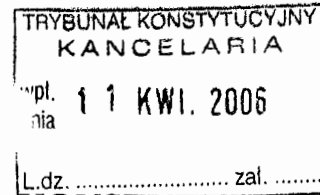




Warszawa, dnia 11 kwietnia 2006 r.

PR II 850/22/06

(K 6/06)



TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 października 2005 r. o uznanie, że:

- 1) ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) w całości jest niezgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 4) art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 5) art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) jest niezgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 6) art. 75a oraz art. 75 b-75j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

- 7) art. 78 oraz art. 78a-78i ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) są niezgodne z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 8) art. 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361), w części dotyczącej aplikantów adwokackich, jest niezgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - 9) art. 6 i art. 10 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) są niezgodne z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. art. 33 z ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) - w całości - jest zgodna z art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 2) **art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zm.) jest zgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 3) **art. 1 pkt 5 lit. b ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 4) **art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**
- 5) **art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1b i 1c ustawy powołanej w pkt 2 jest zgodny z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

- 6) art. 75a oraz art. 75 b-75j ustawy powołanej w pkt 2 są zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 7) art. 78 oraz art. 78a-78i ustawy powołanej w pkt 2 są zgodne z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 8) art. 5 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie, w jakim dotyczy aplikantów adwokackich, jest zgodny z art. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 9) art. 6 ustawy powołanej w pkt 1 jest zgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 10) art. 10 ustawy powołanej w pkt 1, w zakresie w jakim wprowadza odpłatną aplikację adwokacką dla aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy powołanej w pkt 1, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

U Z A S A D N I E N I E

Naczelna Rada Adwokacka wystąpiła – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji – do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem z dnia 19 października 2005 r., uzupełnionym pismem procesowym z dnia 17 grudnia 2005 r., o stwierdzenie, że ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361), dalej jako ustawa o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze albo ustawa zmieniająca, jest - w całości - sprzeczna z art. 118 ust. 3 Konstytucji RP w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu RP oraz z art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wniosku Rada wskazuje, że propozycje nowelizacji Prawa o adwokaturze były zawarte w projektach ustaw: poselskim (w druku sejmowym nr 1694) oraz rządowym (w druku sejmowym nr 3749). Projekt rządowy zawierał wymaganą przez art. 118 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu ocenę skutków finansowych wykonania projektowanej ustawy. Zdaniem Rady, wymaganiom tym nie odpowiadał natomiast poselski

projekt ustawy, ograniczając się w powyższej kwestii jedynie do ogólnikowego stwierdzenia, że koszty będą znikome i pokryte zostaną z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości. Rada szeroko omówiła poszczególne etapy drogi ustawodawczej, podając, iż treść zakwestionowanej ustawy powstała na skutek przegłosowania w trzecim czytaniu, w dniu 30 czerwca 2005 r., projektu zgłoszonego jako wniosek mniejszości (projekt ten nie uzyskał wcześniej aprobaty Komisji: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawczej). W przekonaniu Rady, w toku prac ustawodawczych nad zaskarżoną ustawą doszło do licznych nieprawidłowości. Rada wskazała, że autorzy poprawek do rządowego projektu ustawy nie przedstawili skutków finansowych wykonania ustawy, mimo iż poprawki te stanowiły w rzeczywistości „nową ustawę”, która swą treścią wykraczała poza zakres rządowego projektu ustawy. W ocenie Rady, w toku prac legislacyjnych w Parlamencie, zwłaszcza na etapie trzeciego czytania projektu ustawy, doszło do zmian polegających na zastąpieniu pierwotnego projektu rządowego projektem określonym jako wniosek mniejszości, co spowodowało, że projekt rządowy „nigdy nie został poddany kompletnej procedurze legislacyjnej” (tj. trzeciemu czytaniu na posiedzeniu plenarnym).

Niezależnie od zaskarżenia w całości ustawy zmieniającej, we wniosku Rady, uzupełnionym pismem procesowym, zostały sformułowane zarzuty skierowane do poszczególnych przepisów. Rada przedmiotem tych zarzutów czyni zarówno przepisy ustawy zmieniającej (art. 1 pkt 5 lit. b, art. 5, art. 6 i art. 10), jak i przepisy Prawa o adwokaturze, do której przepisy z niej zostały inkorporowane (art. 4 ust. 1a, art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1b i 1c, art. 75a oraz art. 75 b-75j, a także art. 78 oraz art. 78a-78i).

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności art. 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze, Rada wskazała, że przepis ten dopuszcza możliwość świadczenia pomocy prawnej przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, na podstawie samego tylko wpisu do ewidencji działalności

gospodarczej. Tymczasem, zdaniem Rady, pomocy prawnej ze względu na specyfikę wykonywania tych usług, winny udzielać osoby, których kwalifikacje są weryfikowane na zasadach przewidzianych w Prawie o adwokaturze (np. konieczność odbycia aplikacji, posiadanie określonych przymiotów osobistych). W ocenie Rady, powyższy przepis jest sprzeczny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza „standardy przyzwoitej legislacji” oraz z art. 17 ust. 1 Konstytucji przez to, że osoby wymienione w zaskarżonym przepisie wyłącza spod pieczy, którą samorząd adwokacki sprawuje nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Naruszenia zasady przyzwoitej legislacji Rada upatruje przede wszystkim w tym, że mocą zaskarżonego przepisu art. 4 ust. 1a do Prawa o adwokaturze wprowadzone zostało rozwiązanie zaprzeczające celowi, dla którego została stworzona wymieniona ustawa.

