
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r. wraz z uzasadnieniem, w sprawie wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej Sygn. akt K 6

Palestra 51/5-6(581-582), 9-48

2006

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

WYROK
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
Z 19 KWIEŚNIA 2006 R.
WRAZ Z UZASADNIENIEM, W SPRAWIE WNIOSKU
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
SYGN. AKT K 6/06¹

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY
W SKŁADZIE:

Marek Safjan (*przewodniczący*), Jerzy Ciemniewski,
Teresa Dębowska-Romanowska, Marian Grzybowski (*sprawozdawca*),
Adam Jamróz, Wiesław Johann, Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska,
Ewa Łętowska, Marek Mazurkiewicz, Andrzej Mączyński,
Janusz Niemcewicz, Jerzy Stępień, Mirosław Wyrzykowski,
Marian Zdyb, Bohdan Zdziennicki,
Grażyna Szałygo (*protokolant*)

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2006 r., wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności:

1) ustawy z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 163, poz. 1361) w całości z art. 118 ust. 3 Konstytucji, w związku z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 1a ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.), dodanego przez art. 1 pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1, zmieniającego art. 58 pkt 12 lit. b ustawy powołanej w punkcie 2, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 66 ust. 1a pkt 2, 3 i 4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy powołanej

¹ Sentencja została ogłoszona dnia 4 maja 2006 r. w Dz.U. Nr 75, poz. 529.

w punkcie 2, dodanych przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 75a ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 ustawy powołanej w punkcie 1, i art. 75b–75j ustawy powołanej w punkcie 2, dodanych przez art. 1 pkt 15 ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

7) art. 78 ustawy powołanej w punkcie 2, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 19 ustawy powołanej w punkcie 1, i art. 78a–78i ustawy powołanej w punkcie 2, dodanych przez art. 1 pkt 20 ustawy powołanej w punkcie 1, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

8) art. 5 ustawy powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej aplikantów adwokackich, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

9) art. 6 i art. 10 ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 2 Konstytucji,

O R Z E K A:

I

1. Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 163, poz. 1361) jest zgodna z art. 118 ust. 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, zmieniający brzmienie art. 58 pkt 12 lit. b ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, Nr 126, poz. 1069 i Nr 153, poz. 1271, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152; z 2004 r. Nr 34, poz. 303, Nr 62, poz. 577 i Nr 202, poz. 2067 oraz z 2005 r. Nr 163, poz. 1361 i Nr 169, poz. 1417) w zakresie, w jakim pozbawił samorząd adwokacki wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego, odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 5 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w części dotyczącej aplikantów adwokackich, jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Art. 4 ust. 1a ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, dodany na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

5. Art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata osób, które po złożeniu wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 66 ust. 1a pkt 2–4 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2,

dodany na podstawie art. 1 pkt 7 lit. b ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

7. Art. 75a ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 14 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 75b–75j ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, dodane na podstawie art. 1 pkt 15 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, są zgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

9. Art. 76b ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, dodany na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, rozumiany jako odnoszący się również do aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli odbywanie aplikacji przed dniem wejścia w życie ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z zasadą ochrony interesów w toku wynikającą z art. 2 Konstytucji.

10. Art. 78 ust. 1 i 6 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 19 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

11. Art. 78i ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 r. powołanej w punkcie 2, dodany na podstawie art. 1 pkt 20 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy wymienione w części I w punktach 2, 4, 10 i 11 tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r.

PONADTO POSTANAWIA:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643; z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638; z 2001 r. Nr 98, poz. 1070 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1417) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

UZASADNIENIE:

I

1. Wnioskiem z 19 października 2005 r., złożonym w trybie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji, Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA lub Rada) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności:

1) ustawy z 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i

niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 163, poz. 1361 ze zm.; dalej: ustawa nowelizująca lub ustawa o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze) w całości z art. 118 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 1a ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.; dalej: ustawa znowelizowana lub ustawa – Prawo o adwokaturze), dodanego przez art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 5 lit b ustawy nowelizującej, zmieniającego art. 58 pkt 12 lit. b ustawy znowelizowanej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 7 lit. a ustawy nowelizującej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy znowelizowanej, dodanych przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy nowelizującej, z art. 2 oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

6) art. 75a ustawy znowelizowanej, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, i art. 75b–75j ustawy znowelizowanej, dodanych przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

7) art. 78 ustawy znowelizowanej, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej, i art. 78a–78i ustawy znowelizowanej, dodanych przez art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji,

8) art. 5 ustawy nowelizującej, w części dotyczącej aplikantów adwokackich, z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,

9) art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Na podstawie art. 36 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i 2 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) Trybunał Konstytucyjny zarządzeniem z 13 grudnia 2005 r. (sygn. akt Tw 48/05) wezwał NRA do usunięcia braków formalnych wniosku. W odpowiedzi NRA 17 grudnia 2005 r. złożyła pismo procesowe precyzujące uzasadnienie zarzutów zawartych we wniosku.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

NRA podniosła, że przy uchwaleniu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze doszło do naruszenia wymogów zawartych w art. 118 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 34 ust. 2 pkt 5 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.; dalej: Regulamin Sejmu). Jak podkreśla Rada, zgłoszony poselski projekt ustawy (druk sejmowy nr 1694) w przeciwieństwie do rządowego projektu ustawy (druk sejmowy nr 3749) nie zawierał oceny skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy. Wnioskodawcy poselskiego projektu ustawy ograniczyli się tylko do ogólnego sformułowania, że „znikome koszty ustawy pokryte zostaną z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości”. Oceny takiej nie przedstawili również autorzy poprawek do rządowego

projektu ustawy, w sytuacji gdy poprawki te (zgłoszone jako wniosek mniejszości) stanowiły w ocenie Rady „nową ustawę” wykraczającą swoją treścią poza zakres projektu rządowego.

Zdaniem Rady w trakcie prac legislacyjnych, w szczególności na etapie trzeciego czytania projektu ustawy doszło do zmian polegających na zastąpieniu pierwotnego projektu rządowego „nowym projektem” ustawy (odpowiadającym projektowi poselskiemu) określonym jako „wniosek mniejszości”. W konsekwencji, jak podkreśla Rada, projekt rządowy nigdy nie został poddany kompletnej procedurze legislacyjnej, w tym trzeciemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Rozmiar i waga naruszeń procedury prawodawczej w toku prac Sejmu nad projektem ustawy daje podstawy do sformułowania wniosku o uznanie całej ustawy nowelizującej za niezgodną z art. 118 ust. 3 Konstytucji, w związku z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu, i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Niezależnie od poddania kontroli konstytucyjności ustawy nowelizującej w całości, zakresem zaskarżenia (wniosek oraz pismo procesowe Rady) objęte zostały również poszczególne przepisy ustawy nowelizującej i ustawy znowelizowanej.

Pierwszy z zakwestionowanych przepisów – art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej, przyznaje osobom posiadającym wyższe wykształcenie prawnicze, a nienależącym do korporacji zawodowej, prawo świadczenia pomocy prawnej. Oznacza to *de facto*, że osoby świadczące pomoc prawną – poza korporacją prawniczą – nie będą podlegać sprawowanej przez samorzady zawodowe pieczy, wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Rada zwraca przy tym uwagę, że ustawodawca, dopuszczając możliwość świadczenia w szerokim zakresie pomocy prawnej – określonej w art. 4 ustawy znowelizowanej – przez absolwentów studiów prawniczych, nie wprowadził przy tym żadnych mechanizmów pozwalających na weryfikację tego, czy istotnie osoba ubiegająca się o wpis do ewidencji przedsiębiorców posiada wyższe wykształcenie prawnicze udokumentowane odpowiednim dyplomem; co więcej – ustawodawca nie przewidział sankcji dla osób świadczących usługi prawne bez odpowiedniego wykształcenia prawniczego. W opinii Rady powierzenie czynności „w zasadzie identycznych” jak te, które są świadczone przez korporacje prawnicze, podmiotom określonym w art. 4 ust. 1a stwarza ogromne zagrożenie dla klientów. Podmioty niepodlegające bowiem żadnemu nadzorowi nie gwarantują nawet minimalnej jakości usług i nie zapewniają tajemnicy zawodowej.

Zgodnie ze stanowiskiem Rady rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie marginalizuje rolę samorządów zawodowych działających w zakresie usług prawniczych oraz pozbawia praktycznego znaczenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Rada podniosła również, że mocą zaskarżonego przepisu, ustawodawca wprowadził rozwiązanie przeciwne celowi, dla którego została stworzona

ustawa. Stanowi to o naruszeniu „standardów poprawnej legislacji” wywodzonych z art. 2 Konstytucji.

Kolejny zakwestionowany przepis, tj. art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, pozbawiający Naczelną Radę Adwokacką uprzednio przysługującej jej kompetencji ustalania „zasad składania egzaminu adwokackiego” (art. 58 pkt 12 lit. b przed nowelizacją), jest – w ocenie wnioskodawcy – sprzeczny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Wobec tego, że zarzut niekonstytucyjności art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 17 ust. 1 Konstytucji łączy się z zarzutami dotyczącymi niezgodności art. 75a, art. 75b–75j i art. 78a–78i ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, Rada przedstawiła łączne uzasadnienie zarzutów.

Kwestionowane przepisy, w ocenie Rady, naruszają art. 17 ust. 1 Konstytucji z kilku powodów. Po pierwsze, pozbawiły samorząd adwokacki faktycznego wpływu na nabór kandydatów na aplikację adwokacką. Po drugie, pozbawiły tenże samorząd prawa do określania zasad egzaminu adwokackiego. Po trzecie, samorząd adwokacki pozbawiony został prawa do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego, a przewidziany przez ustawodawcę udział przedstawicieli samorządu zawodowego adwokatów w komisjach egzaminacyjnych wskazanego tu zarzutu nie niweluje. Takie rozwiązania prowadzą do istotnego naruszenia uprawnień samorządu adwokackiego w zakresie sprawowania „nadzoru i pieczy nad zawodami zaufania publicznego” z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Analizując przytoczone we wniosku fragmenty orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Rada podkreśla, że nie odnajduje (takiego) stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, które określałoby funkcję ustrojową samorządów adwokackiego i radców prawnych, przewidującą organizację przez te korporacje (we własnym zakresie) zarówno naboru na aplikację, jak i egzaminu końcowego, jako niezgodną z Konstytucją. Rada wskazuje, że to właśnie obecny mechanizm, pozostawiający w gestii różnych podmiotów decyzje o przyjęciu na aplikację oraz o przeprowadzeniu egzaminu i weryfikacji umiejętności w czasie egzaminu adwokackiego, wydaje się niekonstytucyjny.

Zdaniem Rady, odebranie samorządowi adwokackiemu prawa do przeprowadzania egzaminu adwokackiego pozostaje nie tylko w sprzeczności z art. 17 Konstytucji. Wywołuje również wewnętrzną sprzeczność w obrębie samej ustawy – Prawo o adwokaturze, w szczególności zaś – z jej art. 3.

Niezgodności art. 78 oraz art. 78a–78i ustawy znowelizowanej z art. 2 Konstytucji (złamanie standardów poprawnej legislacji) Rada uzasadnia także i w tym przypadku (w piśmie z 17 grudnia 2005 r.) tworzeniem rozwiązania sprzecznego z celem ustawy.

Narusza postanowienia art. 17 ust. 1 Konstytucji, w ocenie Rady, również art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej, zgodnie z którym osoby, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, notarialny bądź radcowski, są zwolnione z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu. W prze-

konaniu Rady zaskarżony przepis spowoduje, że w korporacji adwokackiej znajdą się osoby, które nie tylko nie miały nigdy nic wspólnego z adwokatami, ale w ogóle mogły nie mieć kontaktu ze stosowaniem prawa, a także osoby, które z przyczyn „merytorycznych bądź moralnych” nie nadawały się do wykonywania innych zawodów prawniczych. W konsekwencji samorząd adwokacki zostaje także i w tym wypadku pozbawiony możliwości sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy znowelizowanej naruszają – w ocenie wnioskodawcy – art. 2 Konstytucji, gdyż zawierają pojęcia niejasne i nieostre, niepoddające się jednoznacznej wykładni (np.: „stanowisko związane ze stanowieniem prawa”, „usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa”). W odniesieniu do art. 66 ust. 1a pkt 4 Rada zwraca dodatkowo uwagę na niemożliwą do rozstrzygnięcia wątpliwość, czy uprawnienia, o których mowa w zaskarżonym przepisie, dotyczą osób faktycznie świadczących pomoc prawną, czy osób, które jedynie miały wskazany przedmiot działalności we wpisie do ewidencji działalności gospodarczej.

Przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych – zdaniem Rady – stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i zasadą poprawnej legislacji.

