



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

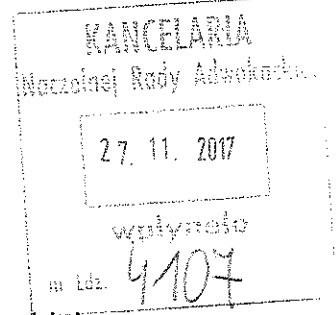
Adam Podgórski

GMS-WP-173-285/17

Warszawa, dnia

17

listopada 2017 r.



Prezes

Naczelnej Rady Adwokackiej

Pan Jacek Trela

Szanowny Panie Prezesie

Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz.U.2016.1999 j.t. ze zm.) - komisyjny projekt ustawy - Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy - Prawo o notariacie (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Wojciech Murdzek), z prośbą o przedstawienie opinii.

Z poważaniem

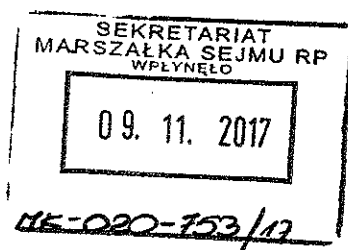


Warszawa, dnia 8 listopada 2017 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

VIII kadencja
Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji

NDR-020-1-2017



Pan
Marek Kuchciński

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu Komisja Nadzwyczajna do spraw deregulacji wnosi projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze,
ustawy o radcach prawnych oraz ustawy –
Prawo o notariacie.**

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem ustawy został upoważniony poseł Wojciech Murdzek.

Przewodniczący Komisji

(Wojciech Murdzek)

U S T A W A

z dnia

**o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz
ustawy – Prawo o notariacie**

Art. 1. W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 78 ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Egzamin adwokacki przeprowadza się dwa razy w roku w terminie wyznaczonym przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Naczelną Radą Adwokacką.”;

2) art. 78i otrzymuje brzmienie:

„Art. 78i. W przypadku nieuzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu adwokackiego zdający może przystępować do kolejnych egzaminów adwokackich. Egzamin zdaje się w całości, jeżeli jednak zdający nie uzyskał pozytywnego wyniku tylko z jednej części egzaminu adwokackiego może on przystępować do kolejnych egzaminów adwokackich z części, z której nie uzyskał oceny pozytywnej.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 36¹ ust. 9 otrzymuje brzmienie:

„9. Egzamin radcowski przeprowadza się dwa razy w roku w terminie wyznaczonym przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Krajową Radą Radców Prawnych.”;

2) art. 36⁹ otrzymuje brzmienie:

„Art. 36⁹. W przypadku nieuzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu radcowskiego zdający może przystępować do kolejnych egzaminów radcowskich. Egzamin zdaje się w całości, jeżeli jednak zdający nie uzyskał pozytywnego wyniku tylko z jednej części egzaminu radcowskiego może on

przystępować do kolejnych egzaminów radcowskich z części, z której nie uzyskał oceny pozytywnej.”.

Art. 3. W ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1796, 1948, 2175 i 2261) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 74 § 5 otrzymuje brzmienie:

„§ 5. Egzamin notarialny przeprowadza się dwa razy w roku w terminie wyznaczonym przez Ministra Sprawiedliwości.”;

2) art. 74i otrzymuje brzmienie:

