

**WYROK**  
z dnia 18 lutego 2004 r.  
**Sygn. akt P 21/02\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Marek Safjan – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski – sprawozdawca  
Adam Jamróż  
Ewa Łętowska  
Andrzej Mączyński  
Jerzy Stępień  
Mirosław Wyrzykowski  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 18 lutego 2004 r., pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego o zbadanie zgodności:

- 1) art. 58 pkt 12 lit. j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji,
- 2) art. 40 pkt 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, 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 Konstytucji, w zakresie pozwalającym na ustalanie maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, w tym liczby aplikantów adwokackich,
- 3) art. 60 pkt 8b ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji,

o r z e k a:

**1) art. 40 pkt 4 ustawy z dnia 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 oraz z 2003 r. Nr 124, poz. 1152) jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wskutek niewskazania ustawowych przesłanek dla ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich dopuszcza dowolność w ograniczaniu konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,**

**2) art. 40 pkt 4 ustawy, o której mowa w pkt 1, nie jest niezgodny z art. 17, art. 32 i art. 87 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi podstawę ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich,**

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2004 r. w Dz. U. Nr 34, poz. 303.

**3) art. 58 pkt 12 lit. j ustawy, o której mowa w pkt 1, jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji przez to, że dopuszcza – co do osób niebędących jeszcze członkami korporacji samorządowej adwokatów – możliwość ograniczania tych osób w korzystaniu z konstytucyjnej wolności wyboru zawodu bez ustawowego określenia przesłanek i zakresu ograniczania,**

**4) art. 58 pkt 12 lit. j ustawy, o której mowa w pkt 1, nie jest niezgodny z art. 17 Konstytucji,**

**5) art. 60 pkt 8b ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, Nr 126, poz. 1069 i Nr 153, poz. 1271 oraz z 2003 r. Nr 124, poz. 1152) jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji przez to, że dopuszcza – co do osób niebędących jeszcze członkami korporacji samorządowej radców prawnych – możliwość ograniczania tych osób w korzystaniu z konstytucyjnej wolności wyboru zawodu bez ustawowego określenia przesłanek i zakresu ograniczania,**

**6) art. 60 pkt 8b ustawy o której mowa w pkt 5, nie jest niezgodny z art. 17 Konstytucji.**

#### UZASADNIENIE:

#### I

1. Postanowieniem z 1 lipca 2002 r., sygn. OSA 1/02, Naczelny Sąd Administracyjny, w składzie powiększonym, wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie: 1) czy przepis art. 58 pkt 12 lit. j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji RP oraz 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 Konstytucji RP w zakresie pozwalającym na ustalanie maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, w tym liczby aplikantów adwokackich.

Pytanie prawne sformułowane zostało w oparciu o następujący stan faktyczny:

Uchwałą Okręgowej Rady Adwokackiej w Krakowie z 15 grudnia 2000 r. (L. Dz. 2450/00) odmówiono Michałowi Kłaczyńskiemu wpisu na listę aplikantów Izby Adwokackiej w Krakowie. W uzasadnieniu powołano się na uzyskany przez niego wynik konkursu na aplikację oraz limit przyjęć wprowadzony uchwałą Zgromadzenia Izby Adwokackiej w Krakowie z 15 kwietnia 2000 r. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej 10 kwietnia 2001 r. postanowiło nie uwzględnić odwołania Michała Kłaczyńskiego.

Minister Sprawiedliwości decyzją z 24 marca 2001 r. (nr DO III A.811/34/01) odmówił wpisu na listę aplikantów adwokackich. W uzasadnieniu decyzji stwierdzono, że wolność wykonywania zawodu nie oznacza, że każdy może wykonywać zawód adwokata. Jest to uzależnione od przyjęcia kandydata w poczet korporacji adwokackiej oraz od potrzeb społecznych na tego rodzaju usługi. Dlatego art. 68 ust. 3 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, wprowadza możliwość ograniczenia wykonywania zawodu. Korporacja kieruje się koniecznością prawidłowego rozmieszczenia adwokatów w celu zapewnienia ludności należytej pomocy prawnej. Art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze, upoważnia zgromadzenia izb adwokackich do określenia maksymalnej i minimalnej liczby członków izby. Stąd też wynika uprawnienie zgromadzeń izb adwokackich do ustalania liczby przyjmowanych aplikantów adwokackich.