Jednocześnie NRA wywiodła, że w sytuacji, gdy osoby wymienione w art. 66 ust. 1a pkt 2–4, w związku z art. 66 ust. 1b i 1c, mogą przystąpić do egzaminu adwokackiego bez uprzednio odbytej aplikacji, to umożliwia się im dostęp do wykonywania zawodu bez odpowiedniej weryfikacji ze strony samorządu. Prowadzi to w istocie rzeczy do pozbawienia uprawnień samorządu adwokackiego w zakresie „należytego sprawowania pieczy nad wykonywaniem zawodu adwokata”, przewidzianych w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne co do art. 5 ustawy nowelizującej, zgodnie z którym aplikanci adwokaccy, których termin egzaminu zawodowego przypada w 2005 roku, przystępują do egzaminu na dotychczasowych zasadach (niezależnie od tego, na którym są roku aplikacji), Rada uzasadniła następująco.

Kwestionowana regulacja prowadzi do odmiennego i niczym nieuzasadnionego traktowania osób będących w takiej samej sytuacji prawnej. Część aplikantów adwokackich odbywających ostatni rok aplikacji (tych, którzy rozpoczęli aplikację adwokacką w maju 2002 r.) skorzysta z możliwości zdawania egzaminu adwokackiego na zasadach obowiązujących przed wejściem w życie nowelizacji, natomiast pozostała część (aplikanci rozpoczynający aplikację dwa miesiące później) do egzaminu adwokackiego przystępować będzie na zasadach przewidzianych w ustawie nowelizującej. W konsekwencji Rada uznaje, że art. 5 ustawy nowelizującej, w zakresie dotyczącym aplikantów adwokackich, jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Ponadto w piśmie procesowym z 17 grudnia 2005 r. Rada podniosła, że nie znajduje czytelnego uzasadnienia dla sytuacji będącej konsekwencją rozwiązań przyjętych w art. 5 ustawy nowelizującej. Standardy poprawnej legislacji wymagają, aby już z samej lektury ustawy jej cel był oczywisty dla adresata – a jak stwierdza Rada – art. 5 ustawy nowelizującej takich standardów nie spełnia. Stąd Rada wnosi o uznanie sprzeczności zaskarżonego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej naruszają, zdaniem Rady, elementarne zasady poprawnej legislacji przez to, że art. 6 ust. 27 ustawy nowelizującej nakazuje odpowiednie stosowanie art. 75a ustawy znowelizowanej już przy naborze na aplikację adwokacką w 2005 r., natomiast art. 10 pkt 1 lit. b ustawy nowelizującej – „nakazuje stosować ten sam przepis art. 75a dopiero od dnia 1 stycznia 2006 r.”. W ocenie Rady wskazana tu niespójność unormowania zaprzecza elementarnym regułom poprawnej legislacji, jako pochodnym zasady państwa prawnego art. 2 Konstytucji.

Z chwilą wejścia w życie ustawy nowelizującej, na podstawie art. 1 pkt 17, wprowadzona została do ustawy – Prawo o adwokaturze nieistniejąca dotąd zasada odpłatności aplikacji adwokackiej (art. 76b ustawy znowelizowanej). Przyjęte w art. 76b rozwiązanie objęło również swym oddziaływaniem aplikantów, którzy rozpoczęli aplikacje przed wejściem w życie ustawy nowelizującej (określonym przez art. 10 ustawy nowelizującej). Rada wskazuje przy tym, że ustawodawca nie przewidział w tym zakresie odpowiedniej regulacji przejściowej. Nałożenie obowiązków finansowych na aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli i odbywali aplikację według przepisów nieprzewidujących odpłatności, jest równoznaczne z naruszeniem zasady ochrony praw nabytych oraz zasady poprawnej legislacji wyrażonych w art. 2 Konstytucji.

2. Prokurator Generalny w piśmie z 11 kwietnia 2006 r. przedstawił stanowisko, że:

1) ustawa nowelizująca w całości jest zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji,

2) art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej jest zgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji,

3) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

4) art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

5) art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy znowelizowanej jest zgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1,

6) art. 75a oraz art. 75b–75j ustawy znowelizowanej są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

7) art. 78 oraz art. 78a–78i ustawy znowelizowanej są zgodne z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji,

8) art. 5 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów adwokackich, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji,

9) art. 6 ustawy nowelizującej jest zgodny z art. 2 Konstytucji,

10) art. 10 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim wprowadza odpłatną aplikację adwokacką dla aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

W uzasadnieniu stanowiska Prokurator Generalny odniósł się na wstępie do najdalej idącego zarzutu naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy nowelizującej, a także trybu określonego w art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu. Oceniając przebieg procesu ustawodawczego nad ustawą nowelizującą, wyraził przekonanie, że postawiony zarzut jest nieuzasadniony. Prokurator Generalny wskazał, że na etapie prac Sejmu odbyły się trzy czytania projektu ustawy, ponadto nie doszło do przekroczenia dopuszczalnego zakresu poprawek do projektu. Prokurator Generalny zaznaczył, że określony w art. 118 ust. 3 Konstytucji wymóg, by wnioskodawca, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania, nie może być traktowany w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń wykonania każdego z przepisów ustawy.

Zachowanie konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy, a także trybu regulaminowego, uzasadnia – zdaniem Prokuratora Generalnego – stwierdzenie, że cała ustawa jest zgodna z art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego nie ma również podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 4 ust. 1a, art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1 b i 1 c oraz art. 78 i art. 78a–78i ustawy znowelizowanej, a także art. 5, art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

Jak wywodzi Prokurator Generalny, sformułowany wobec art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej zarzut naruszenia standardów poprawnej legislacji nie został dostatecznie uzasadniony. Rada nie wykazała braku precyzji czy jasności zaskarżonego przepisu. Wskazała jedynie na wykroczenie zaskarżonej regulacji poza zakres ustawy – Prawo o adwokaturze. Zdaniem Prokuratora Generalnego, gdyby nawet założyć, że ustawa ta nie powinna odnosić się do świadczenia pomocy prawnej przez inne osoby niż będące adwokatami, to tego rodzaju uchybienie można najwyżej postrzegać w kategoriach naruszenia zasad techniki prawodawczej (por. § 3 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. Nr 100, poz. 908), nie zaś w kategoriach sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji w ujęciu konstytucyjnym.

W opinii Prokuratora Generalnego nie znajduje uzasadnienia twierdzenie wnioskodawcy, że art. 78 oraz 78a–78i ustawy – Prawo o adwokaturze naruszają zasadę prawidłowej legislacji. Zarzut pozbawienia samorządu ad-

wokackiego prawa do przeprowadzania egzaminu adwokackiego, stawiany wymienionym przepisom, a zarzut braku precyzyjności to zdaniem Prokuratora dwa różne zagadnienia. Domaganie się uznania niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, w aspekcie drugiego z podanych zarzutów, musiałoby być oparte na wykazaniu, że niemożliwe jest jednoznaczne określenie uprawnień i obowiązków jej adresatów.

Zasada domniemania konstytucyjności ustawy także w tym wypadku pozwala, zdaniem Prokuratora, na uznanie zgodności art. 78 oraz art. 78a–78i ustawy – Prawo o adwokaturze z art. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji Prokurator uznał za niedostatecznie uzasadniony. Rada nie podała, na czym miałyby polegać sprzeczność zaskarżonego artykułu z wymaganiami poprawnej legislacji.

Prokurator Generalny nie podzielił również wątpliwości Rady co do nieprecyzyjności wyrażenia zawartego w art. 66 ust. 1a pkt 2 – „stanowisko związane ze stosowaniem prawa”, opartego na twierdzeniu, że każdy stosuje prawo. Jak podkreśla Prokurator Generalny, wyrażenie „stosowanie prawa” zostało użyte w znaczeniu wykonywania pracy związanej z praktyką prawniczą. Celem ustawodawcy było więc objęcie szerokiego kręgu osób jako uprawnionych do złożenia egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji.

Nie ma także podstaw, zdaniem Prokuratora, do kwestionowania sformułowania „usługa polegająca na tworzeniu prawa”, zawartego w art. 66 ust. 1a pkt 3 ustawy – Prawo o adwokaturze.

W pojęciu tym mieści się każda usługa związana z projektowaniem prawa i jego opiniowaniem, a nie z procesem stanowienia prawa. Dlatego też, w ocenie Prokuratora, nieporozumieniem jest odwoływanie się przez Radę do ustrojowej koncepcji tworzenia źródeł prawa.

Podobne stanowisko Prokurator Generalny zajął odnośnie do wyrażenia „wykonywanie działalności, polegającej na świadczeniu pomocy prawnej”, o której mowa w art. 66 ust. 1a pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze. Jak wywodzi Prokurator Generalny, sam fakt ujawnienia tej działalności w ewidencji działalności gospodarczej, bez faktycznego jej wykonywania, nie może być potraktowany jako spełnienie warunku do skorzystania z uprawnienia przewidzianego w ust. 1a tego artykułu. Z przepisu tego wynika konieczność rzeczywistego prowadzenia, przez okres co najmniej 5 lat, działalności obejmującej świadczenie pomocy prawnej.

W drodze wykładni można ustalić również, kwestionowane przez Radę, znaczenie sformułowania „przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego”, od spełnienia których to warunków zależy uprawnienie do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej.

Jak wynika z zakwestionowanego sformułowania, „okres 5 lat” musi mieść-

cić się w „okresie 8 lat”. Zatem nieuzasadniona byłoby interpretacja tych okresów jako sumy 5 lat pracy i upływu 8 lat od jej zakończenia. Wymagany okres pracy zostanie spełniony, jeżeli w ciągu 8 lat osoba ubiegająca się o przystąpienie do egzaminu adwokackiego pracowała 5 lat na określonym w ustawie stanowisku.

Wbrew twierdzeniu Rady takie brzmienie art. 66 ust. 1b ustawy – Prawo o adwokaturze pozwala na obliczenie okresu zatrudnienia uprawniającego do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej.

Odnosząc się do zarzutu sprzeczności art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny stwierdził, że jest on bezzasadny. Regulacja przyjęta w art. 6 ustawy zmieniającej ma charakter przejściowy; dotyczyła bowiem zasad przeprowadzenia naboru na aplikację adwokacką w 2005 r. Jak podkreśla Prokurator Generalny, w art. 6 ust. 27 ustawy nowelizującej nie był zamieszczony nakaz, aby w 2005 r. do przeprowadzenia egzaminu konkursowego „odpowiednio stosować art. 75a” ustawy znowelizowanej, co zarzuca wnioskodawca.

Omawiany przepis odsyłał jedynie do stosowania art. 75a ust. 3, który wszedł w życie z dniem 10 września 2005 r., w pozostałym zakresie art. 75a, tj. przepisy pkt 2, 4 i 5, należało stosować od 1 stycznia 2006 r., o czym jednoznacznie stanowi art. 10 pkt 1 lit. b ustawy nowelizującej.

Jednocześnie Prokurator Generalny podnosi, wbrew opinii Rady, że nabór w 2005 r. na aplikację adwokacką (oraz radcowską) odbył się bez „wpływu Ministra Sprawiedliwości na postępowanie konkursowe”, w tym zwłaszcza – na prawo kandydata do odwołania się do Ministra Sprawiedliwości od uchwały komisji konkursowej, dotyczącej wyniku egzaminu. Możliwość takiego odwołania przewiduje art. 75j ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze. Przepis ten nie miał jeszcze zastosowania do konkursu przeprowadzonego w roku 2005, co jednoznacznie potwierdza treść art. 6 ust. 27 oraz art. 10 pkt 1 lit. c ustawy zmieniającej. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku wskazanych przez Radę przepisów art. 75a ust. 4 i 5 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Prokurator Generalny nie znajduje uzasadnienia dla podniesionych przez Radę zarzutów niezgodności art. 4 ust. 1a, art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1 b i 1c, art. 75a oraz art. 75b–75j, a także art. 78 oraz art. 78a–78i ustawy znowelizowanej oraz art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Jak wywodzi Prokurator Generalny, zaskarżone regulacje ustawy znowelizowanej i nowelizującej nie prowadzą do ograniczenia konstytucyjnych granic zawodu adwokata w drodze ustawy zwykłej, lecz wyznaczają granice aktywności zawodowej adwokatów. Tym samym nie wydaje się uzasadnione stanowisko, że tylko dana korporacja zawodowa – w ocenie Rady samorząd

adwokacki, który stanowi samorząd zawodu zaufania publicznego – powinna mieć wyłączne prawo do określania zasad naboru na aplikację, jego przeprowadzania oraz regulowania zasad egzaminu adwokackiego i przeprowadzania tego egzaminu.