„Art. 74i. W przypadku nieuzyskania pozytywnego wyniku z egzaminu notarialnego zdający może przystępować do kolejnych egzaminów notarialnych. Egzamin zdaje się w całości, jeżeli jednak zdający nie uzyskał pozytywnego wyniku tylko z jednej części egzaminu notarialnego może on przystępować do kolejnych egzaminów notarialnych z części, z której nie uzyskał oceny pozytywnej.”.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Proponowana zmiana ma na celu zniesienie nieproporcjonalnych barier w dostępie do zawodów prawniczych i w pełni wpisuje się w kanwę założeń programowych z tym związanych. Podnieść należy, że obecnie istniejące regulacje prawne utrudniają dostęp do zawodu adwokata, radcy prawnego oraz notariusza utrudniając tym samym dostęp do usług prawniczych, a nadto wpływają na wyższy poziom cen tychże usług. Z punktu widzenia kandydata przystępującego do egzaminu bariery wynikające z przyjętych założeń egzaminacyjnych wprowadzają sankcje o charakterze nieproporcjonalnym. Ponadto celem ustawy jest usunięcie istniejących dotychczas nieproporcjonalnych utrudnień naruszających zasadę równości w zakresie dostępu do zawodu adwokata/radcy prawnego/notariusza odnośnie osób, którym minął termin na złożenie wniosku o dopuszczenie do egzaminu zawodowego w danym roku kalendarzowym, a które to uzyskały uprawnienia do jego przystąpienia. Dotyczy to osób, które są uprawnione do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez odbycia aplikacji tj. doktorów nauk prawnych, czy też osób które spełniają wymóg stażowy związany z doświadczeniem zawodowym (art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, art. 12 § 2 prawa o notariacie). W tym aspekcie celem jest wyeliminowanie barier w dostępie do zawodu, które w istocie stanowią naruszenie zasady swobody działalności gospodarczej w zakresie jej podjęcia oraz zasady równości i proporcjonalności.

Wreszcie zasadniczym celem ustawy jest zwiększenie dostępności usług prawniczych przez usunięcie nieuzasadnionych barier w dostępie do tego zawodu, co w konsekwencji przyczyni się do zmniejszenia cen tych usług wywierając korzystne skutki społeczne.

2. Rzeczywisty stan dziedziny regulacji oraz różnice pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym.

Obecnie egzaminowany, który uzyskał w ramach przeprowadzanego egzaminu (składającego się z pięciu odrębnych części, zaś w przypadku egzaminu notarialnego z trzech odrębnych części) ocenę niedostateczną tylko z jednej części zaś

w pozostałym zakresie uzyskał ocenę pozytywną (co do czterech części, a w przypadku egzaminu notarialnego z dwóch) nie zdaje egzaminu zawodowego (podobnie jak osoba, która uzyskała wyniki negatywne z wszystkich części). Regulacja taka jest niewątpliwie nieproporcjonalna i nie ma żadnego uzasadnienia. Proponowana regulacja umożliwi osobie przystąpienie do egzaminu tylko w części uprzednio niezdanej, oczywiście przy założeniu, że egzaminowany uzyskał wynik negatywny tylko z jednej części egzaminu. Wnioskowana propozycja w żaden sposób nie naruszy konstrukcji egzaminów zawodowych, albowiem w konsekwencji osoba, która nie zda jednej części nie zdaje egzaminu w całości, natomiast jedynie jedną część z której uzyskała wynik negatywny będzie musiała poprawić. Tak więc egzamin będzie zdany dopiero wówczas, gdy kandydat uzyska wynik pozytywny z wszystkich części. Jednocześnie zauważyć należy, że integralność egzaminu rozumiana w ten sposób, że kandydat musi zdać w jednym czasie wszystkie części egzaminu pod rygorem konieczności poprawy całości nie ma żadnego uzasadnienia prawnego i stanowi naruszenie zasady *in dubio pro libertate*. Zamysł ustawodawcy odnoszący się do niepodzielności egzaminów zawodowych odnosił się wyłącznie do konieczności uzyskania wyniku pozytywnego z wszystkich części (finalnie), czego wnioskowana propozycja nie narusza.

Obecne regulacje naruszają standardy proporcjonalności, albowiem quasi-sankcja w przypadku uzyskania oceny negatywnej z jednej części wymusza konieczność zdawania w kolejnym roku tego egzaminu również w zakresie w którym uprzednio egzaminowany uzyskał ocenę pozytywną. Z całą stanowczością podkreślić należy, że regulacje te są wynikiem zbędnego formalizmu w podejściu odnoszącym się do dostępu do zawodów prawniczych.