Decyzję tę Michał Kłaczyński zaskarżył 27 czerwca 2001 r. do Naczelnego Sądu

Administracyjnego. Zarzucił jej, iż utrzymując w mocy uchwałę Okręgowej Rady Adwokackiej rażąco narusza prawo i została wydana bez właściwej podstawy prawnej, w oparciu li tylko o akty wewnętrzne korporacji zawodowej. To powoduje naruszenie art. 87 oraz (m.in.) art. 17, art. 31 ust. 3, art. 32 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji. Uchwały korporacji nie należą bowiem do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego wymienionych w art. 87 Konstytucji. Dlatego też nie mogą one kształtować praw i obowiązków osób nie należących jeszcze do samorządu. Z uwagi zaś na brak przepisów prawa powszechnego określających zasady przeprowadzania konkursu, należy przy przyjmowaniu aplikantów stosować jedynie art. 65 ust. 1-3 prawa o adwokaturze. W przeciwnym wypadku naruszona zostaje konstytucyjna zasada swobody wyboru i wykonywania zawodu.

Wspomniana regulacja przekracza uprawnienia samorządu określone w art. 17 Konstytucji, wprowadza bowiem pozaustawowe ograniczenia wolności konstytucyjnych, czym narusza art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz godzi w zasadę równości uzależniając przyjęcia kandydata od kryterium o charakterze względnym, jakim jest odgórne ustalenie liczby osób, które zostaną przyjęte na aplikację adwokacką. Minister Sprawiedliwości wniósł o oddalenie skargi. Podkreślił, że stosownie do art. 75a w związku z art. 68 ust. 3 i art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze, Okręgowa Rada Adwokacka decyduje o wpisie na listę aplikantów adwokackich po przeprowadzeniu konkursu. Daje to podstawę samorządom adwokackim do określenia liczby osób, które mogą być przyjęte w poczet aplikantów. W związku z tym, w oparciu o art. 58 pkt 12 lit. j, uchwalony został przez Naczelną Radę Adwokacką 19 czerwca 1999 r. – uchwałą nr 11/99 – regulamin, uzupełniony uchwałą nr 28/00 z 30 września 2000 r. Zasady przeprowadzania konkursu były przy tym jednakowe dla wszystkich kandydatów. W ramach wprowadzonego limitu przyjęto osoby, które osiągnęły największą liczbę punktów.

Postanowieniem z 14 grudnia 2001 r., sygn. II SA 2030/01 skład orzekający NSA, na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.), wystąpił o rozpoznanie sprawy przez skład siedmiu sędziów NSA z uwagi na występujące istotne wątpliwości prawne. Dotyczyły one, zdaniem składu orzekającego, wykładni art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, a także uprawnienia organów adwokatury do ustanawiania limitów osób, które mogą być przyjęte na aplikacje w danym roku szkoleniowym.

Postanowieniem z 1 sierpnia 2002 r. sygn. akt II SA 9/01 Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zbadanie: czy przepis art. 60 pkt 8b ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) jest zgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji.

