notariatu obowiązującej w Polsce do wymogów prawa unijnego może stanowić naruszenie zobowiązania, jakie Polska przyjęła na siebie, przystępując do Unii Europejskiej”. W opinii Rady Legislacyjnej nie jest to już takie jednoznaczne, niemniej trudno uznać proponowaną regulację ze ewidentnie sprzeczną z polskim porządkiem prawnym. Osłą sporu jest odpowiedź na pytanie, które czynności wykonywane przez notariuszy są związane ze sprawowaniem władzy publicznej, bowiem te dokonywane

³⁵ Tekst jedn. Dz. U. 2008 Nr 189, poz. 1158 ze zm.

³⁶ A. Oleszko, *Z zagadnień ustrojowych notariatu*, „Rejent” 1999, nr 9, s. 9; M. Modrzejewski, *Pozycja ustrojowoprawna notariusza*, NPN.2008.1.25; J. Bodio, *Status prawny notariusza – wybrane zagadnienia*, „Rejent” 2011, nr 10, s. 9.

w sferze *imperium* można uznać za niepodlegające zasadzie swobody przedsiębiorczości.

Zanim zostanie przedstawiony kolejny aspekt nowelizacji, należy zauważyć, że przedstawione powyżej trzy całkowicie nowe rozwiązania dotyczące zawodu notariusza, zupełnie nieistniejące w tekście pierwotnym, skłaniają do pytania o przyczyny ich pojawienia się. Tak istotne, nowe kierunki mogą bowiem sugerować, iż projektodawcy złożyli projekt nieprzygotowany, wstępny, który dopiero w trakcie dalszych czynności legislacyjnych ma nabierać właściwej treści. Oczywiście praktyka taka nie jest zakazana, ale otwarte pozostaje pytanie o fachowość czy jakość nowo tworzonego prawa.

Sprawa wyznaczania patronów dla notariuszy oraz ich zatrudniania, choć problem ten dotyczy także pozostałych wolnych zawodów prawniczych, to kolejna kwestia. W związku z otwarciem dostępu do tego zawodu zaobserwować można następującą sytuację. Szybko wrasta liczba osób, które z wynikiem pozytywnym zdały egzamin na aplikację, brak jest natomiast wystarczającej liczby notariuszy, którzy byliby chętni sprawować tę funkcję. Przykładowo, w roku 2009 egzamin wstępny zdało ponad 1000 osób, a liczba notariuszy wynosiła wtedy około 2100. Stąd samorząd zawodowy miał realne trudności związane z organizacją i przeprowadzeniem właściwego kształcenia aplikantów. Co istotne, z treści art. 75 u.p.n. nie wynika wprost obowiązek właściwej rady notarialnej do zapewnienia patronów dla aplikantów, a samorząd wielokrotnie uchylał się od podjęcia odpowiednich działań, mimo że w ten sposób ograniczał konstytucyjną wolność wyboru i wykonywania zawodu. I tu pozytywnie należy ocenić wprowadzenie obowiązku sprawowania patronatu nad aplikantami niezatrudnionymi, który ma być realizowany poprzez zobligowanie przez radę notariusza raz na dwa i pół roku do objęcia patronatem co najmniej jednego aplikanta oraz wprowadzenie zastępczego wykonania obowiązku rady o wyznaczeniu patrona przez właściwego prezesa sądu apelacyjnego w przypadku beczynności rady. Oczywiście instytucji tej towarzyszą przepisy zwalniające w wyjątkowych przypadkach z tego obowiązku.

Należy odnieść się także do ostatecznej wersji projektu ustawy z dnia 21 września 2012 r. Zmiany, jakie zaszły w stosunku do wersji lipcowej, to w znakomitej większości zmiany stylistyczne, np. sformułowanie „podczas rozwiązywania zadań z egzaminu adwokackiego” zastąpiono zwrotem „w trakcie egzaminu adwokackiego”. Jedną z nielicznych merytorycznych poprawek dotyczy statusu aplikantów notarialnych. Mianowicie wykreślono przepis, który do obowiązków aplikanta zaliczał

przystępowanie, w wyznaczonym terminie, do kolokwiiów przeprowadzanych w czasie aplikacji, a także do egzaminu notarialnego. Dotyczył on w istocie sprecyzowania zasad kształcenia, zagadnienia ważnego, tym bardziej wobec istniejących niejednorodności regulaminów odbywania aplikacji, uchwalanych przez okręgowe rady. W pozostałej części projekt powtarza przepisy z wersji lipcowej.