Zdaniem Rady, zakres świadczeń wykonywanych przez tzw. doradców prawnych będzie w zasadzie identyczny z tymi, które są świadczone przez korporacje prawnicze (z wyjątkiem obrony w sprawach karnych oraz przypadków, w których ustawodawca wprowadził przymus adwokacki). Mimo takich kompetencji, osoby te nie zostały objęte żadną pieczęcią ani żadnym nadzorem korporacyjnym. Rada podnosi, że w stosunku do tych osób brak jest możliwości zastosowania jakiegokolwiek elementu publicznoprawnego, który chroniłby zarówno te osoby, jak też ich klientów. W opinii Rady, wykonywanie czynności przez takie osoby stwarza ogromne zagrożenie dla klientów. Podmioty nie podlegające bowiem żadnemu nadzorowi nie gwarantują nawet minimalnej jakości usług, zapewnienia tajemnicy zawodowej, bądź przestrzegania norm etyki zawodowej. Rada podnosi, że ustawodawca, dopuszczając możliwość świadczenia pomocy prawnej przez każdą osobę posiadającą wyższe wykształcenie prawnicze, nie przewidział żadnych mechanizmów pozwalających na sprawdzenie, czy osoba ubiegająca się o wpis do ewidencji działalności gospodarczej istotnie posiada wyższe wykształcenie

prawnicze, ani nie wprowadził sankcji wobec osób świadczących pomoc prawną, mimo braku odpowiedniego wykształcenia. Rada zarzuca, że ustawodawca, wprowadzając kwestionowaną regulacją pozostawił osobom tym niemal całkowitą swobodę w zakresie świadczenia usług prawnych, nie wziął pod uwagę specyfiki wykonywania tych usług.

W ocenie Rady, rozwiązanie przyjęte w zaskarżonym przepisie marginalizuje rolę samorządów zawodowych działających w zakresie usług prawnych oraz pozbawia praktycznego znaczenia art. 17 ust. 1 Konstytucji, w części dotyczącej zawodów prawniczych.

Uzasadniając, łącznie, zarzuty niekonstytucyjności sformułowane pod adresem art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej, art. 75a oraz art. 75 b-75j, a także art. 78 oraz art. 78a-78i, Rada przedstawiła następujące argumenty. Kwestionowane przepisy pozbawiły samorząd adwokatów faktycznego wpływu na nabór kandydatów na aplikację adwokacką, a także odebrały temu samorządowi prawo do określania zasad składania egzaminu adwokackiego oraz przeprowadzania tego egzaminu. Zdaniem Rady, przewidziany przez ustawodawcę udział przedstawicieli samorządu zawodowego adwokatów w komisjach egzaminacyjnych nie niweczy wskazanych zarzutów. W ocenie NRA, rozwiązania przyjęte w zakwestionowanych przepisach naruszają „istotę nadzoru i pieczy nad zawodami zaufania publicznego”. Przytaczając fragmenty z wybranych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Wnioskodawczyni uważa, że z ich treści nie wynika jakkolwiek nawet sugestia jakoby istniejąca przed nowelizacją pozycja ustrojowa samorządów adwokatów i radców prawnych, przewidująca organizację - we własnym zakresie - przez te korporacje, zarówno co do naboru na aplikację, jak też egzaminu końcowego, mogłaby być niezgodna z Konstytucją. W przekonaniu Rady, to właśnie obecny mechanizm, w którym inny podmiot decyduje o przyjęciu na aplikację, inny ją przeprowadza, a inny - z kolei - weryfikuje umiejętności w czasie egzaminu adwokackiego wydaje się niekonstytucyjny. Rada podnosi, że podczas egzaminu

adwokackiego, czyli w najistotniejszym momencie weryfikacji umiejętności „członek korporacji” jest pozbawiony pieczy samorządu adwokackiego. Zdaniem Rady, odebranie samorządowi adwokackiemu prawa do przeprowadzania egzaminu adwokackiego pozostaje nie tylko w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji, ale pociąga za sobą wewnętrzną sprzeczność w ramach Prawa o adwokaturze. Kwestionowane bowiem rozwiązanie jest niezgodne z celami wyrażonymi w art. 3 tej ustawy.

W konsekwencji, Rada uważa, że art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej, art. 75a oraz art. 75 b-75j, a także art. 78 oraz art. 78a-78i Prawa o adwokaturze są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji, a ponadto art. 78 oraz art. 78a-78i Prawa o adwokaturze są niezgodne z art. 2 Konstytucji przez to, że naruszają zasady przyzwoitej legislacji.