Należy zauważyć, że wśród istniejących obecnie kilkunastu samorządów zawodowych reprezentujących różne grupy zawodowe są takie samorzady, które nie przeprowadzają weryfikacji w formie egzaminów korporacyjnych dopuszczających do wykonywania zawodu zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny przypomina uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1694), które obszernie wyjaśniło potrzebę wprowadzenia regulacji pomniejszających swobodę działania m.in. samorządu adwokackiego. W uzasadnieniu projektu podniesiono, że „konceptja przekazania korporacjom całokształtu spraw związanych z regulowaniem zasad działania samorządu zawodowego sprawdziła się tylko częściowo, a jedną z wielu słabości tego rozwiązania stało się umacnianie różnych form patologii w procesie przyjmowania nowych członków do korporacji”. Wskazywano także, że obowiązujące zasady dostępu do zawodu radcy prawnego, notariusza i adwokata spotykają się z coraz szerszą krytyką opinii publicznej, która dotyczy zwłaszcza sposobu doboru kandydatów na aplikacje oraz ustalanych wyłącznie przez samorzady zawodowe zasad naboru na aplikacje.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej, Prokurator Generalny przypomniał, że przepisy konstytucyjne statuują zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 20 i art. 21 Konstytucji). Na gruncie ustawodawstwa zwykłego znajduje ona swe odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.). Zgodnie z art. 6 ust. 1 powołanej ustawy „Podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”. Organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa (art. 6 ust. 2).

W odniesieniu do zarzutu niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji Prokurator Generalny wyjaśnił, że ustawodawca, wprowadzając nowe zasady składania egzaminu adwokackiego, musiał wybrać jakąś datę początkową, od której te zasady będą stosowane. Tą datą jest dzień 1 stycznia 2006 r., a więc pół roku od uchwalenia ustawy. Okres ten, zdaniem

Prokuratora, był wystarczający, by aplikanci adwokacy przystosowali się do nowej sytuacji prawnej. Prokurator jednocześnie podkreślił, że zakres tematyki podlegający sprawdzeniu podczas egzaminu zawodowego, określony przez art. 78 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, w zasadzie pokrywa się z zakresem wcześniej przewidzianym przez „Regulamin aplikacji adwokackiej i egzaminu adwokackiego”, który był opracowany na podstawie uchwał Naczelnej Rady Adwokackiej.

Za niezgodny z art. 2 Konstytucji Prokurator Generalny uznał art. 10 ustawy nowelizującej, w zakresie, w jakim przepis ten wprowadził zasadę odpłatności za aplikację adwokacką dla aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej (art. 76b ustawy znowelizowanej).

3. Marszałek Sejmu, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, w piśmie z 12 kwietnia 2006 r. ustosunkował się do zarzutów sformułowanych we wniosku Rady, wnosząc o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy są zgodne ze wskazanymi przez wnioskodawcę wzorcami konstytucyjnymi.

Sejm uznał równocześnie, że NRA nie posiada legitymacji procesowej do występowania z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją całej ustawy nowelizującej, i wniósł, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Odnosnie do zarzutów dotyczących przepisu art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej Sejm uznał, że powołanie art. 17 ust. 1 Konstytucji jako wzorca konstytucyjnego jest całkowicie chybione. Osoby świadczące pomoc prawną nie wykonują zawodu zaufania publicznego i nie należą do korporacji prawniczych. U podstaw wprowadzenia zaskarżonego przepisu leżała konieczność unormowania sytuacji już istniejącej. Tego rodzaju działalność, jak wskazuje Rada, była prowadzona, a przepisy ustaw korporacyjnych nie pozwalały na wskazanie, jakiego rodzaju działalność albo jakie czynności wchodzące w ramy szeroko rozumianych świadczeń prawniczych są zastrzeżone dla zawodu radcy lub adwokata.

Sejm odrzucił również zarzuty dotyczące naruszenia przez art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej standardów poprawnej legislacji, rozumianych przez wnioskodawcę jako „zaprzeczające celowi, dla którego ustawa została stworzona”.

Co do zarzutu sprzeczności art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji, Sejm zwrócił uwagę, że ustawodawca uzależnił prawo wykonywania zawodu adwokata od spełnienia przez kandydata do wykonywania tego zawodu określonych warunków dotyczących nie tylko kwalifikacji zawodowych, ale także moralnych. To okręgowa rada adwokacka podejmuje uchwałę w sprawie wpisu na listę adwokatów. Dowodzi to, zdaniem Sejmu, że zarzut Rady, zgodnie z którym „do wykonywania zawodu adwokata do-

puszczane są osoby, które nie są poddawane weryfikacji ze strony samorządu na jakimkolwiek etapie”, jest bezzasadny.

Kolejny zarzut, do którego odniósł się Sejm, dotyczy art. 66 ust. 1a pkt 2–4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy znowelizowanej. Zdaniem Sejmu ustawodawca, uchwalając te przepisy, uznał, że osobom posiadającym wyższe wykształcenie prawnicze i spełniającym określone w ustawie warunki należy umożliwić pozaaplikacyjną drogę do zawodu adwokata. Także i w tym wypadku Sejm nie dopatrywał się naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Sejm uznał za nietrafne także zarzuty niekonstytucyjności art. 75a–75j oraz art. 78–78i ustawy znowelizowanej. W opinii Sejmu kwestia „dopływu do zawodu” nie mieści się w kompetencji zawartej w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawowe uregulowanie procedury naboru na aplikację i egzaminu zawodowego nie jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami samorządności. Analiza różnych rozwiązań dotyczących naboru do zawodów zaufania publicznego, zawartych w obowiązujących ustawach o poszczególnych zawodach zaufania publicznego, dowodzi, zdaniem Sejmu, że egzamin na aplikację albo egzamin zawodowy jest indyferentny konstytucyjnie.

Sejm nie zgodził się również z zarzutami pod adresem art. 5 ustawy nowelizującej. Wywodzi, że przewidziane w zaskarżonym przepisie rozwiązanie mieści się w swobodzie ustawodawczej Sejmu. Z tych względów nie można dopatrywać się niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji.

Zdaniem Sejmu również zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości nie ma w przedmiotowej sytuacji zastosowania.

W opinii Sejmu nie ma również podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji. Jak wywodzi Sejm, w świetle analizy art. 10 ustawy nowelizującej (zgodnie z którym art. 75a ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy znowelizowanej wszedł w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, przy czym zastosowany być mógł od dnia 1 stycznia 2006 r.) i art. 6 ust. 27 ustawy nowelizującej (nakazującego stosowanie art. 75a ust. 3 ustawy znowelizowanej od dnia 10 września 2005 r.) stawiane przez Radę zarzuty nie znajdują uzasadnienia. Tym samym nie wydaje się uzasadnione stanowisko, że zakwestionowane przepisy naruszają zasadę poprawnej legislacji, gdyż odmiennie regulują datę stosowania art. 75a ustawy znowelizowanej.

Za zgodny z Konstytucją uznał Sejm art. 10 ustawy nowelizującej. Co prawda Sejm podzielił pogląd Rady, że ustawa nowelizująca nie zawiera odpowiednich przepisów przejściowych, które regulowałyby kwestię odpłatności za odbywanie aplikacji aplikantów będących w trakcie odbywania aplikacji, jednak zakwestionował pogląd o naruszeniu zasady ochrony praw nabytych. Zasada ta nie ma charakteru bezwzględnego i, jak podnosi Sejm, dopuszczalne jest ograniczenie lub znoszenie praw nabytych w razie kolizji wartości znajdujących się u podstaw tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi.

4. Pismem z 11 kwietnia 2006 r. Naczelna Rada Adwokacka złożyła dodatkowe uzupełnienie argumentacji zawartej we wniosku z 19 października 2005 r.

Dodatkowego rozważenia, zdaniem Rady, wymaga kwestia pozycji adwokatury w systemie organów ochrony prawnej w związku z powierzeniem jej władztwa o charakterze publicznoprawnym, zgodnie z zasadą subsydiarności. Sprawowanie przez adwokaturę pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego jest sposobem realizacji zasady pomocniczości (subsidiarności), zawartej wprost w preambule do Konstytucji i stanowiącej element demokratycznego państwa prawnego. W demokratycznym państwie prawnym poszczególne jego elementy nawzajem się równoważą – dotyczy to nie tylko trzech podstawowych segmentów władzy państwowej, ale także takich instytucji, którym ustawodawca powierzył określone funkcje publiczne (chodzi tu na przykład o Najwyższą Izbę Kontroli lub Rzecznika Praw Obywatelskich), nie zaliczając ich jednakże do żadnej z władz. Dzięki temu władza wykonawcza nie może uzyskać nadmiernej przewagi nad innymi organami władzy publicznej, a także nad instytucjami samorządowymi. Należy to postrzegać jako przejaw zasady powściągliwości władz, zgodnie z którą współdziałanie niezależnych podmiotów sprawujących władztwo publiczne jest pojmowane jako hamulce władzy publicznej.

Konsekwencją takiego modelowania instytucji ustrojowych jest unikanie koncentracji władzy w państwie. Proces ten dotyczy także wymiaru sprawiedliwości, czego przykładem jest powoływanie sędziów przez Prezydenta, ale na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, do której Minister Sprawiedliwości deleguje przedstawicieli – nie mając jednak w niej większości. Podobną rolę spełnia niezależna od sądów i władzy wykonawczej adwokatura, podlegająca nadzorowi Ministra Sprawiedliwości.

Zaskarżone we wniosku rozwiązania, przyznające Ministrowi Sprawiedliwości i jednocześnie Prokuratorowi Generalnemu rozstrzygający głos przy naborze na aplikację adwokacką i przy egzaminie zawodowym, naruszają, w ocenie NRA – ustrojową koncepcję równowagi podmiotów uczestniczących w sprawowaniu władzy publicznej.

Rada podkreśla również, że tak daleko idące ograniczenia w sprawowaniu funkcji przez adwokaturę, pozbawienie jej zasadniczych atrybutów niezależności, takich jak prawo decydowania o tym, kto ma prawo stać się członkiem korporacji, prowadzi do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawnego. Instytucja niezależnej adwokatury ma na celu urzeczywistnienie zasady dekoncentracji władzy publicznej, unikania jej monopolizowania.

NRA uznaje zatem, że zaskarżone regulacje, w zakresie nowej organizacji naboru na aplikację i organizacji egzaminu zawodowego, naruszają nie tylko art. 17 ust. 1 Konstytucji, lecz także art. 2 Konstytucji.

W przekonaniu wnioskodawcy art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej, naruszając art. 17 ust. 1 Konstytucji, może także wpływać pośrednio na rea-

lizację pewnego zakresu konstytucyjnego prawa obywateli do sądu, to jest prawa do odpowiedniej reprezentacji w sądzie. Niezależność adwokatury łączy się z realizacją tego prawa w ten sposób, iż są oni reprezentowani przez niezależnego od wymiaru sprawiedliwości przedstawiciela, korzystającego z ochrony prawnej, zobowiązanego do zachowania tajemnicy zawodowej i objętego obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Obecne rozwiązanie (art. 4 ust. 1a), w ocenie NRA, osłabia tę rolę, bo dopuszcza do świadczenia pomocy prawnej osoby nieposiadające gwarancji niezależności i zachowania tajemnicy zawodowej, niechronione przez system zakazów dowodowych i niepodlegające żadnemu kodeksowi etyki. Zdaniem Rady osoba, której przysługiwałoby prawo do świadczenia pomocy prawnej, powinna spełniać następujące wymagania: a) weryfikacja przydatności do zawodu w formie egzaminu dopuszczającego do jego wykonywania, b) obowiązkowa przynależność do samorządu zawodowego, sprawującego pieczę nad należytym wykonywaniem zawodu, c) związanie tajemnicą zawodową, d) odpowiedzialność dyscyplinarna, e) obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej.

Dopiero spełnienie powyższych warunków może zapewnić pewne minimum ochrony interesów klienta. Osoby świadczące pomoc prawną na podstawie art. 4 ust. 1a nie dają żadnej z tych gwarancji.

W podsumowaniu NRA podtrzymała stanowisko zawarte we wniosku z 19 października 2005 r., podnosząc dodatkowo, że zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji dotyczy również:

– art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, zmieniającego art. 58 pkt 12 lit. b ustawy nowelizowanej,

– art. 75a ustawy znowelizowanej, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, i art. 75b–75j ustawy znowelizowanej, dodanych przez art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej,

– art. 78 ustawy znowelizowanej, w brzmieniu określonym art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej, i art. 78a–78i ustawy znowelizowanej, dodanych przez art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej.

II

W trakcie rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym 19 kwietnia 2006 r. uczestnicy postępowania szczegółowo przedstawili swoje stanowiska. Jednocześnie Naczelna Rada Adwokacka wniosła, zgodnie z treścią pisma złożonego 11 kwietnia 2006 r., o uwzględnienie jako dodatkowego wzorca kontroli konstytucyjnej, w zakresie dotyczącym badania art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, zmieniającego art. 58 pkt 12 lit. b ustawy znowelizowanej, oraz art. 75a ustawy znowelizowanej, w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 14 ustawy nowelizującej, i art. 75b–75j ustawy znowelizowanej, dodanych przez

art. 1 pkt 15 ustawy nowelizującej, niezależnie od art. 17 ust. 1 Konstytucji, także art. 2 Konstytucji.

