

---

# Wystąpienie wiceprezesa NRA adw. dr hab. Andrzeja Kubasa w sprawie rozpoznawalnej przez skład 7 sędziów NSA w dniu 1 lipca 2002 r.(sygn. akt: II SA 2030

---

Palestra 46/9-10(537-538), 240-245

---

2002

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

Podkomisję Dziedzictwa Historycznego Warszawy w Radzie Miasta na posiedzeniach w dniach 15 maja i 7 czerwca br.

Zespół i Podkomisja uważają, iż zgłoszona przez Państwa postać wybitnego adwokata powinna być uczczona lecz w innej formie niż nazwa ulicy, gdyż w Śródmieściu nie ma obiektów bez nazwy, odpowiednich do upamiętnienia zgłoszonego przez Państwa patrona, a w całej Warszawie nie powstaje ich aż tak wiele, by można było szybko realizować wszystkie wystąpienia dotyczące uhonorowań w nazwach ulic.

Jednocześnie informujemy, że trwa już proces nazwania ulicy imieniem Karola Bayera (1818–1877), osoby szczególnie zasłużonej dla Warszawy, numizmatyka i kronikarza dawnej Warszawy.

Nadanie dwóm obiektom adresowanym bardzo zbliżonych nazw (Bayer-Bayer) byłoby sprzeczne z zasadami nazewnictwa miejskiego zawartymi m.in. w załączniku Nr 2 do uchwały XXIV/157/95 Rady m.st. Warszawy z 28 września 1995 r. w sprawie systemu nadawania nazw ulic i placów publicznych w Warszawie.

W związku z powyższym, pomimo pełnego zrozumienia Państwa intencji nie możemy nadać nazwy – ulica Witolda Bayera i prosimy o rozważenie możliwości upamiętnienia tej postaci w inny sposób.

Z wyrazami szacunku  
Dyrektor Wydziału Kultury i Sztuki  
Janusz Pietkiewicz

**Poniżej, z uwagi na znaczenie dla środowiska adwokackiego przedstawianych zagadnień, publikujemy:  
wystąpienie wiceprezesa NRA przed NSA w dniu 1 lipca 2002 r.,  
postanowienie NSA z 1 lipca 2002 r.,  
wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2002 r.  
oraz stanowisko Prezydium NRA wobec projektu  
„Ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych”.**

WYSTĄPIENIE WICEPREZESA NRA ADW. DR. HAB. ANDRZEJA KUBASA  
W SPRAWIE ROZPOZNAWANEJ PRZEZ SKŁAD 7 SĘDZIÓW NSA  
W DNIU 1 LIPCA 2002 R. (SYGN. AKT: II SA 2030/01)  
ZE SKARGI KANDYDATA NA APLIKACJĘ MICHAŁA K.  
W PRZEDMIOCIE WPISU NA LISTĘ APLIKANTÓW

Imieniem Naczelnej Rady Adwokackiej, podtrzymując złożony wcześniej wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze strony **wnoszę o oddalenie skargi w całości.**

1. Po dokonanych w piśmie z dnia 30 listopada 2001 r. częściowym cofnięciu skargi i jej zmianie w pozostałej części skarżący domaga się ostatecznie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji Ministra Sprawiedliwości z 24 maja 2001 r., stwierdzenia niezgodności z prawem poprzedzających ją uchwał organów samorządu adwokackiego (ORA w Krakowie i NRA), a nadto stwierdzenia uprawnienia do wpisania skarżącego na listę aplikantów adwokackich w izbie krakowskiej oraz zasądzenia kosztów postępowania. Uzasadnienie wszystkich tych żądań sprowadza się do tego, że – zdaniem skarżącego – nie tylko przeprowadzone w stosunku do niego postępowanie konkursowe było *in concreto* niezgodne z prawem, ale generalnie brak było i jest podstaw prawnych do prowadzenia takich postępowań w ogóle z uwagi na niezgodność tego rodzaju procedury oraz aktów, którymi została ona ustanowiona, z powołanymi w wymienionym wyżej piśmie przepisami Konstytucji RP oraz postanowieniami umów międzynarodowych, ratyfikowanych przez Polskę.