Kolejnym zarzutem wobec Prawa o adwokaturze jest wątpliwość, co do zgodności art. 66 ust. 1 pkt 2 tej ustawy z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Rada podnosi, że przepis art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa o adwokaturze otwiera swobodny dostęp do korporacji zawodowej osobom, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, radcowski lub notarialny. W przekonaniu Wnioskodawczyni takie rozwiązanie oznacza konieczność, po pierwsze, przyjmowania do korporacji adwokackiej osób nie tylko niemających nic wspólnego z adwokaturą, ale nawet takich, które w ogóle mogły nie mieć kontaktu z „praktyką stosowania prawa”, a po drugie – osób, które „z przyczyn merytorycznych bądź moralnych” nie nadawały się do wykonywania innych zawodów prawniczych. Nadto Rada podkreśla, że w zaskarżonym przepisie dostrzega asymetrię, gdyż przyjęty w nim mechanizm nie został uzupełniony regulacją zapewniającą dla „egzaminowanego aplikanta adwokackiego” równie swobodny dostęp do zawodu sędziego lub prokuratora. W konsekwencji Rada stwierdza, że art. 66 ust. 1 pkt 2 Prawa o adwokaturze, zwalniając wymienione w nim osoby od wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji przez to, że narusza uprawnienia

samorządu adwokackiego w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Wnosząc o zbadanie konstytucyjności art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1b i 1c Prawa o adwokaturze, Rada zarzuciła, iż przepisy te naruszają wywodzone z art. 2 Konstytucji zasady przyzwoitej legislacji oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji. NRA przedstawiła następujące argumenty. Na podstawie przepisów art. 66 ust. 1a Prawa o adwokaturze dopuszczona została możliwość złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej przez osoby określone w tych przepisach. Zdaniem Rady, w zaskarżonych przepisach art. 66 ust. 1a pkt 2-4 Prawa o adwokaturze występują pojęcia niejasne i nieostre, niepoddające się jednoznacznej wykładni takie jak: „stanowisko związane ze stosowaniem prawa”, „usługa polegająca na tworzeniu prawa”. W ocenie Rady, niezrozumiałe jest także jak należy liczyć okres wymagany dla uzyskania prawa do przystąpienia do egzaminu adwokackiego. Rada, formułując zastrzeżenia, co do nowego trybu egzekwowania wiedzy od osób zdających egzamin adwokacki, wyraża także wątpliwość, czy na podstawie wyników tylko jednego egzaminu można stwierdzić przygotowanie do wykonywania zawodu adwokata w przypadku osoby, która nie odbywała aplikacji. W ocenie Rady, wysoce kontrowersyjna jest także przyjęta koncepcja egzaminu adwokackiego dopuszczającego do wykonywania zawodu. Z przyjętego bowiem w ustawie rozwiązania wynika, że adwokatem może zostać osoba, która uzyskała „ocenę niedostateczną” z jednego z tematów pisemnych, np. z prawa cywilnego.

Pozostałe zarzuty dotyczą zawartych w ustawie zmieniającej przepisów przejściowych (art. 5 i 6) i przepisu o wejściu w życie tej ustawy (art. 9 i 10).

Uzasadniając zarzut pod adresem art. 5 ustawy zmieniającej, Rada podnosi, iż przepis ten przewiduje, że aplikanci adwokaccy, radcowscy i notarialni, których termin egzaminu zawodowego przypada w 2005 r. przystępują do egzaminu na dotychczasowych zasadach. Zdaniem Rady, taka

regulacja różnicuje sytuację prawną aplikantów adwokackich odbywających ostatni rok aplikacji, gdyż aplikant, który rozpoczął aplikację adwokacką w maju 2002 r. skorzysta z możliwości zdawania egzaminu na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, natomiast aplikant rozpoczynający aplikację dwa miesiące później powinien przystąpić do egzaminu zgodnie z nowymi przepisami Prawa o adwokaturze, mimo iż aplikację odbywali oni na jednakowych zasadach. Takie rozwiązania, zdaniem Rady, prowadzi do odmiennego i niczym nieuzasadnionego traktowania osób będących w takiej samej sytuacji prawnej. Rada podnosi, że brak jest czytelnego uzasadnienia dla wskazanej sytuacji i w konsekwencji zarzuca, że unormowanie zawarte w art. 5 ustawy zmieniającej, w części dotyczącej aplikantów adwokackich, jest niezgodne z art. 2 Konstytucji, przez naruszenie zasad przyzwoitej legislacji, oraz z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości konstytucyjne do art. 6 i 10 ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze opierają się na następującej argumentacji. Zadaniem NRA, przepis ust. 27 w art. 6 ustawy zmieniającej, nakazuje odpowiednie stosowanie art. 75a Prawa o adwokaturze już przy naborze na aplikację adwokacką w 2005 r., natomiast art. 10 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej tenże sam przepis art. 75a nakazuje stosować dopiero od dnia 1 stycznia 2006 r. W ocenie Rady wskazany sposób regulacji uzasadnia zarzut, iż art. 6 i 10 ustawy zmieniającej naruszają zasady przyzwoitej legislacji, przez są niezgodne z art. 2 Konstytucji.

Zarzut niezgodności art. 10 ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze (pkt 10 petitum wniosku) z art. 2 Konstytucji, przez naruszenie zasady ochrony praw nabytych oraz zasad przyzwoitej legislacji, zdaniem Rady, polega na tym, że aplikanci adwokaccy, którzy rozpoczęli aplikacje przed wejściem w życie ustawy zmieniającej (tj. przed 10 września 2005 r.) zobowiązani są do ponoszenia opłat za aplikację według nowych zasad określonych w art. 76b Prawa o adwokaturze, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

Odnosząc się do zarzutów zawartych we wniosku, wstępnie podnieść należy, że wymienione wzorce kontroli nie w pełni pokrywają się z treścią uchwały nr 27/2005 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 8 października 2005 r. W powołanej bowiem uchwale (pkt 10) jako podstawę kontroli całej ustawy zmieniającej wskazano art. 2 Konstytucji RP „w zakresie zachowania prawidłowego trybu prac legislacyjnych”.