Odnosząc się do pytania sędziego sprawozdawcy dotyczącego zarzutu niespójności pomiędzy art. 10 i art. 6 ustawy nowelizującej, prowadzącej w konsekwencji do niezgodności z art. 2 Konstytucji, wnioskodawca, dostrzegłszy nieprecyzyjność tak sformułowanego zarzutu, wniósł o wycofanie wniosku w tym zakresie.

Pozostali uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie i zawartą w nich argumentację, przy czym przedstawiciel Prokuratora Generalnego, w związku ze zgłoszonym na rozprawie wnioskiem NRA o wycofanie zarzutu sformułowanego w odniesieniu do niezgodności art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, wniósł o umorzenie postępowania w tym zakresie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwagi wstępne

Naczelną Radę Adwokacką w skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku zakwestionowała szereg wskazanych przez siebie przepisów tak ustawy nowelizującej, jak i znowelizowanej. Kwestionowane przez wnioskodawcę przepisy dotyczą egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką, ustalania zasad składania egzaminu adwokackiego, przystępowania do egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji adwokackiej, wpisu na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i zdawania egzaminu adwokackiego, odpłatności za rozpoczętą już aplikację, a także – świadczenia pomocy prawnej przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym niebędące adwokatami.

Należy przypomnieć, że zasadnicze kwestie poruszone we wniosku były uprzednio przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności w orzeczeniu z 21 maja 2002 r. w sprawie o sygn. K 30/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konstytucja nie gwarantuje ani nie wyznacza granic działania adwokatom (ani innej prawniczej grupie zawodowej), pozostawiając te kwestie odpowiednim ustawom.

Natomiast w orzeczeniu z 26 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) Trybunał orzekł, że „uprawnione byłoby (...) stwierdzenie, że podjęcie czynności zawodowej polegającej na świadczeniu pomocy prawnej odnieść się może do działania innej kategorii podmiotów” niż adwokaci czy radcy prawni.

W wyroku z 18 lutego 2004 r. w sprawie o sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9) Trybunał Konstytucyjny, odpowiadając na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, orzekł, że nabór na aplikację adwoka-

cką i radcowską jest sprawą publiczną, dotyczy bowiem korzystania z wolności wyboru zawodu (gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji). Jako taka kwestia pozostaje poza zakresem regulacji wewnątrz korporacyjnych i zgodnie z art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji podlega regulacji ustawowej. Ustawodawca dostosował odpowiednie przepisy ustaw o adwokaturze i radcach prawnych do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego po szesnastu miesiącach od ogłoszenia wyroku Trybunału, co skutkowało m.in. wstrzymaniem naboru na aplikacje w oczekiwaniu na nowelizacje ustaw korporacyjnych.

W orzeczeniu o sygn. P 21/02 Trybunał zaakcentował, że piecza samorządów prawniczych zawodów zaufania publicznego sprawowana być winna w „granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Interes ten nie może być przy tym utożsamiany z interesem korporacji zawodowej czy też jej członków. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko zawarte w przytoczonych tu orzeczeniach.

W powołanych orzeczeniach Trybunał potwierdził, że wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy działającego na gruncie obowiązujących unormowań konstytucyjnych. Konstytucja nie przesądza jednoznacznie trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych. Niemniej dla dobra wymiaru sprawiedliwości stanowiącego element interesu publicznego i dla dobra osób (podmiotów) korzystających z pomocy prawnej przygotowanie to winno odpowiadać kryteriom wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonej z pojęciem zaufania publicznego.

Trybunał Konstytucyjny we wszystkich przytoczonych przypadkach orzekał w granicach skierowanego do Trybunału wniosku bądź pytania prawnego. Ich zakresem pozostaje związany. Nie było i nie jest funkcją Trybunału kształtowanie czy też dokonywanie wyboru modelu przygotowania do wykonywania zawodów prawniczych.

Nie ulega wątpliwości, że modele te mogą być różne. W nierównym stopniu mogą też uwzględniać takie wartości jak społeczna dostępność pomocy prawnej, odpowiedzialność za poziom świadczonej pomocy prawnej, dostępność poszczególnych zawodów prawniczych dla aspirujących do ich wykonywania. Zadaniem ustawodawcy (i przedmiotem jego odpowiedzialności) jest określenie optymalnego w danej sytuacji modelu przygotowania i wykonywania zawodu prawnika. Przyjęte rozwiązania cechować musi zwłaszcza koherencja i brak sprzeczności, równe traktowanie osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze lub aspirujących do ich wykonywania, unikanie rozwiązań sprzyjających omijaniu prawa, a także przerzucaniu ryzyka niewłaściwie świadczonych usług prawniczych na odbiorców tych świadczeń (w tym zwłaszcza: gorzej sytuowanych).

W ocenie Trybunału zawody zaufania publicznego wymagają szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Z tego powodu tak

weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór.

Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest piecza nad zgodnym z regułami właściwymi dla danego zawodu jego wykonywaniem.

Podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji od decyzji ustawodawcy (tj. Sejmu i Senatu) zależy nadanie danemu zawodowi prawniczemu w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. Ustawodawca, po pierwsze, określił poszczególne, odrębne zawody prawnicze zaufania publicznego oraz sprecyzował zasady ich wykonywania. Po drugie, potraktował aplikacje jako stadium przygotowujące do konkretnego, wybranego zawodu prawniczego. Po trzecie, w przypadku każdego z zawodów prawniczych przewidziany egzamin ukształtowany został jako egzamin o charakterze zawodowym, sprawdzający przygotowanie i przydatność do konkretnego zawodu prawniczego. Po czwarte, ustawodawca nie sformułował, jako założenia generalnego, swobodnego „przepływu” pomiędzy poszczególnymi zawodami prawniczymi. Okoliczności te dowodzą, że ustawodawca dostrzega i zachowuje specyfikę poszczególnych zawodów prawniczych. W tej sytuacji całkowite wyłączenie samorządów zawodowych od ustalania (czy też współustalania) zasad egzaminu zawodowego pozostaje w kolizji z przyjętym modelem.

Od decyzji ustawodawcy zależy ponadto wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Trybunał Konstytucyjny nie decyduje o rodzajach, zasięgu i zasadach wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego jako zawodów reglamentowanych. Decyzje w tym zakresie podjął – ustanawiając poszczególne ustawy o prawniczych zawodach zaufania publicznego – ustawodawca (Sejm i Senat). W zakresie, w którym regulacje te nie pozostają w kolizji z unormowaniami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny musi regulacje te w pełni respektować wraz z domniemaniem ich konstytucyjności.

Po pierwsze, to z woli ustawodawcy utrzymana została wielość reglamentowanych zawodów prawniczych świadczących w zróżnicowanym zakresie kwalifikowane usługi prawnicze. Z woli ustawodawcy nie został wprowadzony (spotykany w systemach prawnych szeregu innych państw) jednolity system państwowego przygotowania do wykonywania zawodów prawniczych. Z woli ustawodawcy kształcenie to odbywa się w trybie różnych aplikacji i zostało powierzone poszczególnym samorządom prawniczym. Z woli ustawodawcy organy samorządu zawodowego zostały wyposażone w uprawnienie do określania zasad odbywania odrębnych, właściwych dla siebie aplikacji, co podtrzymuje ustawa nowelizująca.

Po wtóre, ustawodawca, zachowując istotne dystynkcje pomiędzy trybem przygotowania do poszczególnych zawodów prawniczych, utrzymał, również w ustawie nowelizującej, daleko posunięte różnice w programach kształcenia, doborze przedmiotów oraz w długości trwania poszczególnych aplikacji, a nadto – w zakresie wymagań dotyczących form praktyki zawodowej. Trybunał Konstytucyjny nie może nie dostrzegać tych różnic, stojąc zarazem na straży prawa każdego do równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 zd. 2 Konstytucji).

Utrzymanie przez ustawodawcę reglamentowanych zawodów prawniczych stanowi wyraz przekonania, że istnieją ważne społeczne racje ich wyodrębnienia dla wykonywania kwalifikowanych czynności w sferze stosowania prawa. Ustawodawca nie poprzestał w odniesieniu do tych czynności tylko na wymogu ukończenia wyższych studiów prawniczych. Trybunał Konstytucyjny podziela w tym zakresie przekonania ustawodawcy wyrażone w ustanowionych i utrzymanych w mocy, także po nowelizacji z 30 czerwca 2005 r., regulacjach ustawowych.

Oceniając zgodność z Konstytucją przepisów zakwestionowanych we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej, Trybunał Konstytucyjny nie może odejść od rozwiązań modelowych, wprowadzonych przez samego ustawodawcę. Trybunał podziela przekonanie, że otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności (finansowej i terytorialnej, także dla mniej zamożnej części społeczeństwa) usług prawniczych jest pożądane. Musi ono jednak następować w drodze całościowych rozwiązań wewnętrznie spójnych, które w sposób przejrzysty ukształtują model prawniczego kształcenia zawodowego oraz zasady przepływu pomiędzy wysoko kwalifikowanymi zawodami prawniczymi.

Ustawodawca winien nadto dostrzegać potrzebę zagwarantowania właściwego standardu legalnie wykonywanej pomocy prawnej oraz określić zasady odpowiedzialności za nienależyte jej świadczenie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w ramach obowiązujących unormowań konstytucyjnych mieści się możliwość świadczenia pomocy prawnej w zakresie ściśle sprecyzowanym i niewymagającym szczególnych kwalifikacji od osób nienależących do prawniczych zawodów zaufania publicznego. Ustawodawca może nadto w

przyszłości wprowadzić inny model przygotowania do świadczenia tej pomocy, np. w postaci ujednoliconego kształcenia państwowego zakończonego państwowym egzaminem prawniczym. Wymagałoby to jednak radykalnych zmian dotychczasowych unormowań utrzymanych w mocy przez ustawodawcę. To zaś pozostaje poza polem kognicji Trybunału Konstytucyjnego.

Z faktu, że nowelizując ustawę – Prawo o adwokaturze, ustawodawca nie dokonał zasadniczej przebudowy dotychczasowego sposobu kształcenia aplikantów, można wnosić, że nie było objęte intencjami ustawodawcy oraz zrealizowanym zamiarem przeprowadzenie kompleksowej reformy modelu przygotowania zawodowego kadr prawniczych.

2. Zarzuty naruszenia art. 118 ust. 3 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji

W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozważył zarzut niekonstytucyjności całej ustawy ze względu na naruszenie trybu ustawodawczego. Wnioskodawca bowiem wskazał, że w trakcie uchwalania ustawy nowelizującej doszło do naruszeń art. 118 ust. 3 Konstytucji w związku z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu, a nadto – art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zgodnie z art. 118 ust. 3 Konstytucji „wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy”, przedstawić powinni „skutki finansowe jej wykonania”. Art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu (ustanowionego w formie uchwały Sejmu) został przywołany przez wnioskodawcę jako mieszczący wymóg, by uzasadnienie projektu ustawy wskazywało źródła finansowania jej wdrożenia, o ile projekt ustawy zakłada „obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.

Brak wspomnianych obciążeń upoważnia – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – do pominięcia w uzasadnieniu projektu ustawy źródeł finansowania jej wdrożenia, a ich znikomy wymiar ogranicza znaczenie cytowanego wymogu regulaminowego.

Art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach”. Art. 119 ust. 2 reguluje natomiast prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm. Unormowanie to przyznaje takie uprawnienie wnioskodawcy projektu, posłom oraz Radzie Ministrów.

Poza zarzutem, którego istota sprowadza się do braku wskazania źródeł finansowania realizacji projektowanej ustawy (tj. pominięcia wymogu przewidzianego w art. 118 ust. 3 Konstytucji), wnioskodawca nie określił, na czym polegało naruszenie konstytucyjnych reguł stanowienia kwestionowanej we wniosku ustawy. NRA nie sprecyzowała też innych okoliczności uzasadniających zarzuty dotyczące trybu uchwalenia ustawy nowelizującej.

Przyjmując, że Trybunał Konstytucyjny – niezależnie od stopnia określoności podniesionych we wniosku zastrzeżeń formalnych – dokonuje oceny poprawności trybu ustanowienia aktu objętego kontrolą konstytucyjności,

analiza przebiegu prac komisji sejmowych w rozpatrywanej sprawie nie potwierdza zasadności zarzutów. Dotyczy to również prac podkomisji specjalnej, powołanej – najpierw – dla rozpatrzenia projektu poselskiego, a następnie – projektu rządowego ustawy nowelizującej (od ukonstytuowania się podkomisji w dniu 2 października 2003 r. po jej 49. posiedzenie w dniu 16 lutego 2005 r.).