Pytanie prawne sformułowane zostało w oparciu o następujący stan faktyczny:

Uchwałą Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach z 19 czerwca 2000 r. nr 485/V/2000 – wydaną na podstawie art. 33 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz § 21, § 24, § 24<sup>1</sup>, § 24<sup>3</sup> i § 24<sup>4</sup> uchwały nr 28/IV/98 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 6 marca 1998 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu regulaminu postępowania Krajowej Rady Radców Prawnych i rad okręgowych izb radców prawnych w należących do ich właściwości sprawach radców prawnych i aplikantów radcowskich oraz prowadzenia list radców prawnych i aplikantów radcowskich – odmówiono Agnieszce Gibas wpisu na listę aplikantów radcowskich Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach w roku 2000. W uzasadnieniu powołano się na uzyskany wynik konkursu na aplikację oraz limit przyjęć określony uchwałą nr 255/V/2000 Rady Okręgowej Izby Radców Prawnych w Katowicach z 5 kwietnia 2000 r. Uchwałę tę Krajowa Rada Radców Prawnych utrzymała w mocy uchwałą nr 77/V/2000 z 20 października 2000 r.

Skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego wniosła Agnieszka Gibas, domagając się uchylecia powyższych uchwał. Zdaniem skarżącej, wydanie uchwał limitujących liczbę miejsc na aplikację radcowską bez upoważnienia ustawowego, wymaganego przez Konstytucję, stanowi naruszenie art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji, art. 6 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169) oraz art. 33 ust. 1

i 2 ustawy o radcach prawnych. Skarżąca zarzuciła ponadto naruszenie, w toku postępowania konkursowego, przepisów art. 31<sup>1</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 7, art. 8, art. 9 i art. 11 kodeksu postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniach obu pytań prawnych, składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego, przytoczyły taką samą argumentację, modyfikując ją odpowiednio do stanu faktycznego oraz aktu normatywnego będącego przedmiotem pytania prawnego.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż w świetle istniejących rozwiązań uprawnienia do wykonywania niektórych zawodów prawniczych, w tym m.in. zawodu adwokata i radcy prawnego, można nabyć dopiero po odbyciu, po studiach prawniczych, aplikacji, czyli szczególnej praktyki zawodowej oraz zdaniu z pomyślnym wynikiem kończącego ją egzaminu. Dopiero wówczas można ubiegać się o możliwość wykonywania zawodu, w przewidzianych prawem formach. W odniesieniu do adwokatów wynika to z art. 65 pkt 4 prawa o adwokaturze, w stosunku do radców prawnych – z art. 24 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.), zaś w odniesieniu do notariuszy – z art. 11 pkt 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2002 r., Nr 42, poz. 369).

Aplikacja jest formą szkolenia poprzedzającego pracę w wybranym zawodzie. Cechą charakterystyczną stosunku aplikacji jest bezpośrednio kierowanie jej przebiegiem przez patrona (np. wydawanie poleceń, udzielanie rad i wskazówek metodologicznych bądź praktycznych) oraz czuwanie nad prawidłowym przebiegiem szkolenia. Aplikant adwokacki pozostaje jednocześnie w stosunku pracy i w korporacyjnym stosunku szkolenia zawodowego, zaś aplikant radcowski pozostaje tylko w korporacyjnym stosunku szkolenia zawodowego.

W odniesieniu do korporacji adwokackiej przyjęcie aplikanta (wpis na listę aplikantów adwokackich), a więc nawiązanie stosunku korporacyjnego, następuje na podstawie art. 75a prawa o adwokaturze. W stosunku do korporacji radcowskiej przyjęcie aplikanta (wpis na listę aplikantów radcowskich), a więc nawiązanie stosunku korporacyjnego, następuje na podstawie art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Zgodnie z tymi przepisami, odpowiednio okręgowa rada adwokacka oraz rada okręgowej izby radców prawnych, rozstrzygają o wpisie na listę aplikantów adwokackich/radcowskich, po przeprowadzeniu konkursu, który odbywa się raz w roku kalendarzowym przed rozpoczęciem roku szkoleniowego.

Zasady przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką określa w drodze regulaminu Naczelna Rada Adwokacka, na podstawie art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze. Liczbę osób, które będą przyjęte na aplikację w danym roku szkoleniowym określają okręgowe rady adwokackie, na podstawie uchwał podjętych przez zgromadzenia izb na podstawie § 5 pkt 2 uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 1999 r., nr 11/99 oraz art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską ustala Krajowa Rada Radców Prawnych na podstawie art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych. Liczbę osób, które będą przyjęte na aplikację w danym roku szkoleniowym określają okręgowe izby radców prawnych na podstawie § 20 regulaminu uchwalonego przez Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych uchwałą nr 28/IV/98 z 6 marca 1998 r.