Dalej obecnie istniejące regulacje wymuszają na osobach, które uzyskały wynik negatywny z egzaminu (dotyczy to zarówno osób które uzyskały wynik negatywny tylko z jednej części, jak też osób które uzyskały wynik negatywny z wszystkich zdawanych części) mogą do niego przystąpić dopiero w kolejnym roku. Ponadto osoby, które z mocy art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, art. 12 § 2 prawa o notariacie są uprawnione do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez konieczności odbywania aplikacji, a które to spełniły wymogi przewidziane ustawą (stażowe czy też naukowe) już po upływie terminu do

zgłoszenia chęci przystąpienia do egzaminu zawodowego muszą czekać do kolejnego roku, aby ten egzamin móc zdawać. Istniejące regulacje ustanawiają nieproporcjonalne mechanizmy odnoszące się do dostępu do zawodów prawniczych. Co istotne naruszona zostaje przy tym zasada równości, albowiem osoby, które są uprawnione do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez odbycia aplikacji muszą czekać rok aby móc do tego egzaminu przystąpić. Proponowana regulacja usunie te bariery, albowiem zarówno osoby, które nie uzyskały wyniku pozytywnego jak też osoby uprawnione do przystąpienia do egzaminu zawodowego bez konieczności odbycia aplikacji będą mogły zrealizować swoje prawo w relatywnie niedalekim odstępie czasowym.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Wskazać należy, że na mocy proponowanej regulacji osoba, która uzyskała wynik negatywny tylko z jednej części egzaminu zawodowego będzie mogła przystąpić do egzaminu w kolejnym terminie zdając przy tym egzamin tylko z jednej części w jakim nie uzyskała uprzednio oceny pozytywnej. Obecne regulacje wymuszają konieczność zdawania egzaminu w całości (pięć części, w przypadku egzaminu notarialnego trzech części) również w sytuacji, gdy negatywnym wynikiem objęta była tylko jedna część. Powyższe wskazuje, że zasadniczym skutkiem wprowadzenia postulowanej regulacji będzie usunięcie zbędnego formalizmu w dostępie do zawodu adwokata/radcy prawnego/notariusza, który w istocie narusza zasadę proporcjonalności.

Podnieść należy, że przedmiotowy egzamin ma na celu weryfikację kandydata pod kątem konieczności zapewnienia należytych standardów w zakresie przygotowania zawodowego do świadczonych usług, taki jest jego zasadniczy cel. Pełni on jednocześnie funkcję ochronną z punktu widzenia potencjalnych klientów. Jednakże nie można przy tym pomijać faktu, że zasadniczym celem egzaminu jest weryfikacja umiejętności w poszczególnych 5-ciu dziedzinach (w przypadku egzaminu notarialnego – w 3 dziedzinach). Stwierdzenie to wskazuje, że skoro kandydat uzyskał ocenę pozytywną z 4 spośród 5 części (2 z 3 w przypadku egzaminu notarialnego) to oczywiste nie uzyskał wyniku pozytywnego z całości, ale nie ma też racjonalnych podstaw, aby te 4 części (2 w przypadku egzaminu notarialnego)