2. Jest kwestią wątpliwą, jakie skutki procesowe przypisać należy częściowemu cofnięciu skargi oraz zmianie w pozostałej części wniosków skargi i ich uzasadnienia. Nie te wszakże zagadnienia są w niniejszej sprawie najistotniejsze i można się domyślać, że nie one zadecydowały o przekazaniu sprawy do rozpoznania przez powiększony skład sądu (art. 49 ustawy o NSA). Dlatego też zajmując stanowisko co do treści skargi NRA koncentruje się na tej problematyce prawnej, która stanowi merytoryczną istotę skargi; jest nią bowiem problem legalności procedury dokonywania wpisów na listę aplikantów adwokackich na podstawie wyników konkursu oraz związanego z tym ilościowego ograniczenia liczby osób uzyskujących wpis na tę listę.

3. Zarzuty skarżącego kwestionujące zgodność z prawem sposobu działania organów samorządu adwokackiego nie są uzasadnione.

a) Ograniczenia **ilości osób** przyjmowanych na aplikację adwokacką w poszczególnych izbach adwokackich poprzez określanie maksymalnej liczby osób wpisywanych na listę aplikantów znajdują jednoznaczną podstawę ustawową. Stanowi ją przepis art. 40 pkt 4 w związku z art. 38 p.o a. Przepis ten określając kompetencje zgromadzenia izby adwokackiej przewiduje, że należy do nich m.in. „...*określanie minimalnej i maksymalnej liczby członków izby adwokackiej*”. Izbę adwokacką tworzą adwokaci i *aplikanci adwokaccy* (art. 38 p.o a.). Zgromadzenie każdej izby adwokackiej jest zatem z mocy powołanych przepisów ustawy upoważnione do ustanawiania wspomnianych ram ilościowych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że jest to unormowanie swoiste tylko dla advokatury; podobnego upoważnienia ustawowego brak jest bowiem w ustawach regulujących działanie korporacji grupujących inne wolne zawody prawnicze, a więc tak w ustawie z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz.U. 2002, Nr 42, poz. 369, por. art. 35 tej ustawy) jak i w ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 z późn. zm., art. 50 ust. 4).

b) Ustawa określa też z dostateczną precyzją **sposób działania** organów samorządu adwokackiego przy dokonywaniu wpisu na listę aplikantów adwokackich. Stosownie do brzmienia art. 75a p.o a. okręgowe rady adwokackie rozstrzygają o wpisie na listę aplikantów adwokackich po przeprowadzeniu konkursu, który po-

winien odbyć się raz w roku kalendarzowym przed rozpoczęciem roku szkoleniowego. Ta sama ustawa w art. 58 pkt 12 lit. j upoważnia NRA do uchwalenia regulaminu zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich.