Wobec wskazanych tu regulacji prawnych składy orzekające NSA powzięły wątpliwości prawne, dotyczące stosunku pomiędzy art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, upoważniającym NRA do uchwalania regulaminów dotyczących zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich oraz art. 60 pkt 8b, który upoważnia KRRP do ustalania zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich, a art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu, wskazującym na granice działania samorządów zawodowych oraz z art. 87 Konstytucji, określającym system źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

W literaturze i w orzecznictwie podkreśla się, że usługi prawnicze są usługami wyższego rzędu. Dlatego ta sfera aktywności wydzielana jest spod ogólnych zasad prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, a reprezentujące te zawody korporacje należą do grupy

samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, regulowanych art. 17 ust. 1 Konstytucji. Podzielając ten pogląd, NSA wskazuje na wątpliwość: czy w odniesieniu do nich nie obowiązują również ograniczenia z art. 17 ust. 2 Konstytucji, zakazujące naruszania przez samorzady zawodowe wolności wykonywania zawodu oraz podejmowania działalności gospodarczej, jak również: czy w zakresie wyznaczonym przez art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu mieści się uchwalanie aktów regulujących sytuację prawną osób ze sfery zewnętrznej, starających się dopiero o przyjęcie do danej korporacji zawodowej. Wiąże się to ściśle z pytaniem o charakter prawny regulaminów i ich zgodność z art. 87 Konstytucji.

Zdaniem NSA zarówno art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, jak i art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, poza wskazaniem, iż upoważnienia zawarte w tych przepisach odnoszą się do zasad przeprowadzania konkursu, niczego właściwie nie rozstrzygają. Odnosnie rozumienia słowa „zasady”, NSA przywołał orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, w którym Trybunał stwierdził m.in., iż zasady obejmują także takie postanowienia, które mają wszelkie cechy norm prawnych, aspirujących do przepisów powszechnie obowiązujących. W ramach określania zasad rozstrzyga się bowiem o tym, na czym ma polegać konkurs oraz określa się dodatkowe warunki, od których spełnienia zależy przyjęcie na aplikację adwokacką. Dlatego też zaistniały w sprawie problem nie dotyczy zgodności uchwalanych regulaminów z powoływanymi przepisami art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, czy art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, ale zgodności zawartych w tych przepisach upoważnień z Konstytucją. Naczelny Sąd Administracyjny, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz stanowisko doktryny, stwierdza, iż decyzja o odmowie wpisu skarżącego Michała Kłaczyńskiego na listę aplikantów adwokackich zapadła m.in. na podstawie uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 1999 r., nr 11/99, uzupełnionej uchwałą nr 28/00 z 30 września 2000 r., określającej regulamin przeprowadzania konkursu. Uchwała ta miała charakter ogólny i dotyczyła osób starających się o wpis na listę aplikantów adwokackich, nie będących jeszcze członkami korporacji zawodowej. Podstawą jej wydania był art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze. W odniesieniu do skarżącej Agnieszki Gibas podstawą odmowy wpisu na listę aplikantów radcowskich była uchwała Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych nr 28/IV/98 z 6 marca 1998 r., określająca regulamin przeprowadzania konkursu. Uchwała ta dotyczy m.in. osób starających się o wpis na listę aplikantów radcowskich, a więc osób nie będących jeszcze członkami korporacji zawodowej.