Taką ocenę uzasadnia wgląd w dokumentację prac komisji i podkomisji nad projektami ustawy nowelizującej: rządowym i poselskim (trwających od 16 marca do 16 czerwca 2005 r.). Dokumentacja ta nie dostarcza przesłanek dla uznania przebiegu prac za niezgodny z dyspozycjami art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji. Okoliczność, że projekt rządowy, rozpatrzony w drugim czytaniu na posiedzeniu plenarnym i skierowany wraz z projektem poselskim do prac w komisjach, nie stał się przedmiotem trzeciego czytania – na skutek zaaprobowania przez Sejm wniosku mniejszości (potraktowanego jako najdalej idąca poprawka, a bazującego na poddanym pierwszemu i drugiemu czytaniu projekcie poselskim), nie stanowi uchybienia wymogowi trzech czytań [por. L. Garlicki, *Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz ich dopuszczalnego zakresu*, (w:) *Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 1997]. Wymóg ten został w pełni bowiem zrealizowany w odniesieniu do projektu poselskiego ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o adwokaturze.

W odniesieniu do wymogu przedstawienia skutków finansowych projektowanej ustawy, a zwłaszcza w szczególności źródeł finansowania jej wdrożenia, należy zwrócić uwagę na niewielką skalę obciążeń dla budżetu państwa. Przy założonej w projekcie poselskim (który stał się podstawą uchwalonej ustawy nowelizującej) odpłatności poddania się egzaminowi konkursowemu na aplikację, nadto – z uwagi na odpłatność aplikacji adwokackiej oraz egzaminu adwokackiego realne konsekwencje finansowe dla budżetu państwa wdrożenia zaskarżonej ustawy nowelizującej mogą być uznane za znikome. Brak zatem dostatecznych przesłanek dla twierdzenia, że przy wnoszeniu poselskiego projektu ustawy oraz przy nadaniu ustawie nowelizującej ostatecznego kształtu (w trakcie trzeciego czytania) nastąpiło istotne naruszenie wymogu przewidzianego w art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu.

Z tego względu zarzut niepełnego przedstawienia przez wnoszących projekt skutków finansowych wykonania ustawy (zmieniających się przy kolejnych modyfikacjach projektu w toku prac sejmowych oraz w warunkach różnego zakresu stosowania ustawy w 2005 r. i w latach późniejszych) nie może być – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – wystarczającą przesłanką dla uznania całej ustawy za niekonstytucyjną.

Zarzuty wnioskodawcy nie mogą być uwzględnione w zakresie, w jakim ustawa nowelizująca – co trafnie podkreśla w swym stanowisku, z 12 kwietnia 2006 r., Marszałek Sejmu – zawiera unormowania sięgające poza kwestie od-

noszące się do adwokatury. W tym obszarze wykracza ona poza krąg spraw, który obejmuje legitymacja Naczelnej Rady Adwokackiej do inicjowania kontroli konstytucyjności.

3. Problem konstytucyjności art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej

Kwestionowany przez NRA art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej przewiduje, że: „Przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia pomocy prawnej, o której mowa w ust. 1, przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeśli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony”.

Art. 4 ust. 1 ustawy znowelizowanej, do którego odwołuje się przytoczone unormowanie, wylicza kategorie czynności, jakie składają się na wykonywanie zawodu adwokata. Obejmuje: udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami.

Wnioskodawca zarzucił unormowaniu art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej sprzeczność z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Rady unormowanie to wyłącza spod pieczy samorządu adwokackiego – sprawowanej na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji – świadczenie pomocy prawnej stanowiącej domenę wykonywania zawodu adwokata. Ponadto z powodu braku precyzji nie odpowiada standardom poprawnej legislacji.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z umiejscowienia kwestionowanego przepisu, tj. art. 4 ust. 1a, w sąsiedztwie art. 4 ust. 1, zawierającego wyliczenie czynności składających się na wykonywanie zawodu adwokata, a nadto z odesłania w art. 4 ust. 1a do art. 4 ust. 1 ustawy znowelizowanej wynika merytoryczny związek tych przepisów. Nie jest zrozumiałe, z jakich powodów ustawodawca posłużył się dla oznaczenia czynności pozostających poza zakresem wykonywania zawodu adwokata odwołaniem się do wyliczenia typowych czynności tego zawodu. Takie ujęcie prowadzi do ukształtowania błędnego wyobrażenia potencjalnych adresatów świadczonej pomocy prawnej. Rodzi bowiem przekonanie, że działalność polegająca na świadczeniu pomocy prawnej przez osoby wymienione w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej (tj. przez osoby wyłącznie z wyższym wykształceniem prawniczym, niebędące adwokatami lub radcami prawnymi) jest działalnością tego samego rodzaju, co pomoc prawna świadczona przez adwokatów bądź radców prawnych, wykonujących zawody zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Wykonywanie zawodu adwokata (a także radcy prawnego czy notariusza) i świadczenie w tych ramach pomocy prawnej wiąże się zarówno z uzyska-

niem specjalistycznego przygotowania zawodowego (w postaci odpowiedniej aplikacji i egzaminu), jak i z obowiązkiem przestrzegania tajemnicy zawodowej oraz powinnością ubezpieczenia się od odpowiedzialności majątkowej. Podlega ponadto pieczy odpowiedniego samorządu zawodowego i odpowiedzialności dyscyplinarnej. W sytuacji gdy art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej dopuszcza wykonywanie tych samych czynności (z wyłączeniem zastępstwa procesowego) przez osoby, wobec których nie formułuje żadnego ze wskazanych uprzednio wymogów (poza cenzusem wyższego wykształcenia prawniczego), został podważony sens wyodrębnienia przez ustawodawcę zawodów: adwokata, radcy prawnego i notariusza, jako zawodów zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że wyodrębnienie tu wymienionych zawodów wynika z woli ustawodawcy – respektowanie tej woli rodzi założenie istnienia uzasadnień dla przyjętych rozstrzygnięć i potrzeby ich spójności ze znowelizowaną ustawą.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przyjęte unormowanie ustawowe nie może być uznane za niekonstytucyjne z tego tylko powodu, że stwarza ono możliwość świadczenia pomocy prawnej przez osoby niewykonyjące zawodu zaufania publicznego i nienależące do samorządu zawodowego. Stanowisko takie zostało wyrażenie sformułowane w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 21 maja 2002 r. w sprawie o sygn. akt K 30/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „zakres czynności przypisanych adwokatom i radcom prawnym ma swe źródło w ustawach, a nie w Konstytucji (...) Konstytucja ani nie wyznacza, ani nie gwarantuje zakresu działalności adwokatów”. Nadto w wyroku z 26 listopada 2003 r. w sprawie o sygn. akt SK 22/02 (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97) Trybunał podkreślił, że: „ustawodawca powinien zająć wyraźne stanowisko co do kwestii podstawowej, czy i w jakim zakresie zarobkowe świadczenie pomocy prawnej może być wykonywane przez osoby nienależące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne”. W tym samym orzeczeniu Trybunał wyraził też pogląd, że „do ustawodawcy należy ocena, czy silniejsze racje interesu publicznego przemawiają za wyłącznością świadczenia pomocy prawnej przez członków określonych korporacji zawodowych, czy też za otwarciem tej formy aktywności – w pewnym przynajmniej zakresie – dla osób dysponujących jedynie wyższym wykształceniem prawniczym”. Dodał przy tym, że za pierwszym rozwiązaniem przemawiają względy wskazujące na potrzebę ochrony możliwie wysokiego standardu świadczeń pomocy prawnej i potrzebę istnienia nadzoru samorządowego. Za drugim przemawia zaś ochrona interesu tych grup społecznych, których nie stać na wysoko specjalistyczną pomoc prawną świadczoną przez adwokatów i radców prawnych.

Ujęcie art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej budzi zastrzeżenia konstytucyjne nie z tego powodu, że przewiduje możliwość świadczenia pomocy prawnej

przez osoby niewykonyjące zawodu adwokata, ale z uwagi na sposób, w jaki ustawodawca określił zakres i warunki świadczenia tej pomocy.

Ze względu na ochronę osób korzystających z pomocy prawnej Trybunał Konstytucyjny podziela krytycyzm wobec pozostawienia świadczenia pomocy prawnej poza (określoną przez ustawodawcę) kontrolą jej form i jakości ze strony organów władzy państwowej lub stosownego samorządu zawodowego. Jednocześnie Trybunał stoi na stanowisku, że do świadczeń pomocy prawnej, wykonywanych (co przyznaje we wspomnianym piśmie przygotowawczym również NRA) na podstawie przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie stosuje się, co do zasady, unormowań ustawy – Prawo o adwokaturze.

Ustrojodawca świadomie wyodrębnił w art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji dwa rodzaje działalności: wykonywanie zawodu zaufania publicznego (do którego odnosi uregulowanie ust. 1) oraz wykonywanie innych zawodów w ramach korzystania z wolności gospodarczej (czego dotyczy ust. 2 wspomnianego przepisu Konstytucji).

Przyjęte stanowisko wyklucza stosowanie do poddanej rozpatrzeniu działalności postanowień art. 17 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko przeciwne wymagałoby wykreowania – i to „w drodze ustawy” – odrębnego samorządu zawodowego i nadania świadczeniu pomocy prawnej w oparciu o postanowienie art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej statusu „zawodu zaufania publicznego”. Decyzja w tym zakresie należy wszak do ustawodawcy.

Świadczenie pomocy prawnej na podstawie art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie mogłoby być *de lege lata* kwalifikowane jako przejaw wykonywania zawodu zaufania publicznego. Taki bowiem status nadać może działalności zawodowej określonego typu jedynie ustawa. Konstatacja ta wynika z literalnego odczytania art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawa nowelizująca wspomnianego tu zabiegu nie dokonała. Utrzymała bowiem stan, w którym zasadniczą podstawę prawną świadczenia pomocy prawnej przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym stanowią przepisy o swobodzie działalności gospodarczej. Art. 4 ust. 1a stanowi – w pewnym sensie – ich uzupełnienie, wprowadzające wymóg posiadania wyższego wykształcenia prawniczego. Określa on jednak sferę świadczenia pomocy prawnej przez osoby wskazane w art. 4 ust. 1a w sposób mylący, a to na skutek odwołania się wprost do wyliczenia czynności podejmowanych w ramach wykonywania zawodu adwokata.

Ustawa nowelizująca, nadając świadczeniu pomocy prawnej status kwalifikowanej (przez wymóg wyższego wykształcenia prawniczego) działalności usługowej, pozostawiła ją nadal w obrębie działalności gospodarczej, realizowanej na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Kierując się potrzebą dostępności pomocy prawnej (na co zwraca uwagę stanowisko Sejmu), a zarazem – staraniem o zagwarantowanie niezbędnego minimum fachowości świadczonej pomocy prawnej, ustawodawca wprowadził w usta-

wie nowelizującej nieprzewidywany dotychczas wymóg, by osoby świadczące pomoc prawną w oparciu art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej legitymowały się ukończeniem wyższych studiów prawniczych.

Kwestia oceny, jakim kryteriom powinna odpowiadać świadczona pomoc prawna, pozostaje w gestii ustawodawcy. Od decyzji ustawodawcy zależy też, czy świadczenie pomocy poza prawniczymi zawodami zaufania publicznego wymaga ubezpieczenia od odpowiedzialności majątkowej związanej ze świadczeniem usług oraz czy i w jakim zakresie wiąże się z obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej.

Ustawa nowelizująca nie zawiera ujętej *expressis verbis* prawnej podstawy objęcia pomocy prawnej świadczonej przez absolwentów studiów prawniczych – nieadwokatów – pieczę samorządu adwokackiego (bądź innego prawniczego samorządu zawodowego). Wnioskodawca w swym wniosku do Trybunału Konstytucyjnego dokonał w tym zakresie nadmiernej ekstrapolacji postanowień art. 4 ust. 1 ustawy znowelizowanej na wszelkie formy świadczenia pomocy prawnej. Taka wykładnia prowadzi do nieuzasadnionego rozszerzenia zakresu pieczy realizowanej przez adwokacki samorząd zawodowy. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego pieczę jakiegokolwiek samorządu zawodowego (w tym samorządu adwokackiego) – ze względu na swą naturę i zasięg podmiotowy – nie może obejmować czynności, które nie są czynnościami wchodzącymi w zakres wykonywania danego zawodu. Dotyczy to także zawodu adwokata (oraz przygotowania do jego wykonywania w ramach aplikacji).