Trudno zatem zaprzeczyć, że powołane wyżej przepisy art. 38, 40u pkt 4 oraz 75a p.o a. tworzą ustawowe podstawy dla przeprowadzania przez okręgowe rady adwokackie postępowań konkursowych i dokonywanie wpisów na listę aplikantów adwokackich w oparciu o wyniki konkursu w ramach ustanowionych limitów ilościowych, jak również dla określania zasad kwestionowanej w skardze procedury aplikacyjnej. Gdyby zatem dokonywana przez Naczelny Sąd Administracyjny kontrola zaskarżonej decyzji Ministra Sprawiedliwości oraz uchwał organów samorządu adwokackiego „pod względem zgodności z prawem” (art. 21 ustawy NSA) ograniczyła się do badania zgodności istniejących zasad dokonywania wpisów na listę aplikantów adwokackich z postanowienia ustawy, to powołane przepisy prawa o adwokaturze przesądzałyby o legalności działania organów samorządu adwokackiego. Skarżący dopatruje się wszakże „rażącego naruszenia prawa” lub „braku podstaw prawnych” kwestionowanych aktów nie w tym, że są one pozbawione podstaw w przepisach ustawy p.o a., ale w tym, że istniejące w ustawie unormowania są albo tak dalece wadliwe z punktu widzenia techniki legislacyjnej, że nie mogą być stosowane (art. 75a p.o a.), albo też są sprzeczne z art. 87 art. 1, art. 65 ust. 1, art. 22 i 17 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 i 32 Konstytucji RP (art. 58 pkt. 132 lit. j p.o a. oraz regulamin uchwalony przez NRA), albo wykazują obie te dyskwalifikujące je braki jednocześnie (art. 75a p.o a.). Uzasadnienie skargi nie pozostawia żadnych wątpliwości co do tego, że z uwagi na swą treść jest ona w istocie skargą konstytucyjną w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, którą – wobec niewyczerpania toku instancji – miałby rozpoznawać Naczelny Sąd Administracyjny w ramach kontroli legalności konkretnego rozstrzygnięcia. **Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej tak rozumiana „konstytucyjna kontrola legalności” decyzji poprzez badanie zgodności z Konstytucją ustawowych podstaw wydanej decyzji nie mieści się w granicach kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego wyznaczonych przez art. 21 ustawy o NSA oraz art. 178 ust. 1 Konstytucji i jest niedopuszczalna.**

Zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji sędziowie podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom. Za nietrafny należy wszakże uznać pogląd, zgodnie z którym, z powołaniem się na powyższy przepis konstytucyjny, sądy mogłyby w ramach orzekania w konkretnej sprawie pomijać obowiązujące przepisy rangi ustawowej na tej podstawie, iż – zdaniem danego sądu orzekającego – są one niezgodne z Konstytucją. Naczelnej Radzie Adwokackiej znana jest zasadnicza różnica poglądów prezentowanych w tej materii, z jednej strony, przez Trybunał Konstytucyjny, negujący tego rodzaju uprawnienie sądów, oraz, z drugiej strony, przez Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny. Racje jurystyczne i polityczno-prawne przemawiające przeciwko legalizacji takiej praktyki wydają się mocniejsze niż argumenty „za” wyprowadzane z lakonicznego i niejednoznacznego tekstu powołanego przepisu Konstytucji. Przepis

ten nakłada na sędziów, a więc i na sądy obowiązek stosowania przepisów Konstytucji i (nie „lub”) ustaw. Brzmienie przepisu nie daje podstaw do wniosku, że stosowanie przez sądy przepisów ustaw ma mieć miejsce tylko o tyle, o ile nie są one sprzeczne z Konstytucją. Przeciwnie, koniunkcja zawarta w przepisie wskazuje, że sądy winny stosować i stosować się tak do przepisów Konstytucji, jak i ustaw. Bezpośrednie stosowanie przepisów Konstytucji, jako uprawnienie powszechnie dzisiaj akceptowane, oznacza tylko tyle, że w braku unormowania ustawowego sądy mogą rozstrzygać wprost i bezpośrednio na podstawie przepisów Konstytucji. W razie pojawienia się, w ocenie sądu orzekającego, wątpliwości co do zgodności danego aktu ustawowego lub niektórych jego postanowień, jakie należałoby zastosować przy rozstrzygnięciu sprawy, sąd może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 193 Konstytucji, tzn. może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego ze stosownym pytaniem prawnym w kwestii zgodności przepisu ustawowego z Konstytucją, nie może jednak wątpliwości tych rozstrzygnąć sam „na niekorzyść” ustawy w ten sposób, że jej nie stosuje. Gdyby rzeczywiście każdy sąd w każdej sprawie mógł decydować o zgodności przepisów ustawowych z Konstytucją, to nie tylko przepis art. 193 Konstytucji stałby się zbędny, co jeszcze nie byłoby skutkiem najgorszym, ale zagrożona zostałaby podstawowa zasada demokratycznego państwa prawnego, jaką jest pewność i jednolitość prawa, racjonalna przewidywalność rozstrzygnięć, co w konsekwencji stawiałoby pod znakiem zapytania wartość gwarancji prawnych wszelkich praw i wolności obywatelskich. Nie sposób zgodzić się, nie ryzykując erozji całego systemu prawa stanowiącego w naszym kraju, z takim rozwiązaniem, że jeden i ten sam przepis ustawy obowiązywałby w Krakowie ale już nie w Łomży czy w innej części kraju, ponieważ poglądy sędziów stosujących go byłyby, w kwestii jego zgodności z Konstytucją, odmienne. Jeśli zatem sąd przy rozpoznawaniu konkretnej sprawy poweźmie wątpliwość co do zgodności z Konstytucją pewnego przepisu ustawy a ponadto rozstrzygnięcie tej wątpliwości ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed tym sądem, to może skorzystać z uprawnienia przewidzianego w art. 193 Konstytucji; jeśli tego nie czyni, winien stosować przepis ustawy mimo nurtujących go wątpliwości, bo taki nakaz wynika właśnie z art. 178 w związku z art. 2 Konstytucji RP.