Zdaniem NSA, uchwały zarówno NRA, jak i Prezydium KRRP, stanowiły akty, oparte na upoważnieniach ustawowych, nie znajdujące się w wykazie aktów prawa powszechnie obowiązującego, o których mowa w art. 87 Konstytucji. NSA odwołał się do odmiennego, zgodnego z art. 87, rozwiązania przyjętego przez korporację zawodową notariuszy – na podstawie ustawy z 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie kwestie związane z aplikacją notarialną regulują rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 1991 r. w sprawie aplikacji notarialnej (Dz. U. Nr 42, poz. 189) oraz z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania konkursu dla kandydatów na aplikantów notarialnych (Dz. U. Nr 77, poz. 829).

NSA zwraca uwagę na wątpliwości, jakie – jego zdaniem – wywołuje treść art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu w zakresie dotyczącym uprawnień samorządów zawodowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego do wprowadzania ograniczeń wolności wyboru i wykonywania danego zawodu. W art. 17 ust. 2 Konstytucji, odnoszącym się do innych rodzajów samorządów, w zdaniu drugim, zawarty jest wprost zakaz naruszania przez te samorzady wolności wykonywania zawodu oraz ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej. Takiego sformułowania nie ma w art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie pytającego sądu powstaje wątpliwość, czy ustawodawca w ogóle może upoważnić samorzady zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego do wprowadzania tego typu ograniczeń wykonywania zawodu, w tym w drodze wydawania aktów stanowienia i stosowania prawa.

Inna wątpliwość, na którą zwraca uwagę NSA, w odniesieniu już tylko do aplikacji adwokackiej, dotyczy zgodności art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze z art. 2, art. 17 ust. 1 w związku z ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 i art. 87 Konstytucji. Wątpliwość ta związana jest z – kwestionowaną przez skarżącego M. Kłaczyńskiego – możliwością wprowadzania przez organy adwokatury limitów osób przyjmowanych na aplikacje w sytuacji, gdy tego typu ograniczeń ilościowych nie przewidują – w ocenie skarżącego – przepisy prawa o adwokaturze. W odpowiedzi na skargę, Minister Sprawiedliwości wskazał jako podstawę takiego ograniczenia art. 75a w związku z art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze. Przyjęcie na aplikację następuje w drodze konkursu (art. 75a). Zgromadzenia izb adwokackich upoważnione są do określania minimalnej i maksymalnej liczby członków izby adwokackiej (art. 40 pkt 4). Izbę adwokacką stanowią zarówno adwokaci jak i aplikanci adwokaccy mający siedzibę zawodową na terenie izby (art. 38), to przepis – art. 40 pkt 4 – rozumiany jest jako upoważnienie do określania liczby przyjmowanych aplikantów adwokackich. Przy takim rozumieniu art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze, wskazanie przez okręgową radę adwokacką limitu przyjęć nie byłoby zastosowaniem subdelegacji z art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, lecz samodzielną realizacją kompetencji z art. 40 pkt 4.

Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość, co do zgodności tak rozumianej regulacji z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przepis ten formułuje zasadę sprawiedliwości społecznej. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądy wypowiedziane w piśmiennictwie prawniczym, pytający sąd podkreśla, iż art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze skutkuje zamykaniem się korporacji zawodowej w oparciu o kryteria arbitralne, gdyż o przyjęciu decydują różne czynniki, a nie tylko ilość bardzo dobrze przygotowanych kandydatów. Wywołuje to również, w ocenie NSA, wątpliwość, co do zgodności wspomnianej regulacji z art. 17 ust. 1 Konstytucji w związku z ust. 2 tego artykułu. Samorząd zrzeszający osoby zaufania publicznego sprawuje bowiem pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przyjęty system limitowania ilości aplikantów wydaje się wykroczać poza te wymogi, gdyż powodować może, że bardzo dobrze przygotowani kandydaci nie zostaną wpisani na listę z powodu braku miejsc. Decydować będą o tym czynniki przypadkowe, jak ilość osób ubiegających się o aplikację oraz stopień przygotowania ogółu kandydatów na terenie danej izby.