Rozważając jako drugi zarzut sprzeczności art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej z zasadą poprawnej legislacji, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zamieszczenie kwestionowanego przez Naczelną Radę Adwokacką przepisu w tekście znowelizowanej ustawy – Prawo o adwokaturze – przy jednoczesnym poniechaniu odpowiednich modyfikacji unormowań ustawowych dotyczących innych zawodów prawniczych, świadczących pomoc prawną – prowadzi do istotnego spotęgowania niejasności interpretacyjnych. Niejasności te odnoszą się do następstw prawnych wprowadzenia w życie kwestionowanego art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej.

Całkowicie niezrozumiałe są przesłanki umieszczenia w ustawie znowelizowanej, w segmencie odnoszącym się do adwokatury, przepisu dotyczącego świadczenia pomocy prawnej przez osoby nieposiadające statusu adwokata (aplikanta adwokackiego). Przyjęte rozwiązanie legislacyjne może łatwo prowadzić do mylnego przekonania, że ustawodawca zmierzał do „przemieszczenia” świadczenia pomocy prawnej w ramach dodanego art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej z kategorii usług prawniczych wykonywanych na podstawie zarejestrowanej działalności gospodarczej (a zatem ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) w kierunku wykonywania zawodu adwo-

kata. „Przemieszczenie” to nie mogło wszakże nastąpić bez jednoznacznego nadania przez ustawodawcę działalności określonej w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej statusu zawodu zaufania publicznego przy jednoczesnym spełnieniu pozostałych wymogów art. 17 ust. 1 Konstytucji, tj. przy powołaniu dla tej działalności „w drodze ustawy” odrębnego samorządu zawodowego.

Skoro z woli ustawodawcy to nie nastąpiło, działalność ta pozostaje „zwykłą” działalnością zawodową (bez przymiotów „zawodu zaufania publicznego”). Podlega ona rygorom ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Intencją ustawodawcy było – jak się wydaje – stworzenie specjalnej podstawy prawnej wykonywania usług prawniczych o mniej złożonym charakterze. Istnieją bowiem wyraźne racje społeczne przemawiające za poszerzeniem dostępu obywateli do profesjonalnej pomocy prawnej.

Ta godna uwagi intencja została wszakże zrealizowana w sposób obciążony licznymi wadami legislacyjnymi. Nie można też odnaleźć istotnych i racjonalnych argumentów przemawiających za jednoczesnym ustawowym poddaniem tej samej kategorii czynności zawodowych rygorystycznym wymaganiom zawodu zaufania publicznego i wyłączeniem tych wymagań w odniesieniu do osób nieobligowanych do wykazania się specjalistycznymi kwalifikacjami (poza przesłanką wyższego wykształcenia prawniczego) i wyłączonych spod nadzoru nad świadczeniem pomocy prawnej.

Nie należy bagatelizować poszukiwania miejsc pracy dla rosnącej liczby absolwentów wyższych studiów prawniczych w sytuacji, gdy nie znajdują oni zatrudnienia w reglamentowanych zawodach prawniczych, pozostających pod kontrolą (pieczęcią) prawniczych samorządów zawodowych. W tym względzie Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku z 21 maja 2001 r. w sprawie o sygn. K 30/01, że ustawodawca winien otworzyć możliwość świadczenia pomocy prawnej w ograniczonym zakresie przez osoby, które legitymują się ukończeniem wyższych studiów prawniczych i uzyskały tytuł zawodowy magistra prawa.

Podzielając pogląd Marszałka Sejmu oraz Prokuratora Generalnego o potrzebie nowelizacji ustaw o zawodach prawniczych, Trybunał Konstytucyjny, w pierwszym rzędzie, uznaje za nieadekwatne umiejscowienie przepisu art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej w segmencie unormowań dotyczących adwokatury.

Posłużenie się odesłaniem do postanowień art. 4 ust. 1 ustawy znowelizowanej – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – znacząco pogłębia trudności w rozgraniczeniu zakresu pomocy prawnej, jaka ma być świadczona na podstawie art. 4 ust. 1a, i zakresu pomocy świadczonej w ramach wykonywania zawodu adwokata (a także radcy prawnego i w pewnym zakresie notariusza).

Art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie odpowiada wymogom dostatecznej określoności prawa i poprawnej legislacji. Dotyczy to również wątpliwości

związanych z użyciem w tej samej ustawie zróżnicowanych określeń: „osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze” oraz „ukończył wyższe studia prawnicze w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskał tytułu magistra”.

Z tych wszystkich powodów art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie spełnia standardów dostatecznej określoności prawa, tj. wymogów wyprowadzonych z art. 2 Konstytucji.

Pozostawienie świadczenia pomocy prawnej – w oparciu o art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej – bez wymogu uprzedniego przygotowania zawodowego (po ukończeniu studiów prawniczych) oraz bez wyspecjalizowanej kontroli zawodowej może prowadzić do niepożądanych skutków społecznych. W szczególności idzie tu o nieodwracalne prawnie następstwa błędnych porad czy nieuświadomianych bądź wynikłych z braku doświadczenia zawodowego zaniechań. Zapobieganie tego typu sytuacjom leży w żywotnym interesie szerokich kręgów społeczeństwa i wykracza poza ramy zawodowych środowisk prawniczych.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega zatem pilną potrzebę dokładnego sprecyzowania w odrębnej ustawie zakresu tak świadczonych usług prawniczych (pomocy prawnej) przy bardzo wyraźnym i precyzyjnym oddzieleniu od pomocy świadczonej przez adwokatów, radców prawnych czy notariuszy. Zakres pomocy prawnej świadczonej przez osoby wymienione w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej nie mógłby być tożsamy z zakresem pomocy świadczonej przez adwokatów (bądź radców prawnych). Dotyczyć winien głównie usług prawniczych o mniej złożonym charakterze. Ustawodawca musi udzielić jasnej odpowiedzi na pytanie, według jakich kryteriów ma nastąpić podział sfer w zakresie świadczenia pomocy prawnej między prawników o kwalifikacjach potwierdzonych wpisem na listę zawodu zaufania publicznego (adwokatów, radców prawnych, notariuszy) a osoby legitymujące się tylko wyższym wykształceniem prawniczym. Ustawa ta winna określić nadto sposób rozpoczęcia i zakończenia tego typu działalności, zdefiniować formy organizacyjne wskazanego tu świadczenia pomocy prawnej, uregulować formy nadzoru zawodowego oraz zakres i tryb egzekwowania odpowiedzialności za świadczone usługi (przy ewentualnej powinności majątkowego ubezpieczenia odpowiedzialności zawodowej). Postulowana regulacja byłaby *lex specialis* w relacji do nazbyt na tym polu ogólnych unormowań obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Sprawowanie przez samorząd adwokacki „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” obejmuje pieczę nad świadczeniem pomocy prawnej przez adwokatów i aplikantów adwokackich. Nie wykracza swym zasięgiem poza wskazany tu krąg podmiotów. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny nie podziela twierdzenia NRA o bezpośrednim naruszeniu przez unormowanie art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji nie może być bowiem uznany za konstytucyjną

podstawę rozciągnięcia na osoby świadczące pomoc prawną na podstawie unormowania art. 4 ust. 1a znowelizowanej ustawy pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu, realizowanej przez samorząd adwokacki. Świadczenie pomocy prawnej przez osoby wskazane w art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej stanowi z istoty swej formę korzystania ze swobody działalności gospodarczej.

Nie wyklucza to uznania za pożądane roztoczenia przez samo państwo bądź wyspecjalizowane instytucje publiczne kontroli nad należyтым świadczeniem pomocy prawnej przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym, mające działać w sferze zbliżonej do określonej w kwestionowanym art. 4 ust. 1a ustawy znowelizowanej, a nadto – na podstawie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

4. Kwestia konstytucyjności art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej (pozbawienie Naczelnej Rady Adwokackiej uprawnienia do ustalania „zasad składania egzaminu adwokackiego”)

Naczelna Rada Adwokacka zakwestionowała konstytucyjność art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, który nadał nowe brzmienie art. 58 pkt 12 lit. b znowelizowanej ustawy – Prawo o adwokaturze. W wyniku kwestionowanej nowelizacji Naczelna Rada Adwokacka została pozbawiona przysługującego jej uprzednio uprawnienia do ustalania „zasad składania egzaminu adwokackiego”.

Aplikacja adwokacka stanowi podstawową formę przygotowania zawodowego do podjęcia i wykonywania zawodu adwokata. W ramach aplikacji adwokackiej aplikanci przechodzą nie tylko szkolenie teoretyczne, ale – co stanowi jej specyfikę – doskonałą umiejętnośći praktyczne, objęte zakresem zawodu adwokata. Podejmują w szczególności – dotychczas pod nadzorem swego patrona – czynności zawodowe należące do typowych dla wykonywania zawodu adwokata: udzielają porad prawnych, przygotowują opinie prawne, redagują pisma procesowe, a nawet – w zakresie określonym przez prawo – podejmują czynności wchodzące w zakres zastępstwa procesowego przed sądami i innymi organami. Z tego też powodu nigdy nie istniała tzw. pozaetatowa aplikacja adwokacka.

W tym zakresie działalność aplikantów adwokackich nie odbiega od natury czynności zawodowych adwokatów. Czynności te z mocy art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze zostały poddane pieczy organów samorządu adwokackiego. W trosce o jakość czynności należących do zakresu wykonywania zawodu adwokata oraz właściwego przygotowania zawodowego aplikantów adwokackich do przyszłego wykonywania zawodu adwokata (w pełnym wymiarze czynności zawodowych) pożądane pozostaje objęcie całego przebiegu aplikacji adwokackiej pieczą organów samorządu adwokackiego nakierowaną na należyte wykonywanie zawodu. Elementem

tej pieczy jest odpowiednio znaczący wpływ na „zasady odbywania aplikacji adwokackiej”.

Elementem finalnym aplikacji adwokackiej, zamykającym etap przygotowania do zawodu i zarazem otwierającym możliwość wpisu na listę adwokatów, jest egzamin adwokacki. W okresie poprzedzającym nowelizację ustalanie zarówno zasad odbywania aplikacji, jak i zasad składania egzaminu adwokackiego pozostawało w gestii organów samorządu adwokackiego (ściślej: Naczelnej Rady Adwokackiej). Przepis art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej pozbawił NRA uprawnienia do ustalania zasad składania egzaminu adwokackiego (przy zachowaniu w kompetencjach NRA ustalania zasad odbywania aplikacji).

Nie kwestionując potrzeby istotnego wglądu czynnika państwowego (w tym zwłaszcza: Ministra Sprawiedliwości) w ustalanie zasad egzaminu adwokackiego, nie sposób nie zauważyć, że wyłączenie wszelkiego wpływu samorządu adwokackiego na ustalanie zasad składania egzaminu zawodowego (jakim jest egzamin adwokacki), który rozstrzyga merytorycznie o dopuszczeniu do wykonywania zawodu adwokata, uniemożliwia temu samorządowi wywiązanie się w istotnym zakresie z powinności konstytucyjnej, ustanowionej w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca przy tym uwagę, że nie chodzi tu o podejmowanie decyzji jednostkowych w ramach egzaminu adwokackiego.

Wobec wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji pieczy samorządu adwokackiego nad wykonywaniem zawodu adwokata, pozbawienie przez art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej NRA uprawnień do ustalania „zasad składania egzaminu adwokackiego” prowadzić może do stanu istotnie zawężającego szanse realizacji konstytucyjnej powinności właściwego (pełnego) sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 1 pkt 5 lit. b ustawy znowelizowanej, nadający nowe brzmienie art. 58 pkt 12 lit. b ustawy znowelizowanej, za niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Odpowiednie przyszłe rozstrzygnięcie ustawodawcy wymagać będzie harmonizacji z postanowieniem art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Ubieganie się o wpis na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i egzaminu adwokackiego (art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej)

Wnioskodawca zarzucił niezgodność art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis zwalnia od wymogów odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego – przy ubieganiu się o wpis na listę adwokatów – osoby, które kiedykolwiek zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, radcowski lub notarialny.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na utrzymane przez ustawodawcę w ustawie nowelizującej istotne różnice w przebiegu aplikacji oraz w zakresie

szkolenia i egzaminów dotyczących wyszczególnionych tu zawodów prawniczych. Nie znajduje jednak we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej dostatecznie przekonujących argumentów na rzecz tezy o nieprzydatności (bądź ograniczonej użyteczności) przygotowania zawodowego potwierdzonego zdaniem egzaminem sędziowskim, radcowskim oraz (z pewnymi zastrzeżeniami) – prokuratorskim, a także notarialnym do wykonywania zawodu adwokata. W sytuacji gdy aplikacja i egzamin sędziowski przygotowuje i weryfikuje przydatność konkretnych osób do podjęcia wysoce odpowiedzialnej funkcji sędziego, trudno byłoby przyjąć pogląd, że złożenie egzaminu sędziowskiego stanowi zbyt niski wymóg znajomości prawa dla przyjęcia w poczet korporacji zawodowej adwokatów.