Najdalej idącym zarzutem jest zarzut naruszenia konstytucyjnego trybu uchwalenia ustawy zmieniającej, a także trybu określonego w Regulaminie Sejmu. Dlatego też zasadność tego zarzutu należy poddać ocenie w pierwszej kolejności. Od uznania bowiem konstytucyjności trybu uchwalenia tej ustawy zależy potrzeba poddawania ocenie poszczególnych jej przepisów, które przez Radę zostały zaskarżone. Ustosunkowując się zatem do omawianego zarzutu podnieść należy, że Konstytucja nie reguluje w sposób kompleksowy procedury rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm. W art. 118 ustrojodawca uregulował kwestie inicjatywy ustawodawczej, w kolejnych zaś przepisach sposób rozpatrywania projektu przez Sejm (art. 119 i art. 120). Przepis art. 119 Konstytucji wprowadza zasadę trzech czytań, a także normuje kwestie wnoszenia poprawek do projektu oraz wycofywanie projektu ustawy przez wnioskodawcę. Zgodnie z zasadą autonomii parlamentu, pełne ujęcie postępowania legislacyjnego w parlamencie jest pozostawione do unormowania regulaminom Sejmu i Senatu. Przepis art. 34 Regulaminu Sejmu określa wymagania, jakie powinny spełniać wnoszone przez wnioskodawców projekty ustaw. W ust. 2 pkt 5 tego artykułu określono, że do projektu ustawy należy dołączyć uzasadnienie, które będzie wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy art. 37 stanowią, że pierwsze czytanie projektu przeprowadza się na posiedzeniu Sejmu lub komisji (ust. 1), z tym, że na posiedzeniu Sejmu przeprowadza się pierwsze czytanie

w odniesieniu do projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów. Pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 39 ust. 2). W razie, gdy pierwsze czytanie projektu odbywa się na posiedzeniu komisji zawiadamia się o tym wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w posiedzeniu komisji albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek (art. 38). Komisje, do których skierowany został do rozpatrzenia projekt, obradują nad nim wspólnie; na wniosek prezydium komisji ustalają tok prac nad projektem. Do szczegółowego rozpatrzenia projektu komisje mogą powołać podkomisję. Podkomisja przedstawia komisjom sprawozdanie o rozpatrzonym projekcie (art. 41). Stosownie do art. 43 ust. 1, komisje, do których skierowany został projekt ustawy, przedstawiają Sejmowi wspólne sprawozdanie o tym projekcie, określające stanowisko komisji w odniesieniu do projektu. W sprawozdaniu komisje przedstawiają wniosek o: 1) przyjęcie projektu bez poprawek, 2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu, 3) odrzucenie projektu (art. 41 ust. 2). Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 43 ust. 3, wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki. Na posiedzeniu Sejmu sprawozdanie komisji przedstawia wybrany z ich składu poseł sprawozdawca, który w szczególności informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nieprzyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach

ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości (art. 43 ust. 3).

Z kolei drugie czytanie obejmuje przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Należy wskazać, że projekt kieruje się ponownie do komisji, które go rozpatrywały, w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków, o ile Sejm nie postanowi inaczej. Zgodnie z art. 49 trzecie czytanie projektu obejmuje przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji oraz głosowanie. Przepisy art. 50 określają porządek głosowania.

Postępowanie ustawodawcze, w wyniku którego została uchwalona zakwestionowana ustawa, miało następujący przebieg. Na 52. posiedzeniu Sejmu IV kadencji w dniu 11 lipca 2003 r. odbyło się pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1694). W dyskusji zgłoszono wniosek o odrzucenie tego projektu w pierwszym czytaniu. Wniosek ten Wicemarszałek Sejmu postanowił poddać głosowaniu na następnym posiedzeniu Sejmu. Na 53. posiedzeniu Sejmu w dniu 23 lipca 2003 r. powyższy wniosek odrzucono, projekt ustawy Sejm skierował, w celu rozpatrzenia, do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz do Komisji Ustawodawczej. W dniu 18 lutego 2005 r. Marszałek Sejmu – zgodnie z art. 37 ust. 1 i art. 40 ust. 1 Regulaminu Sejmu – po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu – skierował rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o notariacie (druk nr 3749) – do pierwszego czytania. Komisje: Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Ustawodawcza, po przeprowadzeniu pierwszego czytania wymienionego rządowego projektu ustawy, na posiedzeniach w dniach 2 i 9 marca 2005 r. oraz po rozpatrzeniu powyższych projektów ustaw na posiedzeniu w dniu 18 maja 2005 r. przedstawiły sprawozdanie o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr

1694) oraz o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o notariacie (druk nr 3749). W sprawozdaniu, które zostało zawarte w druku nr 4026, powyższe Komisje przedstawiły wniosek o przyjęcie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o notariacie. W powyższym sprawozdaniu Komisji został zamieszczony, na żądanie wnioskodawców – zgodnie z art. 43 ust. 3 Regulaminu Sejmu – wniosek mniejszości. Drugie czytanie odbyło się na 104. posiedzeniu Sejmu w dniu 2 czerwca 2005 r., podczas którego Sejm – zgodnie z art. 47 ust. 1 Regulaminu Sejmu – skierował ponownie projekt ustawy zawarty w druku nr 4026 do Komisji Sprawiedliwości, Praw Człowieka oraz Komisji Ustawodawczej, w celu rozpatrzenia poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu. Komisje opracowały dodatkowe sprawozdanie o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1694) oraz o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i ustawy – Prawo o notariacie (druk nr 3749), które zostało zawarte w druku nr 4024-A. Trzecie czytanie odbyło się podczas 106. posiedzenia Sejmu w dniu 30 czerwca 2005 r. Przedstawiono na nim dodatkowe sprawozdanie Komisji oraz przeprowadzono głosowanie. Zgodnie z porządkiem głosowania, określonym w art. 50 ust. 1 Regulaminu Sejmu, Marszałek Sejmu najpierw poddał pod głosowanie wniosek mniejszości przedstawiony przez wnioskodawcę. Wniosek mniejszości został przyjęty przez wymaganą zwykłą większość głosów, co w konsekwencji oznaczało bezprzedmiotowość pozostałych propozycji, a zatem nie poddano ich pod głosowanie. W dniu 1 lipca 2005 r. ustawa została przekazana Prezydentowi i Marszałkowi Senatu. Senat nie wniósł poprawek do uchwalonej ustawy.

Analiza procesu ustawodawczego wskazuje, że brak jest podstaw do stwierdzenia niezgodności ustawy zmieniającej z przedstawionymi przez Radę wzorcami kontroli. W przebiegu procesu ustawodawczego nie naruszono

art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji ani art. 118 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu. Zaznaczyć należy, że w art. 118 ust. 1 i 3 Konstytucji został wyczerpująco określony katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej, natomiast w ust. 3 zamieszczono wymaganie, aby każdy z nich, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawił także skutki finansowe jej wykonania. W wyroku z dnia 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03 (OTK-A 2004/3/21) Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając ratio legis art. 118 ust. 3 Konstytucji (którym jest przede wszystkim dążenie do zapewnienia zgodności zaproponowanej ustawy z ustawą budżetową) stwierdził, że „Konstytucja nie wymaga natomiast, aby przy składaniu poprawek wnioskodawca był zobowiązany do przedstawienia skutków finansowych jej przyjęcia. Niezależnie od tego, że wymaganie, o którym mowa w art. 118 ust. 3 Konstytucji, nie może być traktowane w sposób nadmiernie drobiazgowy, tj. jako obowiązek przedstawienia szczegółowych wyliczeń wykonania każdego z przepisów ustawy, stwierdzić należy, że ogólne określenie tych skutków przez wnioskodawcę stanowi istotny element ściśle związany z projektem ustawy.”.

Przechodząc do oceny konstytucyjności poszczególnych przepisów stwierdzić należy, co następuje.

Analiza wniosku i pisma procesowego dowodzi, że jako podstawową płaszczyznę kontroli Rada traktuje zasadę przyzwoitej (poprawnej) legislacji, a w szczególności nakaz określoności przepisów prawnych. Kluczowe zarzuty sprowadzają się bowiem do zakwestionowania poprawności legislacyjnej art. 4 ust. 1a, art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1 b i 1 c oraz art. 78 i art. 78a-78i Prawa o adwokaturze, a także art. 5, art. 6 i 10 ustawy o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze.

Zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji, wydedukowane zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), obejmują, m.in. wymaganie określoności przepisów, które muszą być formułowane w sposób

poprawny, precyzyjny i jasny. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, i niebudzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznanych praw (por. wyrok TK z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51). Zatem, z naruszeniem zasad prawidłowej legislacji mamy do czynienia wówczas, gdy brak jasności przepisu powoduje niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków (por. wyrok TK z dnia 22 maja 2002 r., sygn. K 6/02, OTK ZU nr 3/A/2002 , poz. 33).

Ocena zaskarżonych przepisów, pod względem ich zgodności z tak rozumianymi zasadami poprawnej legislacji, wskazuje, że podnoszone przez Radę zarzuty są nieuprawnione.

Wobec art. 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze, regulującemu zagadnienie świadczenia pomocy prawnej przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, skierowany został zarzut naruszenia standardów przyzwoitej legislacji, przez to, że „wprowadzone rozwiązania zaprzeczają celowi, dla którego ustawa została stworzona” (s. 2 i 3 pisma procesowego Wnioskodawczyni).

Tak sformułowany zarzut nie może służyć wykazaniu, że ustawodawca naruszył zasady poprawnej legislacji. Nie dotyczy on bowiem braku precyzyjności, czy jasności zaskarżonego przepisu, a wiąże się w wykroczeniem – w ocenie Rady – poza zakres Prawa o adwokaturze. Jeśliby nawet uznać, 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 dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"; Dz. U. Nr 100, poz. 908), a nie w kategoriach sprzeczności z zasadami poprawnej legislacji w ujęciu konstytucyjnym.

Skoro zatem Rada nie wykazała, w sposób ewidentny, niezgodności art. 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji, zastosowanie zasady domniemania konstytucyjności ustaw przemawia za zgodnością zaskarżonego przepisu ze wskazanym we wniosku wzorcem kontroli.