Ilościowe ograniczenie przyjmowanych aplikantów wywołuje również wątpliwość, co do zgodności tego przepisu z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Nie wydaje się, zdaniem składu orzekającego NSA, aby mechaniczne określanie z góry liczby przyjmowanych osób mieściło się w zakresie wymienionych w tym przepisie Konstytucji pojęć niedookreślonych. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego dla przeprowadzenia dowodu niesprzeczności normy prawnej z art. 31 Konstytucji, konieczne jest stwierdzenie konstytucyjnie uzasadnionych przesłanek formalnych dotyczących dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń oraz wykazanie proporcjonalności zastosowanego środka.

Naczelny Sąd Administracyjny powziął również wątpliwość, co do zgodności wspomnianej regulacji z art. 32 Konstytucji (zasada równości i zakaz dyskryminacji). Prawo o adwokaturze wprowadza niczym nie uzasadnioną różnicę pomiędzy przyjmowaniem kandydatów do dwóch korporacji zawodowych. W przypadku radców prawnych regulująca je ustawa uzależnia przyjęcie od konkursu (art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych), nie zezwala jednak nawet w pośredni sposób na limitowanie liczby przyjętych według innych kryteriów niż konkurs. Wątpliwość dotyczy jednak zgodności art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze z art. 65 ust. 1 Konstytucji (wolność wyboru oraz wykonywania zawodu, od której wyjątki może określić jedynie ustawa).

Przyjęcie limitów ilościowych, a zwłaszcza określanie tych limitów przez korporacje zawodowe narusza, zdaniem NSA, wspomnianą wolność. Mimo, że usługi prawnicze są usługami wyższego rzędu, a poziom świadczonych usług bezpośrednio wpływa na poczucie praworządności w państwie (w związku z czym regulacje prawne wykonywania zawodu

adwokata odzwierciedlają powierzone tym grupom zawodowym wykonywanie zawodu o charakterze publicznoprawnym), to jednak wprowadzenie limitów i powierzenie tym korporacjom prawa decydowania o ilości osób dopuszczanych do zawodu (bez względu na jakość ich kwalifikacji) wywołuje wątpliwości co do zgodności ze wskazanym art. 65 ust. 1 Konstytucji.

Naruszenie art. 87 Konstytucji może polegać, zdaniem NSA, na tym, że skoro ograniczenie praw i wolności konstytucyjnych może nastąpić tylko w ustawie, to powierzenie uregulowania tej materii we własnym zakresie organom samorządu zawodowego jest w istocie przeniesieniem normowania tych ograniczeń w sferę aktów nie stanowiących źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Gdyby zatem uznać co do zasady dopuszczalność wprowadzenia ograniczeń ilościowych, to zasadnicze elementy takiego ograniczenia winny znaleźć się w ustawie (z ewentualną możliwością powierzenia uzupełnienia tej regulacji organowi konstytucyjnie właściwemu do wydawania aktu wykonawczego do ustawy). W tym zaś zakresie upoważnienie musiałoby spełniać warunki przewidziane w art. 92 ust. 1 Konstytucji, tzn. określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

2. Prokurator Generalny, w piśmie z 21 listopada 2002 r., stwierdził, iż:

1) art. 58 pkt 12 lit. j ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 24 ze zm.) oraz art. 60 pkt 8b ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) są niezgodne z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 i art. 87 Konstytucji;

2) art. 40 pkt 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, w zakresie pozwalającym na ustalenie maksymalnej liczby aplikantów adwokackich, jest zgodny z art. 2, art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2, art. 32 i art. 87 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W przypadku obu korporacji zawodowych (adwokatów i radców prawnych) indywidualna decyzja (uchwała) o wpisie na listę aplikantów podejmowana jest w oparciu o przepisy odpowiednich ustaw oraz uchwały właściwych organów samorządu zawodowego. W niniejszej sprawie kluczowe znaczenie ma zastosowanie, wobec osób ubiegających się o odbycie danej aplikacji, aktów wydawanych przez samorząd zawodowy.