z których uzyskał wynik pozytywny musiał zdawać ponownie. Skoro bowiem uzyskał z nich wynik pozytywny to znaczy, że opanował materiał niezbędny do wykonywania zawodu. Jednocześnie podkreślić należy, że lepszy efekt (z punktu widzenia przygotowania zawodowego) zostanie osiągnięty jeżeli kandydat, który uzyskał wynik pozytywny z 4 części (w przypadku egzaminu notarialnego z dwóch części), a negatywny tylko z jednej części przez cały okres (do kolejnego terminu egzaminu) będzie mógł przygotować się do egzaminu tylko z jednej części (a nie z całości) doskonaląc swoje umiejętności w zakresie w którym uzyskał wynik negatywny. Węższy zakres materiału do opanowania umożliwi lepsze przygotowanie. Argumentacja związana ze starannością przygotowania zawodowego w pełni przemawia za tym rozwiązaniem. Jej skutkiem będzie bowiem dobrze przygotowany do wykonywania zawodu kandydat. Zdając bowiem egzamin z 4 części i uzyskując z nich wynik pozytywny (a w przypadku egzaminu notarialnego z dwóch części), a kolejnym razem zdając tylko jedną część (z której poprzednio uzyskał ocenę negatywną) umożliwi doskonalenie się tylko w części której kandydat pierwotnie nie opanował. Proponowana zmiana nie stanowi *sui generis amnestii*, albowiem kandydat uzyskał wynik pozytywny z 4 części (w przypadku egzaminu notarialnego z dwóch części), a więc wykazał się należyłą wiedzą w tym zakresie. Nie można więc mówić, że to osłabi standardy związane z wykonywaniem zawodu.

Z drugiej jednak strony nie można pomijać okoliczności, że już po uzyskaniu wyniku pozytywnego i wpisu na listę adwokat/radca prawny/notariusz podlega obowiązkowi ustawicznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych (kompleksowo ujmowanych). Po wtóre podnieść należy, że zawody prawnicze zostały poddane mechanizmom wolnego rynku i tym samym to klienci weryfikując umiejętności kandydata oceniają czy warto skorzystać z jego usług i powierzyć mu swoją sprawę. Po trzecie wreszcie istniejące mechanizmy nadzoru korporacyjnego umożliwiają weryfikację i ewentualne wydalenie z zawodu adwokata/radcy prawnego/notariusza, który nie spełnia należytych standardów związanych z tym zawodem. Zaś po czwarte klienci mają zapewnione gwarancje (ochronę) nie tylko w postaci możliwości powiadomienia samorządu do którego należy adwokat/radca prawny/notariusz, ale nade wszystko w zakresie konieczności posiadania obowiązkowego OC przez osoby

wykonywające zawody prawnicze z którego mogą zaspokoić swoje roszczenia w przypadku niewłaściwego postępowania adwokata/radcy prawnego/notariusza.

Odnosząc się zaś do propozycji zmiany na mocy której egzamin adwokacki, radcowski oraz notarialny byłby przeprowadzany dwa razy w roku stwierdzić należy, że z całą pewnością wpłynie to pozytywnie na cały segment rynku świadczonych usług prawniczych, przyczyniając się przede wszystkim do zwiększenia dostępności tych usług. Jednocześnie skutkiem będzie usunięcie ograniczeń w dostępie do tych zawodów, które nie mają żadnego uzasadnienia. Wskazać przy tym należy, że fakt przeprowadzenia egzaminu zawodowego 2 razy w roku nie spowoduje obniżenia standardu świadczonych usług, albowiem sam mechanizm weryfikacji pozostaje niezmienny, co gwarantuje utrzymanie jakości związanej z oceną przygotowania zawodowego. Przeprowadzenie egzaminu adwokackiego, radcowskiego czy notarialnego stanowi nieuzasadniony mechanizm utrudniający dostęp do rynku i pośrednio naruszający zasadę swobody działalności gospodarczej.

Podnieść należy, że podobne rozwiązania są przewidziane dla dostępu do innych, równie istotnych z punktu widzenia społecznego zawodów. Wskazać należy na treść art. 4 ust. 1 ab initio ustawy z dnia 15.06.2007r. o licencji doradcy restrukturyzacyjnego (Dz.U. z 2016r. poz. 883 j.t.) – „Egzamin dla osób ubiegających się o licencję doradcy restrukturyzacyjnego, zwany dalej „egzaminem”, przeprowadza się co najmniej dwa razy w ciągu roku”. Zatem wskazać należy, że przeprowadzenie dwóch egzaminów zawodowych w ciągu roku w żaden sposób nie naruszy mechanizmów weryfikacji kompetencji przez kandydata, albowiem sposób przeprowadzenia tych egzaminów pozostaje bez zmian, a kandydat aby móc wykonywać zawód musi ten egzamin zdać. W dalszym ciągu kandydat będzie musiał opanować wyznaczony dość obszerny zakres materiału, którego znajomość będzie podstawą do uzyskania pozytywnego wyniku z przeprowadzonego egzaminu.