Przy postępującym zbliżeniu ról zawodowych adwokata i radcy prawnego oraz wydłużeniu aplikacji radcowskiej (tożsamej z trwaniem aplikacji adwokackiej) nie istnieją przesłanki kwestionowania przygotowania zawodowego, jakie przynosi aplikacja radcowska potwierdzona zdaniem egzaminem (radcowskim). Zasada wolności wyboru i wykonywania zawodu, gwarantowana w art. 65 Konstytucji, mieści możliwość dokonania zmiany zawodu z zachowaniem ograniczeń określonych w ustawie.

Wątpliwości może wzbudzić – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – objęcie dopuszczeniem do zawodu adwokata osób z odbytą aplikacją i zdaniem egzaminem prokuratorskim oraz notarialnym, przede wszystkim ze względu na istotną odmienność zakresu przedmiotowego kształcenia oraz zróżnicowanie profilu powinności zawodowych odpowiednio: adwokata i prokuratora oraz notariusza.

W toku postępowania zainicjowanego wnioskiem osoby wymienionej w art. 66 ust. 1 pkt 2 o wpis na listę adwokatów samorząd adwokacki może, a nawet winien badać, czy konkretna osoba ubiegająca się o wpis na listę adwokatów daje rękojmię należytego wykonywania zawodu adwokata. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że możliwy jest (także w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji) przepływ z jednego do innego zawodu prawniczego. Nie oznacza to jednak, że przepływ taki ma następować automatycznie, bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego. W warunkach obowiązywania konstytucyjnej zasady równości i równego traktowania przesłankami oceny winny być m.in. czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem danego zawodu prawniczego. Kwestie te winien rozstrzygnąć jednoznacznie ustawodawca.

Nowelizacja ustawy – Prawo o adwokaturze stworzyła nową sytuację prawną w zakresie ubiegania się o wpis na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i egzaminu adwokackiego. O możliwość wpisu ubiegać się obecnie mogą osoby bez wymaganego uprzednio trzyletniego stażu w innym zawodzie

prawniczym. Mankamentem art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy znowelizowanej jest brak ustawowego wymogu jakiegokolwiek stażu zawodowego, a nadto – nieokreślenie maksymalnego okresu, jaki upłynął od momentu złożenia – przez ubiegającego się o wpis na listę adwokatów – innego niż adwokacki egzaminu prawniczego. Dopuszcza to ubieganie się o wpis na listę adwokatów przez osoby, które uzyskały przed wielu laty dyplom ukończenia wyższych studiów prawniczych i odbyły inną niż adwokacka aplikację w całkowicie odmiennym systemie prawnym, bez jakiegokolwiek weryfikacji znajomości aktualnie obowiązującego prawa. Nadto umożliwiał dostęp do zawodu adwokata osobom bez jakiegokolwiek praktycznego doświadczenia prawniczego, w tym – profilującej umiejętności praktyczne aplikacji zakończonej egzaminem. Sytuacja ta stwarza niebezpieczeństwo nienależytego wykonywania zawodu. W tym zatem zakresie, jako nieodpowiadająca wymogom art. 17 ust. 1 Konstytucji, winna być poddana przez ustawodawcę stosownej modyfikacji.

6. Dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji adwokackiej (art. 66 ust. 1a pkt 2–4 ustawy znowelizowanej)

Naczelna Rada Adwokacka zarzuciła art. 66 ust. 1a pkt 2–4 ustawy znowelizowanej, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 7 lit. b ustawy nowelizującej, niezgodność z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty te dotyczą dopuszczenia do egzaminu adwokackiego osób bez odbycia aplikacji adwokackiej. Naruszenie wymogów wynikających z art. 2 Konstytucji wnioskodawca upatruje w braku precyzji i określoności wskazanych tu unormowań ustawowych. Uzasadnia to zarzut naruszenia standardu poprawnej legislacji. Natomiast zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji sprowadza się do pominięcia legitymowanej konstytucyjnie pieczy nad dostępem do zawodu adwokata.

Ocena precyzji kwestionowanych postanowień art. 66 ust. 1a pkt 2–4 wymaga przypomnienia ich sformułowań. I tak: art. 66 ust. 1a pkt 2 mówi o osobach, „które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego”. Z kolei przepis art. 66 ust. 1a pkt 4 dotyczy osób, „które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły, przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego, działalność gospodarczą wpisaną do Ewidencji Działalności Gospodarczej, jeżeli przedmiot tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej, o której mowa w art. 4 ust. 1a”.

Zakresem zaskarżenia przez Naczelną Radę Adwokacką objęty został nadto art. 66 ust. 1a pkt 3 ustawy znowelizowanej. Przepis ten pozwala na

dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji adwokackiej osób, „które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego”.

Rozpatrując zarzut niedostatecznej określoności, a przez to – niespełnienia wymogu poprawnej legislacji, w odniesieniu do art. 66 ust. 1a pkt 2 ustawy znowelizowanej, Trybunał Konstytucyjny podziela wątpliwości co do precyzji wyodrębnienia osób „zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” przez wymagany okres co najmniej pięciu lat. Pojęcie „stanowisk związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” nie określa rodzaju wzmiankowanej tu „więzi” („związania”) stanowiska z rozległymi i złożonymi procesami „tworzenia” oraz „stosowania” prawa. Określenie to nie precyzuje, czy chodzi o udział merytoryczny w „tworzeniu” lub „stosowaniu” prawa, czy także (czego nie determinuje ukończenie wyższych studiów prawniczych) – o zatrudnienie na stanowiskach niewymagających umiejętności prawniczych, np. w zakresie obsługi technicznej, sekretarskiej, informatycznej bądź w służbach pomocniczych (bibliotece, elektronicznej bazie danych) instytucji tworzących lub stosujących prawo. Użyte w kwestionowanym segmencie przepisu określenia nie sprecyzowały dostatecznie rodzaju wykonywanych czynności (skali ich związku merytorycznego z procesem „tworzenia” lub „stosowania” prawa). Nadto nie wykluczają osób zatrudnionych na stanowiskach o nader wąskim zakresie stosowania jednej dziedziny prawa (np. tylko celnego, podatkowego, budowlanego) i – w konsekwencji – nader wąskich (fragmentarycznych) doświadczeniach zawodowych, jeśli oceniać je z perspektywy umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu adwokata.

Wskazane tu braki określoności i możliwość dowolnej interpretacji uzasadniają zastrzeżenia co do zgodności art. 66 ust. 1a pkt 2 ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Analogiczne wątpliwości nasuwa z punktu widzenia art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji art. 66 ust. 1a pkt 4 ustawy znowelizowanej. Przepis ten uprawnia do przystąpienia do egzaminu adwokackiego (bez odbycia aplikacji) osoby z wyższym wykształceniem prawniczym, „które prowadziły przez okres co najmniej 5 lat (...) działalność gospodarczą (...), jeśli przedmiot tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej (...)”. Przepis ten nie wymaga jednak, by osoby prowadzące taką działalność gospodarczą musiały przez okres wskazany (a nawet – jakkolwiek) zajmować się osobiście i w sposób ciągły świadczeniem pomocy prawnej. Co więcej, świadczenie pomocy prawnej mogło stanowić jedynie przedmiot deklarowanej i wpisanej do ewidencji, choć niekoniecznie wykonywanej, działalności. Ujęcie art. 66 ust. 1a pkt 4 możliwości takiej w każdym razie nie wyklucza.

Zakres przedmiotowy art. 66 ust. 1a pkt 4 ustawy znowelizowanej pozostaje więc – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nadmiernie elastyczny, a w każdym razie – niedostatecznie precyzyjny. Nie spełnia przeto wymogu dostatecznej określoności. W tym zakresie pozostaje w kolizji z wynikającą z art. 2 Konstytucji zasadą poprawnej legislacji.

Ponadto, dopuszczając do zawodowego egzaminu adwokackiego osoby o niesprawdzonych obiektywnie umiejętnościach zawodowych, z pominięciem stosownej aplikacji, ogranicza możliwość sprawowania w stosunku do tych osób pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu (zwłaszcza bezpośrednio po wpisie na listę adwokatów). W tym też zakresie wykazuje brak zgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Bardziej złożona jest kwestia oceny zgodności z zasadą poprawnej legislacji wyrażoną przez zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji), a zwłaszcza z art. 17 ust. 1 Konstytucji, unormowania art. 66 ust. 1a pkt 3 ustawy znowelizowanej. Przepis ten umożliwi dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez uprzedniego odbycia aplikacji adwokackiej „osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego”.

Tworzenie prawa pozostaje w gestii państwowych organów prawotwórczych lub też, w odniesieniu do prawa miejscowego, w gestii organów stanowiących samorządu terytorialnego. Określenie dotyczące „wykonywania (...) usług polegających na tworzeniu prawa” nie ma realnego odpowiednika w obowiązującym systemie prawnym RP. Nie może wystąpić w rzeczywistości państwa prawnego, jeśli rozumieć je literalnie. Wprowadzenie tego określenia w ustawie nowelizującej z 30 czerwca 2005 r. jest zatem przejawem daleko posuniętej niefrasobliwości i niestaranności językowej ustawodawcy. Równie nieokreślone i potencjalnie mylące jest pojęcie „usług świadczonych na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, polegających na stosowaniu prawa”. Stosowanie prawa (w znaczeniu ścisłym) jest bowiem funkcją organów władzy publicznej.

Tym samym ustawodawca użył w art. 66 ust. 1a pkt 3 pojęć, które nie znajdują odpowiednika w obowiązującym systemie prawnym. Pozostają one zasadniczo niejasne i mylące znaczeniowo, a przez to otwarte na dowolność interpretacji. W tej sytuacji unormowanie art. 66 ust. 1a pkt 3 nie spełnia podstawowych standardów poprawnej legislacji, wynikających z zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji). Pozostaje nadto niedookreślone znaczeniowo do tego stopnia, że uniemożliwia sprecyzowanie zasięgu podmiotowego (kręgu osób), które poprzez składanie egzaminu adwokackiego aspirują do wykonywania zawodu adwokata, który pozostaje pod pieczęcią samorządu

adwokackiego. W tym zakresie unormowanie godzi w możliwość precyzyjnej realizacji art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Uznanie za niezgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji art. 66 ust. 1a pkt 2–4 ustawy znowelizowanej skutkuje uznaniem za niezgodne z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi art. 66 ust. 1b i 1c ustawy znowelizowanej w zakresie, w jakim występują one (i są stosowane) jako przepisy związkowe przy sięganiu po unormowania art. 66 ust. 1a pkt 2–4 znowelizowanej ustawy – Prawo o adwokaturze.

7. Kwestia uprawnień do formowania komisji konkursowych na aplikację adwokacką

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9) proces naboru na aplikację adwokacką (i radcowską) – jako niedotyczący osób wykonujących czynności zawodowe adwokata – pozostaje poza podmiotowymi granicami „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”, sprawowanej przez samorząd adwokacki w oparciu o art. 17 ust. 1. Konstytucji. W tym zakresie Trybunał Konstytucyjny stoi konsekwentnie na stanowisku, że kwestia naboru do zawodów prawniczych jest kwestią publiczną. Jako taka podlega regulacji ustawowej. Realizacja dyspozycji ustawowych winna zatem spoczywać w gestii właściwych organów państwowych, w tym – odpowiedzialnego przed Sejmem Ministra Sprawiedliwości.

W odniesieniu do naboru przeprowadzonego w 2005 r. (a zatem – w czasie już minionym) przez okręgowe rady adwokackie samorząd adwokacki zachował szereg istotnych kompetencji merytorycznych. Okręgowe rady adwokackie pozostały w 2005 r. instytucjami przeprowadzającymi wzmiankowany tu nabór, a Naczelna Rada Adwokacka (zgodnie z art. 6 ust. 4, 5 i 7 ustawy nowelizującej) zachowała przemożny wpływ na dobór pytań na egzamin konkursowy (w tym: przewodnictwo zespołu przygotowującego zestaw pytań i cztery na pięć miejsc w składzie tegoż zespołu). Okręgowe rady adwokackie – zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy nowelizującej zachowały – przy naborze w 2005 r. – uprawnienie do powoływania komisji konkursowych do przeprowadzenia egzaminu konkursowego dla kandydatów na aplikację adwokacką (trzech na pięciu członków) reprezentantów samorządu adwokackiego. W tej sytuacji trudno – wbrew twierdzeniom Naczelnej Rady Adwokackiej – uznać, że merytoryczny wpływ Ministra Sprawiedliwości na proces naboru na aplikację adwokacką w 2005 r. był „przemożny”. Samo zaś uprawnienie do wyznaczenia terminów egzaminu konkursowego oraz terminu dodatkowego (art. 6 ust. 1 ustawy nowelizującej, art. 75a ust. 5 ustawy znowelizowanej) nie narusza – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – ustawowej pozycji samorządu adwokackiego, a tym bardziej – pozostając poza jej zakresem – konstytucyjnie gwarantowanej pieczy „nad należyтым wykonywaniem zawodu”.