Naczelna Rada Adwokacka nie wykazała także na czym polega naruszenie zasad prawidłowej legislacji przez przepisy art. 78 oraz 78a-78i Prawa o adwokaturze. Zarzut pozbawienia samorządu adwokackiego prawa do przeprowadzania egzaminu adwokackiego, stawiany wymienionym przepisom, a zarzut braku precyzyjności, to dwa różne zagadnienia. Domaganie się uznania niekonstytucyjności zaskarżonej regulacji, w aspekcie drugiego z podanych zarzutów, musiałyby być oparte na wykazaniu, że niemożliwe jest jednoznaczne określenie uprawnień i obowiązków jej adresatów.

Zasada domniemania konstytucyjności ustawy także w tym przypadku pozwala na uznanie zgodności art. art. 78 oraz 78a-78i Prawa o adwokaturze z art. 2 Konstytucji.

Podobnie należy potraktować zarzut skierowany do art. 5 ustawy zmieniającej, wobec którego sformułowany został także zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji, bez podania na czym polega jego sprzeczność z wymaganiami poprawnej legislacji.

Merytorycznego ustosunkowania się do stawianego zarzutu wymaga art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w związku z art. 66 ust. 1b i 1c Prawa o adwokaturze.

W myśl art. 66 ust. 1a pkt 2-4 Prawa o adwokaturze, do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji mogą przystąpić osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych „były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” (pkt 2); „wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa” (pkt 3); „prowadziły (...) działalność gospodarczą wpisaną do Ewidencji Działalności Gospodarczej, jeżeli przedmiot

tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej, o której mowa w art. 4 ust. 1a” (pkt 4).

Nie można podzielić wątpliwości Rady, co do nieprecyzyjności zwrotu „stanowisko związane ze stosowaniem prawa”, opartych na twierdzeniu, że każdy stosuje prawo. Chodzi tu bowiem o „stosowanie prawa” 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 do kwestionowania sformułowania „usługa polegająca na tworzeniu prawa”, zawartego w pkt 3 ust. 1a art. 66 Prawa o adwokaturze. W pojęciu tym mieści się każda usługa związana z projektowaniem prawa i jego opiniowaniem, a nie z procesem stanowienia prawa. Dlatego też nieporozumieniem jest odwoływanie się przez Radę do ustrojowej koncepcji tworzenia źródeł prawa.

Podobne stanowisko należy zająć odnośnie do wykonywania działalności, polegającej na świadczeniu pomocy prawnej, o której mowa w pkt 4 ust. 1a art. 66 Prawa o adwokaturze. Oczywistym jest, że sam fakt ujawnienia tej działalności w Ewidencji, 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 zwrotu „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 okresów zależy uprawnienie do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej.

Jak wynika z zakwestionowanego sformułowania, okres 5. lat musi mieścić się w okresie 8. lat. Zatem, nieuprawniona byłoby interpretacja tych

okresów jako sumy 5. lat pracy i upływu 8. lat od jej zakończenia. Dlatego też wymagany okres pracy zostanie spełniony, jeżeli w ciągu 8. lat osoba ubiegająca się o przystąpienie do egzaminu adwokackiego przepracowała 5 lat na określonym w ustawie stanowisku.

Wbrew twierdzeniu Rady, także brzmienie art. 66 ust. 1b Prawa o adwokaturze pozwala na obliczenie okresu zatrudnienia uprawniającego do złożenia egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej. Sama Wnioskodawczyni prawidłowo odczytuje intencje prawodawcy podnosząc, że przepis ten odnosi się do osób, które pracowały w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Odnosząc się do zarzutu sprzeczności art. 6 i art. 10 ustawy zmieniającej (pkt 9 petitum wniosku) z art. 2 Konstytucji RP, przez naruszenie zasad prawidłowej legislacji, należy stwierdzić, iż zarzut ten jest bezzasadny. Regulacja przyjęta w art. 6 ustawy zmieniającej ma charakter przejściowy, dotyczyła ona bowiem zasad przeprowadzenia naboru na aplikację adwokacką w 2005 r. Wbrew twierdzeniom Rady, w przepisie art. 6 ust. 27 ustawy zmieniającej nie był zamieszczony nakaz, aby w 2005 r. do przeprowadzenia egzaminu konkursowego „odpowiednio stosować art. 75a” Prawa o adwokaturze. Omawiany przepis odsyłał jedynie do stosowania przepisu „art. 75a ust. 3”, który wszedł w życie z dniem 10 września 2005 r., w pozostałym zakresie art. 75a, tj. przepisy pkt 1, 2, 4 i 5, należało stosować od dnia 1 stycznia 2006 r., o czym jednoznacznie stanowi art. 10 pkt 1 lit. b ustawy zmieniającej.

Nadto należy zauważyć, iż wbrew sugestii Rady, 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 Prawo o adwokaturze. Jednakże przepis ten nie miał

jeszcze zastosowania do konkursu przeprowadzonego w roku 2005 r., 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 Prawa o adwokaturze.

Z treści wniosku i pisma procesowego Rady wynika, że istota zarzutów pod adresem zakwestionowanych przepisów merytorycznych (art. 4 ust. 1a, art. 66 ust. 1 pkt 2, art. 66 ust. 1a pkt 2-4 w zw. z art. 66 ust. 1b i 1c, art. 75a oraz art. 75 b-75j, a także art. 78 oraz art. 78a-78i. Prawa o adwokaturze oraz art. 1 pkt 5 lit. b ustawy zmieniającej) sprowadza się do odmówienia ustawodawcy prawa do swobodnego normowania zagadnień zawartych w tych przepisach, z uwagi na art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zarzuty te są niezasadne z następujących względów.