**4. Nietrafne są zawarte w skardze zarzuty co do niezgodności z Konstytucją przepisów art. 75a oraz 58 pkt. 12 lit. j p.o a.** Do tych tylko przepisów ograniczać się może kontrola „konstytucyjności”; jej przedmiotem mogą być bowiem tylko akty o charakterze normatywnym, zaś uchwałam NRA – chociaż nie wprost regulaminom uchwalanym na podstawie upoważnienia ustawowego – Trybunał Konstytucyjny odmówił tego atrybutu (*post. TK z 20 maja 2002 r., SK 28/01*). Chybiony jest zarzut skargi, jakoby warunkiem legalności postępowania konkursowego miało być zawarcie wszystkich regulujących je postanowień w przepisach rangi ustawy. Ograniczenie regulacji ustawowej tylko do ustanowienia dla organów samorządu adwokackiego odpowiednich **kompetencji ustawowych** do szczegółowego unormowania m.in. zasad konkursu wynika nie tylko z powszechnie stosowanej techniki legislacyjnej, ale

przede wszystkim z samej istoty samorządu. Polega on bowiem na tym, że ustawodawca rezygnuje w pewnym, ustawowo określonym zakresie, z własnych kompetencji do władczego regulowania pewnych dziedzin życia publicznego i upoważnia pewne grupy społeczne lub zawodowe (samorząd zawodowy) lub mieszkańców pewnej części kraju (samorząd terytorialny) do regulowania przekazanych do ich kompetencji kwestii zawodowych lub społecznych, które to unormowanie dokonywane jest przez ustawowe organy danego samorządu. Ustanowienie przez ustawodawcę samorządowej formy działania danej grupy zawodowej (w tym wypadku – adwokatów) oznacza *eo ipso* przyznanie organom samorządowym kompetencji do „samoregulacji” obejmujących te zagadnienia, które ustawa samorządowi przekazuje. Nie ulega wątpliwości, że adwokatura jest zorganizowana na zasadach samorządu, działającego na podstawie ustawy, w ramach konstytucyjnych reguł wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przewidziane w tym przepisie uprawnienie samorządu do sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, obejmuje – wbrew odmiennemu przekonaniu skarżącego – także zagadnienia związane z przygotowaniem do zawodu i dopuszczaniem do jego wykonywania. Adwokatura jest taka, jacy są tworzący ją adwokaci, a będzie taką, jacy są aktualni i przyjmowani na aplikację aplikanci. Podstawowym przejawem „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”, oraz formą troski o interes publiczny, szczególnie w tym zawodzie, którego wykonywanie nie polega na wykorzystaniu wyrafinowanych technologii, ale na osobistych kwalifikacjach intelektualnych i etycznych członków tej korporacji zawodowej, jest czuwanie nad tym, aby obecnie i w przyszłości wykonywali go właściwi ludzie, tj. odpowiednio do niego przygotowani, prezentujący wysokie walory intelektualne, etyczne i niezbędne właściwości charakterologiczne. Wszystkie te elementy muszą być sprawdzone i ocenione przy przyjęciu do korporacji zawodowej, tzn. przy wpisie na listę aplikantów adwokackich. I to właśnie czyni samorząd adwokacki, na podstawie upoważnienia ustawowego, kierując się celami określonymi w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP.