8. Zakres stosowania art. 78 ustawy znolizowanej

Wnioskodawca zakwestionował nadto zgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji postanowień art. 78 ustawy – Prawo o advokaturze (w brzmieniu określonym przez art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej), a nadto – dodane przez art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej art. 78a–78i ustawy znolizowanej.

Kwestionowane przepisy stanowią kompleks unormowań regulujących zasady przeprowadzania i przebiegu egzaminu adwokackiego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego stanowią one całościowy i wewnętrznie powiązany system i jako elementy tego systemu winny być oceniane również z punktu widzenia ich konstytucyjności. Wskazany tu regulacjom wnioskodawca zarzuca sprzeczność z art. 2 Konstytucji przez to, że naruszają one zasady poprawnej legislacji, oraz niezgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji, gdyż odbierając samorządowi adwokackiemu uprawnienia do przeprowadzania egzaminu adwokackiego, naruszają uprawnienia tego samorządu w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Trybunał Konstytucyjny rozważył przede wszystkim, czy egzamin adwokacki ma status egzaminu zawodowego (jest egzaminacyjnym sprawdzianem umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu adwokata), czy też uzyskał w znolizowanej ustawie – Prawo o advokaturze status prawny państwowego egzaminu prawniczego. Umieszczenie kwestionowanych przepisów dotyczących egzaminu adwokackiego w znolizowanej ustawie – Prawo o advokaturze prowadzi do uznania, w drodze wykładni systemowej – że egzamin adwokacki (mimo zmian dotyczących jego przebiegu) nie stracił cech egzaminu zawodowego. Za takim charakterem egzaminu adwokackiego przemawia pośrednio art. 78i ustawy znolizowanej, który stanowi, że „uchwała komisji o pozytywnym wyniku egzaminu adwokackiego stanowi podstawę do wydania uchwały o wpisie na listę adwokatów”. Wpis zaś na listę adwokatów umożliwia rozpoczęcie wykonywania zawodu adwokata.

Okoliczności te, a także fakt, że zasadniczy krąg osób przystępujących do egzaminu adwokackiego stanowią aplikanci adwokaccy, uzasadniają potrzebę zharmonizowania trybu przeprowadzania egzaminu adwokackiego z zadaniami samorządu zawodu zaufania publicznego, określonymi w art. 17 ust. 1 Konstytucji.

W kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji konieczne jest zagwarantowanie organom samorządu adwokackiego odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na zakres merytoryczny egzaminu adwokackiego, stanowiącego sprawdzian umiejętności w zakresie wykonywania zawodu adwokata. Wymaga to zagwarantowania samorządowi zawodowemu odpowiedniego uczestnictwa w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego, a nadto – adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składzie komisji do przeprowadzenia egzaminu. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że nie chodzi tu o większościowy udział przedstawicieli samorządu adwokatów w składzie

komisji do przeprowadzenia egzaminu ani też o taki udział w składzie zespołu formułującego zestawy pytań i tematów na potrzeby egzaminu adwokackiego, całkowicie pominięty w ustawie nowelizującej. Wymóg odpowiedniego (adekwatnego) udziału winien być rozumiany jako gwarancja uczestniczenia w działaniach merytorycznych związanych z określeniem zakresu egzaminu adwokackiego, a ponadto – zgodnie z naturą egzaminu – sprawdzenia umiejętności zawodowych, predysponujących do wykonywania zawodu adwokata. Winien on ponadto odpowiadać zasadzie samorządności, tj. kształtowania przez samorząd zawodowy jego reprezentacji w składach wspomnianych tu ciał kolegialnych (zespołu ustalającego zestaw pytań na potrzeby egzaminu oraz komisji do przeprowadzenia egzaminu). Wykonywanie przez samorząd zawodowy adwokatów funkcji określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji wymaga ponadto uczestnictwa przedstawicieli samorządu w postępowaniu odwoławczym po przeprowadzeniu egzaminu adwokackiego.

W zakresie, w jakim unormowanie art. 78 znowelizowanej ustawy nie uwzględnia wskazanych tu wymogów, ogranicza ono możliwość pełnej realizacji funkcji samorządu zawodowego adwokatów, określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucji, a zwłaszcza – sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu i przygotowaniem do niego. Uzasadnia to zarzut braku koherencji unormowań art. 78 ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w tym miejscu, że nie wyklucza innej postaci egzaminów dopuszczających do wykonywania zawodów prawniczych, w tym: jedno- lub dwustopniowego państwowego egzaminu prawniczego. Przy tej formule egzaminu rola organów państwowych byłaby decydująca.

To potencjalne rozwiązanie wymagałoby jednak wyraźnie sformułowanej (a nie tylko – dorozumianej) decyzji ustawodawcy oraz ulokowania przepisów o państwowym egzaminie (egzaminach) prawniczym (prawniczych) w odrębnej ustawie. Łączyłoby się to jednak z kompleksową zmianą systemu przygotowania do zawodów prawniczych. Reforma taka musiałaby też uwzględniać zasadę równego dostępu do tych zawodów, jako konsekwencję zasady równego traktowania ubiegających się o ten dostęp.

W aktualnym stanie prawnym istotną przeszkodą do takiego ukształtowania egzaminu adwokackiego jest art. 78 ust. 3 ustawy znowelizowanej. Przepis ten stanowi: „Egzamin adwokacki polega na sprawdzeniu przygotowania prawniczego osoby przystępującej do egzaminu adwokackiego (...) do samodzielnego i należytego wykonywania zawodu adwokata (...)”. Znowelizowana ustawa podtrzymuje – z woli ustawodawcy – status egzaminu adwokackiego jako egzaminu weryfikującego przygotowanie umiejętności składających ten egzamin do wykonywania zawodu adwokata. Uzasadnia to objęcie zakresu tego egzaminu pieczą samorządu adwokackiego. W rezultacie zaś uzasadnia zarzut sprzeczności w odniesieniu do art. 78 ust. 1 i 6 oraz art. 78i ust. 2 i 3 ustawy znowelizowanej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Jednocześnie wobec braku wskazania przez wnioskodawcę (także w piśmie przygotowawczym z 11 kwietnia 2006 r.) przesłanek zarzutu naruszenia przez art. 78 ust. 2, 3, 4, 5 i 7, art. 78a–h oraz art. 78i ust. 1 i 4 ustawy znolizowanej art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uznał wspomniany zarzut za niedostatecznie uzasadniony.

9. Kwestia zasad przeprowadzania egzaminu adwokackiego w 2005 r. i 2006 r. (zagadnienia intertemporalne i zasada równości)

Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył również zarzut naruszenia przez art. 5 ustawy nowelizującej zasad wynikających z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Wnioskodawca uzasadnia ten zarzut twierdzeniem, że kwestionowany przepis prowadzi do nierównego traktowania osób będących w tej samej sytuacji prawnej (aplikantów adwokackich odbywających ostatni rok aplikacji). Przewiduje bowiem zdawanie przez część z nich egzaminu adwokackiego na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej ustawę – Prawo o adwokaturze, przez część zaś na zasadach określonych w ustawie nowelizującej.

Sformułowany tu zarzut nie jest – w ocenie Trybunału – zasadny. Ustawa nowelizująca jednoznacznie odróżniła aplikantów adwokackich (a także radcowskich i notarialnych), których termin egzaminu zawodowego przypada na rok 2005, od pozostałych przystępujących do egzaminu, którego termin jest późniejszy. Do pierwszej grupy przystępujących do egzaminu nakazuje stosować zasady dotychczasowe, do drugich – zasady po nowelizacji.

Ustawodawca ma prawo określić termin wejścia w życie ustawy nowelizującej i moment, od którego jest ona stosowana. Zbiorowość aplikantów adwokackich, którym termin egzaminu przypadł na rok 2005, może być traktowana jako odmienna od zbiorowości aplikantów, dla których termin egzaminu przypada na okres po 31 grudnia 2005 r. Do obu tych grup aplikantów mogą być zastosowane zróżnicowane zasady przeprowadzania egzaminu. Nawet w przypadku aplikantów rozpoczynających aplikację w okresie obowiązywania dotychczasowych zasad trudno byłoby uzasadnić (np. w oparciu o zasadę ochrony praw nabytych) prawo do zdawania egzaminu – w terminie po wejściu w życie nowych unormowań – na zasadach dotychczasowych. Nie wyklucza to słuszności postulatu względnej stabilności wspomnianych zasad, podzielanego przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny w tej sytuacji nie uznaje zasadności zarzutu naruszenia przez art. 5 ustawy nowelizującej zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Wobec braku wskazania przez wnioskodawcę zakresu oraz przesłanek naruszenia przez kwestionowany przepis art. 2 Konstytucji (i braku merytorycznego uzasadnienia tego zarzutu), Trybunał Konstytucyjny nie może oceniać zasadności zarzutu niezgodności art. 5 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji.

10. Zagadnienie odpłatności za odbywanie aplikacji adwokackiej i przystąpienie do egzaminu adwokackiego (art. 76b ustawy znowelizowanej)

Wadą prawną regulacji zawartej w art. 76b ustawy znowelizowanej (dodanym na podstawie art. 1 pkt 17 ustawy nowelizującej) pozostaje brak przepisów przejściowych. Dotyczy to przepisów, które regulowałyby kwestię odpłatności aplikacji adwokackiej aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej. Wada ta czyni zasadny zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 2 Konstytucji wskutek niedostatecznej ochrony „interesów w toku”.

Z tego powodu Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 76b ustawy – Prawo o adwokaturze za niezgodny z wynikającymi z art. 2 Konstytucji wymogami poprawnej legislacji oraz ochrony „interesów w toku”.

11. Główne przesłanki umorzenia postępowania

Wnioskodawca nie przytoczył argumentów uzasadniających dostatecznie niezgodność z Konstytucją przepisów art. 78 ust. 2, 3, 4, 5 i 7, art. 78a–h oraz art. 78i ust. 1 i 4 znowelizowanej ustawy – Prawo o adwokaturze z punktu widzenia przywołanego wzorca kontroli konstytucyjności (tj. art. 17 ust. 1 Konstytucji).

Ze względu na dokonane podczas rozprawy cofnięcie przez wnioskodawcę wniosku, w zakresie zbadania zgodności art. 6 i art. 10 ustawy nowelizującej z art. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny postanowił umorzyć postępowanie w tym przedmiocie.

12. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów dotyczących pozbawienia samorządu adwokackiego wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego i składu komisji do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego oraz przepisu przewidującego świadczenie pomocy prawnej przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze

Utrata mocy obowiązującej uznanego za niezgodny z Konstytucją art. 1 pkt 5 lit. b ustawy nowelizującej, zmieniającego brzmienie art. 58 pkt 12 lit. b ustawy znowelizowanej – Prawo o adwokaturze, w zakresie, w jakim pozbawił samorząd adwokacki wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego, odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata, powoduje konieczność nowego uregulowania tej kwestii. Podobna sytuacja dotyczy uznanych za niezgodne z Konstytucją przepisów ustawy znowelizowanej – Prawo o adwokaturze, w tym: art. 4 ust. 1a, dodanego na podstawie art. 1 pkt 1 ustawy nowelizującej, przewidującego świadczenie pomocy prawnej przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, jak również art. 78 ust. 1 i 6, w brzmieniu nada-

nym przez art. 1 pkt 19 ustawy nowelizującej, i art. 78i ust. 2 i 3, dodanego na podstawie art. 1 pkt 20 ustawy nowelizującej, odnoszących się do zasad formowania składu komisji do przeprowadzenia egzaminu adwokackiego.

Utrata mocy obowiązującej przez wskazane tu przepisy powoduje konieczność ustanowienia nowych unormowań ustawowych, a ich brak mógłby prowadzić do czasowej niemożności odbycia egzaminów adwokackich oraz rozpoczęcia i prowadzenia aplikacji adwokackiej. Do momentu wejścia w życie nowych przepisów postępowanie związane z przeprowadzaniem egzaminów adwokackich prowadzone być winno w całości na podstawie dotychczas obowiązujących unormowań. Jest to bowiem konieczne dla ochrony „interesów w toku” uczestników tego postępowania.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odracza termin utraty mocy obowiązującej przywołanych tu przepisów, biorąc także pod uwagę tempo prac ustawodawczych w Sejmie i w Senacie oraz ewentualną potrzebę ustalenia zasad składania egzaminu adwokackiego i uformowania składu komisji egzaminacyjnych z szerszym udziałem samorządu adwokackiego, a nadto – termin rozpoczęcia roku budżetowego.

Z przytoczonych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.