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji stanowi, że w drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Bezsprzecznie samorząd adwokatów jest samorządem zawodowym, o którym mowa w art. 17 ust. 1, czemu dał wyraz Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 7 maja 2002 r., SK 20/00 (OTK ZU nr 3/A/2002)

Z art. 17 ust. 1 wynika, że „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” można tworzyć „w drodze ustawy”. Cechą charakterystyczną „samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego,” jest sprawowanie „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Samorządy te mają zatem powierzony sobie pewien zakres działania w sprawach publicznych. W piśmiennictwie wskazuje się, że z Konstytucji nie wynika, by były to działania władcze (władztwo administracyjne), ani też by były wykonywane samodzielnie i na własną odpowiedzialność. Zaznacza się także, że - z mocy art. 16 ust. 2 Konstytucji

- tylko samorządowi terytorialnemu ustrojodawca gwarantuje udział w sprawowaniu władzy publicznej (B. Zawadzka, *Zasada udziału samorządu w sprawowaniu władzy w: Zasady podstawowe Polskiej Konstytucji* pod red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 208). Konsekwencją istniejącego porządku konstytucyjnego jest to, że samorzady zawodowe (w tym korporacja adwokatów) są wyposażane w uprawnienia władcze z zakresu spraw publicznych nie w drodze ustawy konstytucyjnej, a w drodze ustaw zwykłych. Ustawodawca zatem korzysta ze znacznej swobody w stanowieniu przepisów określających uprawnienia samorządów zawodowych i uprawnienia w kształtowaniu zasad wykonywania zawodu przez ich członków. W wyroku z 21 maja 2002 r. K 30/2001 (OTK ZU 2002/3A poz. 32) Trybunał Konstytucyjny, uznając wyłączne uprawnienie rzecznika patentowego do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniu zgłoszeniowym i rejestrowym przed Urzędem Patentowym za zgodne z Konstytucją, stwierdził również, że zawód adwokata (i radcy prawnego) należy do zawodów zaufania publicznego, jednak „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.”.

W stanie prawnym, poddanym analizie w niniejszej sprawie, nie mamy zatem do czynienia z ograniczeniem konstytucyjnych granic zawodu adwokata przez ustawę zwykłą, lecz zachodzi tu przypadek wyznaczenia granic aktywności zawodowej adwokatów przez zaskarżony przez Radę akt normatywny.

Zaznaczyć należy, że jeżeli stoi się na stanowisku, że samorząd adwokacki stanowi samorząd zawodu zaufania publicznego, to teza ta nie upoważnia do twierdzenia, że to tylko dana korporacja zawodowa powinna mieć wyłączne prawo do określania zasad naboru na aplikację i 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. Przykładowo, tak jest w przypadku lekarzy, lekarzy dentyków, lekarzy weterynarii, aptekarzy, pielęgniarek i położnych, a także doradców podatkowych.

Warto podnieść, że w uzasadnieniu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1694) obszernie i wieloaspektowo przedstawiono racje przemawiające za wprowadzeniem regulacji pomniejszających swobodę działania m.in. samorządu adwokackiego. W uzasadnieniu 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. Przykładem tego mogą być kwestie związane z dobozem i szkoleniem aplikantów, które ukazują, iż dziś jednym z podstawowych problemów staje się właśnie brak aktywnej działalności państwa w tym procesie.”. 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. Projektodawcy podnieśli także, że „Istotną słabością obecnego systemu naboru i organizacji aplikacji prawniczych jest całkowita rozbieżność pomiędzy zwiększonym zapotrzebowaniem rynku na usługi prawnicze a realizowaną przez korporacje polityką ograniczania dostępu młodych ludzi do zawodów prawniczych. Mała liczba adwokatów, radców prawnych i notariuszy osłabia konkurencję między osobami trudniącymi się profesjami prawniczymi, a w konsekwencji obniża jakość świadczonych usług i winduje ceny.(...)”

W praktyce klienci płacą wyższe ceny za usługi prawnicze, a dodatkową konsekwencją tej sytuacji jest mniejsza do nich dostępność (powszechność) - w szczególności dla osób prywatnych i małych podmiotów gospodarczych.”.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze, należy także podnieść, że przepisy konstytucyjne statuują zasadę wolności działalności gospodarczej (art. 20 i 21). Na gruncie ustawodawstwa zwykłego znajduje ona swe odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 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 uzależnić 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 myśl art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły. Zaznaczyć też należy, iż przepis art. 17 powołanej ustawy nakazuje przedsiębiorcy wykonywanie działalności gospodarczej na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów. Ponadto, w myśl art. 19, jeżeli przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych.