Nie ulega wątpliwości, że „skutkiem ubocznym” weryfikacji, w drodze konkursu, kwalifikacji kandydatów do zawodu, jest ograniczenie w dostępie do niego; nie wszyscy bowiem, którzy chcieliby zawód ten wykonywać, mogą to robić tylko dlatego, że tego chcą i powołują się na konstytucyjną wolność wyboru rodzaju i miejsca pracy. Konstytucyjna zasada określona w art. 65 ust. 1 już w tym samym konstytucyjnym przepisie dopuszcza wprowadzenie na podstawie ustawy wyjątków od owej „wolności” rozumianej jako nieograniczone uprawnienia do wyboru i wykonywania zawodu. W cywilizacji naszego typu znaczna większość zawodów wymaga uzyskania szczególnej wiedzy oraz umiejętności; ich posiadanie musi być, bo innej metody nie ma, weryfikowane zewnętrznie. Tak się dzieje w odniesieniu do większości zawodów, których wykonywanie z uwagi na możliwe zagrożenie interesów innych osób, jest w mniejszym lub większym stopniu ustawowo reglamentowane; ich liczba stale rośnie. Adwokatura nie stanowi zatem w tej materii żadnego wyjątku. Powoływanie się przy tym przez skarżącego na przepisy antymonopolowe

jest nietrafne. Adwokatura, jako zawód pozostający „w orbicie” wymiaru sprawiedliwości, nie jest zawodem podlegającym w pełni regułom gospodarki rynkowej. Jest ona, tzn. adwokatura, „wolnym zawodem” co nie oznacza, że osobom wykonującym ten zawód „wszystko wolno”. Wręcz przeciwnie. Elementarny, ważki interes wymiaru sprawiedliwości oraz państwa w ogóle, przed którego innymi także organami występują adwokaci i radcy prawni jako reprezentanci ludzi i instytucji, interes którego, charakter i doniosłość wydaje się nie budzić wątpliwości, wymaga wręcz, by twarde prawa rynku – a te polegają zawsze na skuteczności działania – nie były prawami adwokatury. To aż nadto wystarczające uzasadnienie tezy, iż wprowadzone ustawą ograniczenia dostępu do zawodu adwokata polegające na wstępnej weryfikacji kwalifikacji kandydatów do tego zawodu oraz długotrwałym szkoleniu i wymagającym, trudnym egzaminie końcowym, są zgodne z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz z interesem publicznym.

#### POSTANOWIENIE NSA Z 1 LIPCA 2002 R. SYGN. AKT OSA 1/02

Naczelnny Sąd Administracyjny w Warszawie – w składzie następującym:

Przewodniczący: Prezes NSA – Roman Hauser

Sędziowie NSA: Janusz Drachal

Małgorzata Jaśkowska (sprawozdawca)

Jan Kacprzak (współsprawozdawca)

Andrzej Kuba

Jolanta Rajewska

Włodzimierz Rymś

Protokolant: Małgorzata Malewska

Przy udziale prokuratora

Po rozpoznaniu 1 lipca 2002 r. na rozprawie sprawy ze skargi Michała K. na decyzję Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2001 r. nr DO III A.811/34/01 w przedmiocie odmowy wpisu na listę aplikantów adwokackich postanawia:

I. Na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu następujące pytania prawne:

1) czy przepis art. 58 pkt 12 lit. j ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 i Nr 25, poz. 187, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1986 r. Nr 42, poz. 202, z 1990 r. Nr 36, poz. 206, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 75, poz. 471 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 75, poz. 853, z 2000 r. Nr 39, poz. 439 i Nr 94, poz. 1037 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2) czy przepis art. 40 pkt 4 ustawy, o której mowa w pkt. 1 jest zgodny z art. 2, art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust 1 oraz art. 87