Podnieść przy tym należy, że w skutek wprowadzenia postulowanej zmiany zostanie usunięty stan naruszenia zasady swobody działalności gospodarczej oraz zasady równości. Przedmiotowa regulacja zakłada bowiem aby osoby, które są uprawnione do zdawania egzaminu zawodowego bez konieczności odbycia aplikacji (art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, art. 12 § 2

prawa o notariacie), a które to uprawnienia do zdawania przedmiotowego egzaminu nabyły już po upływie terminu zgłoszenia chęci przystąpienia do egzaminu w roku bieżącym nie będą musiały czekać kolejnego roku celem przystąpienia do tego egzaminu. Skutkiem regulacji w zakresie przeprowadzania egzaminu zawodowego dwa razy w roku będzie usunięcie istniejących obecnie naruszeń zasady swobody działalności gospodarczej w zakresie jej podjęcia przez ww. osoby. Będą one mogły podejść do egzaminu zawodowego w relatywnie niedalekim czasie od uzyskania przedmiotowego prawa. Usunięte zostaną przy tym również naruszenia w zakresie zasady równości.

Wszystkie wskazane okoliczności skorelowane w logiczną całość prowadzą do wniosku, że zmiana jest konieczna, zaś jej wprowadzenie niewątpliwie przyczyni się do szeroko pojętej deregulacji. Jednocześnie wprowadzenie tej zmiany nie wpłynie niekorzystnie na jakość świadczonych usług, albowiem zachowane zostaną mechanizmy weryfikacyjne tak na etapie egzaminowania, jak też później tj. na etapie wykonywania zawodu. Podnieść przy tym należy, że skutkiem regulacji będzie zwiększenie dostępności usług prawniczych, przez obniżenie obecnie istniejących stawek wynagrodzeń. Ogół społeczeństwa niewątpliwie odniesie korzyść z tym związaną.

Również z punktu widzenia gospodarczego w konsekwencji zostaną zniesione mechanizmy naruszające swobodę podjęcia działalności gospodarczej. Nadto zniwelowane zostaną mechanizmy stanowiące naruszenie zasad wolnego rynku. Przez istniejące utrudnienia w dostępie do zawodu państwo faworyzuje już działających przedstawicieli tych zawodów na rynku, tak w aspekcie wewnętrznym jak i zewnętrznym. I tak w aspekcie wewnętrznym państwo przez istniejące bariery utrudnia dostęp do zawodu kandydatom (skutkiem przedmiotowej regulacji będzie usunięcie tych barier), co narusza zasady swobodnej podaży usług. Zaś w aspekcie zewnętrznym stawia przedstawicieli zawodów prawniczych, w uprzywilejowanej pozycji względem innych zawodów, co nie ma szczególnego uzasadnienia. Proponowana zmiana aspekty te niweluje.

Na płaszczyźnie skutków finansowych wskazać należy, że nie wywoła ona negatywnych konsekwencji. Zachowana zostanie wysokość opłaty egzaminacyjnej

(zarówno w przypadku osób, które zdają egzamin w całości, jak też w stosunku do osób które zdają tylko jedną część). Nie zostanie zatem zaburzona funkcja opłat egzaminacyjnych.