Wymaga podkreślenia, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. (SK 22/02, OTK-A 2003/9/97) poświęcił szczególnie wiele miejsca problematyce świadczenia pomocy prawnej. Trybunał stwierdził, że „na gruncie obowiązujących ustaw trudno dostrzec „wyłączność” czynności radców prawnych i adwokatów nawet w zakresie zastępstwa procesowego (np. art. 87 § 1 k.p.c., który stanowi, że pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, a w sprawach własności przemysłowej także rzecznik patentowy, a ponadto współuczestnik sporu, jak również rodzice, małżonek, rodzeństwo lub zstępni strony oraz osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia), a więc w obszarze wyznaczającym tradycyjnie podstawową aktywność tych grup zawodowych.. Ponadto w cytowanym wyroku Trybunał zwrócił uwagę, iż na gruncie obowiązujących przepisów, choć niedostatecznie jasnych i nieprecyzyjnych, nie sposób jednak nie dostrzec „jednolitych założeń aksjologicznych przyjmowanych rozwiązań w zakresie świadczenia pomocy prawnej. Poza sferą profesjonalnej działalności adwokatów i radców prawnych istnieje (...) szereg innych jeszcze obszarów związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Nie można tracić też z pola widzenia potrzeb związanych z zapewnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata. Tego rodzaju świadczenie pomocy prawnej jest udzielane np. przez uniwersyteckie Kliniki Prawa, fundacje, czy stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia w rozmaitych sferach życia.”. W omawianym wyroku Trybunał, podkreślił, iż „Nie ulega wątpliwości, że do istoty zawodu adwokata i radcy prawnego należą czynności z zakresu reprezentacji prawnej przed organami wymiaru sprawiedliwości. Jedynie w ten sposób może być urzeczywistniona gwarancja należytej ochrony stron i uczestników postępowania, ich praw i wolności, w tym ochrona tajemnicy życia prywatnego.”, a ponadto zawarł wyraźne indykacje do ustawodawcy. Wskazał bowiem, że: „Do ustawodawcy należy jednoznaczne

określenie, jakie jeszcze działania z zakresu pomocy prawnej, poza sferą szerzej rozumianej reprezentacji procesowej, wymagają posiadania najwyższych kwalifikacji zawodowych, a więc tych połączonych z tytułem adwokata lub radcy prawnego.(...). Ustawodawca powinien zająć wyraźne stanowisko co do kwestii podstawowej, czy i w jakim zakresie zarobkowe świadczenie pomocy prawnej może być wykonywane przez osoby nie należące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne. 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. Za pierwszym rozwiązaniem przemawiają względy wskazujące na potrzebę ochrony możliwie wysokiego standardu świadczeń pomocy prawnej i potrzebę istnienia nadzoru korporacyjnego, za drugim - ochrona interesu tych grup społecznych, których nie stać na wysokospecjalistyczną pomoc prawną świadczoną przez adwokatów i radców prawnych.”.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 5 ustawy zmieniającej z art. 32 ust. 1 Konstytucji . (art. 32 ust. 1 Konstytucji) stwierdzić należy, co następuje.

Istota zasady równości wobec prawa – jak wynika to z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego - polega na tym, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według równej miary, bez różnicowań dyskryminujących jak i faworyzujących. Różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z Konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice w traktowaniu nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazuje się kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania różnicowań. Wszelkie odstępstwa od nakazu

równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach. Kryteria te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony,

- po drugie, kryteria te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych,

- po trzecie, kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Z zaskarżonego przepisu wynika, że aplikanci adwokaccy, radcowscy i notarialni, których termin egzaminu zawodowego przypada w 2005 r. przystępują do egzaminu na dotychczasowych zasadach. Rada zarzuca, że taka regulacja różnicuje sytuację prawną aplikantów adwokackich odbywających ostatni rok aplikacji, wskazując, że aplikant, który rozpoczął aplikację adwokacką w maju 2002 r. skorzysta z możliwości zdawania egzaminu na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, natomiast aplikant rozpoczynający aplikację dwa miesiące później powinien przystąpić do egzaminu zgodnie z nowymi przepisami Prawa o adwokaturze, mimo iż aplikację odbywali oni na jednakowych zasadach. Zarzut ten jest nietrafny. 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. Jest to dostatecznie długi okres na przystosowanie aplikantów do nowej sytuacji prawnej. Zaznaczyć także należy, że zakres tematyki podlegający sprawdzeniu podczas egzaminu zawodowego, określony

przez art. 78 ust. 3 Prawa 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.

Ustosunkowując się do zarzutu zamieszczonego w pkt 10 petitum wniosku, należy podzielić wątpliwości konstytucyjne Rady w odniesieniu do wprowadzenia zasady odpłatności za aplikację adwokacką (art. 76b ust. 1 Prawa o adwokaturze) w stosunku do aplikantów adwokackich, którzy rozpoczęli tę aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Warto zauważyć, że wprawdzie okręgowa rada adwokacka, na podstawie art. 76b ust. 4 Prawa o adwokaturze, może zwolnić aplikanta adwokackiego od ponoszenia opłaty rocznej w całości lub w części, a także odroczyć jej płatność lub rozłożyć ją na raty, to jednakże takie rozwiązanie nie niweczy zarzutu podniesionego przez Radę.

Zauważyć należy, iż w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw zamieszczony został przepis przejściowy, który przewiduje, że art. 76b ust. 1 Prawa o adwokaturze nie będzie się stosowało do aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Projekt powyższej ustawy Minister Sprawiedliwości w dniu 14 marca 2006 r. skierował do uzgodnień międzyresortowych.

Powyższe argumenty uzasadniają stanowisko przedstawione na wstępie.

z upoważnienia
PROKURATORA GENERALNEGO
Irena Okrągła
Irena Okrągła
Zastępca Prokuratora Generalnego