Podsumowanie

Truizmem jest stwierdzenie, że pomysł „odregulowania” pewnych profesji zasługuje na aprobatę, dodać jednak należy, iż musi to być uzasadnione interesem publicznym, co wynika chociażby z faktu, że niekiedy ograniczenia w wykonywaniu pewnych zawodów można uznać za przejaw ograniczenia konkurencji. Jednak projektodawcy, którym przede wszystkim przyświeca powyższa myśl, wydają się nie zauważać, iż często są one pochodną postępu naukowego, technicznego i cywilizacyjnego³⁷. Wskazuje na to zresztą wprost Dyrektywa 2006/36/WE w punkcie 39 preambuły, stwierdzając, że wobec szybkości przemian technologicznych i postępu naukowego uczenie się przez całe życie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do znaczącej liczby zawodów. Jest wówczas kwestią dyskusyjną, w jakich rozsądnych granicach wprowadzać reglamentację administracyjną, a w jakim stopniu pozostawić tę dziedzinę regulacji cywilnoprawnej³⁸ lub też sferze swobody. Wydaje się, że chodzi o wyważenie racji, a zatem o zasadę złotego środka, coraz częściej zresztą dostrzeganą przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, nazywaną zasadą wyważenia. Wyważeniu podlega interes publiczny i indywidualny. Z jednej strony mamy zatem jak najszersze korzystanie jednostki z wolności konstytucyjnej z art. 65 ust. 1, czyli wolności wyboru i wykonywania zawodu, a także wyboru miejsca pracy, z drugiej zaś – zabezpieczenie przed szkodliwym działaniem niewykwalifikowanych podmiotów, właśnie w celu ochrony interesu publicznego.

I tu pojawia się zasadnicze pytanie, czy pozostawić tę selekcję „nie-widzialnej ręce rynku”, czy też wkraczać władczo i ustalać zasady. W pierwszym przypadku w okresie początkowym będziemy szczególnie

³⁷ Por. D. Gartner, *Miejsce policji administracyjnej w systemie społeczno-gospodarczym – stan obecny i przewidywania*, „Organizacja – Metody – Technika” 1989, nr 12, s. 17.

³⁸ Por. Z. Leoński, *Z problematyki materialnego prawa administracyjnego*, „Nauki o Zarządzaniu” 1986, nr 3–4, s. 121–122.

narażeni na niekompetentnych przedstawicieli danych profesji. Twierdzenie, że należy się na to godzić, gdyż w dłuższym okresie przyniesie to wymierne korzyści, wydaje się dość ryzykowne. Zdaniem autora w odniesieniu do wolnych zawodów ryzyko takie jest niedopuszczalne.

Odnosząc się natomiast do propozycji przedstawionych w projekcie ustawy z dnia 21 września 2012 r. w sprawie zmiany ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, generalnie można stwierdzić, że brak w nich rozwiązań wskazujących na rzeczywistą deregulację wykonywania wolnych zawodów. Wynika to przede wszystkim z tego, iż zaprezentowane rozwiązania są nieznaczne i nie wpływają w istotny sposób na dostęp i zasady wykonywania zawodu. Co więcej, projektodawcy ograniczyli się wyłącznie do profesji prawniczych, co skłonić może do generalnego stwierdzenia, że deregulacja wykonywania wszystkich wolnych zawodów w Rzeczypospolitej nie jest możliwa. Przyglądając się natomiast szczegółowo rozwiązaniom w projekcie z dnia 21 września 2012 r., można odnieść wrażenie, iż właściwie nic nowego nie wprowadzono, a jedynie zmodyfikowano istniejące instytucje. Być może wynika to z tego, że zastany stan prawny nie wymaga już znaczących korekt – ku temu wnioskowi skłania się autor opracowania. Nadto z istoty wolnych zawodów i zasad ich wykonywania wynika, że są to czynności o wysoce skomplikowanym charakterze, których wykonywanie wymaga uzyskania odpowiednich kwalifikacji. I właśnie ze względu na potrzebę osiągnięcia wysokiej jakości świadczonych usług ustawodawca reglamentuje dostęp do nich, co skłania do refleksji, że nie mogą one być poddane procesowi deregulacji. Co więcej, wszelkie działania ingerujące w obowiązujące zasady ich wykonywania wymagają niezwyklej ostrożności.

Podsumowując, przeprowadzenie deregulacji w sposób nieprzemysłany, bez pozostawienia jakichkolwiek ograniczeń spowodowałoby po raz kolejny podważenie zaufania do państwa. Nie znaczy to jednak, że obowiązujące rozwiązania nie powinny być poddane krytycznej analizie. Natomiast proponowane zmiany w wykonywaniu wolnych zawodów prawniczych nie wprowadzają istotnych modyfikacji, trudno też mówić o uproszczeniu. Nadto wydaje się, że o ile miałyby być wprowadzone, to wobec ich doniosłości, powinno to nastąpić w akcie prawnym dotyczącym wyłącznie tychże zawodów, a nie zbiorczo, razem z innymi, niepowiązanymi z nimi materialnie.