Wskazać przy tym należy, że osoby, które będą zdawały egzamin powtórnie (w skutek nie zaliczenia tylko jednej części) będą zobligowane do uiszczenia całości opłaty, mimo iż w takiej sytuacji członkowie komisji oceniający daną pracę będą mieli ograniczone obowiązki, które zostaną zawężone wyłącznie do jednej części egzaminu. W tym kontekście zauważyć należy, że taka osoba i tak uiszcza całą opłatę egzaminacyjną partycypując przy tym w całości kosztów zorganizowania egzaminu. Podkreślić należy, że członkowie komisji egzaminacyjnej otrzymają tylko wynagrodzenie za tę jedną część (która będzie sprawdzana), zaś osoba przystępująca do egzaminu w tej jednej części uiszcza całą opłatę. W konsekwencji pozostała część uiszczonej opłaty będzie w istocie niwelowała wydatki związane z dodatkowym wynajmem sali. Jednocześnie pamiętać należy, że w przypadku przeprowadzania egzaminu dwa razy w roku przystąpią do niego również osoby, które po upływie terminu do zgłoszenia chęci przystąpienia do pierwszego terminu egzaminu (w obecnym kształcie), nabyły prawo przystąpienia do tego egzaminu (art. 66 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, art. 25 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, art. 12 § 2 prawa o notariacie), co z kolei zwiększy ilość osób uczestniczących w drugim terminie egzaminu i tym samym wpływy z tytułu opłat egzaminacyjnych.

Należy zwrócić także uwagę na okoliczność, że każda część egzaminu jest przeprowadzana w innym dniu. W związku z tym w przypadku przeprowadzenia egzaminu tylko z jednej części koszty organizacji spadają, albowiem zachodzi potrzeba zwiększenia funkcyjności sali tylko z niektórych części egzaminu w poszczególnych dniach, nadto komisja sprawdzająca prace ma zwiększone obowiązki tylko w jednej części z całości egzaminu. W związku z tym nie budzi wątpliwości, że koszty związane z przeprowadzaniem egzaminem ulegną proporcjonalnemu zmniejszeniu.

Wskazać również należy, że dotychczasowa równowaga na linii koszty – wydatki w związku z organizacją przedmiotowych egzaminów zostanie w pełni zachowana. W obecnym stanie prawnym można przyjąć, że dochody budżetu państwa w związku

z przeprowadzanymi egzaminami zawodowymi w ujęciu ogólnokrajowym równoważą się z wydatkami z budżetu państwa przekazywanymi na ten cel. Co istotne w zakresie sfery wpływów uwzględnić również należy osoby, które w ciągu roku nabędą prawo do przystąpienia do egzaminu zawodowego (adwokackiego, radcowskiego i notarialnego), a które to nie mogły przystąpić do egzaminu przeprowadzanego raz w roku.

Wprowadzenie przedmiotowych zmian nie wywoła żadnych skutków dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego – egzaminy te nie są finansowo powiązane z dochodami oraz wydatkami tych jednostek.

W świetle powyższe proponowana regulacja przyniesie pozytywne skutki zarówno na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej, finansowej i prawnej.

4. Źródła finansowania.

Jak już powyżej wskazano zachowana zostanie dotychczasowa wysokość i funkcja opłat egzaminacyjnych, więc nie ma podstaw do przyjęcia, że przedmiotowa regulacja wywoła negatywne skutki. Nadto zauważyć należy, że zwiększenie podmiotów świadczących usługi prawnicze zwiększy tym samym wpływy do budżetu państwa, co w długofalowej perspektywie przyniesie korzystne efekty.

5. Założenia projektów podustawowych aktów wykonawczych.

Wprowadzenie przedmiotowej regulacji nie wywoła negatywnych skutków w tym zakresie. Wprowadzenie przedmiotowej zmiany nie będzie wymagało zmian w zakresie konieczności wydania podustawowych aktów wykonawczych.

6. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej.

Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych, oraz ustawy – Prawo o notariacie nie jest objęty zakresem regulacji prawa Unii Europejskiej.