Zdaniem Prokuratora Generalnego bezspornym jest, że akty prawne wydawane przez samorząd zawodowy, reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji), należą do aktów prawa wewnętrznego. Odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K. 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116), Prokurator Generalny podnosi, iż wobec treści art. 93 Konstytucji można stwierdzić, iż trzon systemu aktów prawa wewnętrznego tworzą akty wymienione w ust. 1 tego artykułu (uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów), ale nie ma konstytucyjnego zakazu, by przepisy ustawowe upoważniały także inne podmioty do stanowienia zarządzeń czy uchwał, bądź też nawet aktów inaczej nazwanych. Jednakże, akty te muszą mieścić się w modelu określonym w art. 93 Konstytucji. Za podstawowy element tego modelu Trybunał uznał zakres aktu wewnętrznego, który w żadnym wypadku nie może dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu akt.

Odnosząc tak rozumiany art. 93 Konstytucji do uchwał samorządów zawodowych, zastosowanych w sprawach będących podstawą pytań prawnych NSA, Prokurator Generalny stwierdza, iż wprawdzie wydane one zostały na podstawie kompetencji udzielonej ich organom (art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze oraz art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych) i uchwały te podlegają kontroli, co do ich zgodności z obowiązującym prawem (art. 14 prawa o adwokaturze i art. 47 ustawy o radcach prawnych), jednakże stanowiły podstawę decyzji wobec osób, które nie są podległe organom samorządów adwokackiego i radców prawnych. Nie ma bowiem uzasadnionych powodów, aby osoby dopiero ubiegające się o przynależność do wymienionych korporacji zawodowych traktować tak, jakby do niej już należały. Brak jest więc

konstytucyjnych podstaw do tego, aby w trybie aktów prawa wewnętrznego regulowane były zasady przeprowadzania konkursów na aplikantów adwokackich i radcowskich.

Ważne jest przy tym nie tylko to, że akty te adresowane są do osób pozostających na zewnątrz korporacji zawodowych, ale także materia przekazana do unormowania. Określenie zasad przeprowadzania konkursu kształtuje prawa i obowiązki ich adresatów. W ramach określenia zasad rozstrzyga się bowiem o tym, na czym ma polegać konkurs oraz określa dodatkowe warunki, od spełnienia których zależy przyjęcie na aplikację adwokacką bądź radcowską. Tym samym, ustawodawca upoważnił organy samorządu zawodowego do wydania aktu zawierającego normy prawne o charakterze powszechnie obowiązującym, czym naruszył konstytucyjnie zamknięty system takich aktów, określony w art. 87 Konstytucji.

Tytułem przykładu odmiennego uregulowania, wskazano w uzasadnieniach pytań, korporację zawodową notariuszy. Kwestie związane z aplikacją przekazane zostały do uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości (art. 71 § 4 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz. U. Nr 77, poz. 829).

Odnosząc się do wątpliwości Sądów, czy art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze i art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych pozostaje w zgodności z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważa, iż uznanie niezgodności wymienionych przepisów z art. 87 Konstytucji opiera się na przyjęciu braku konstytucyjnej legitymacji ustawodawcy do powierzania samorządom adwokackim i radcowskim stanowienia norm o charakterze powszechnie obowiązującym.

W art. 17 ust. 1 Konstytucji przewidziana została możliwość tworzenia, w drodze ustawy, samorządów zawodowych reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego (adwokatów, radców prawnych) w celu sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów. Realizacji tego celu służy uprawnienie do wydawania wewnętrznych norm organizacyjnych, adresowanych do osób już wykonujących zawody zaufania publicznego. Wobec osób pozostających na zewnątrz korporacji zawodowej, którymi są kandydaci na aplikantów, normy te tracą swój wewnętrzny walor i stają się w istocie normami o charakterze powszechnym. Zatem, w zakresie wyznaczonym przez art. 17 ust. 1 Konstytucji nie mieści się uchwalanie przez samorzady zawodowe, reprezentujące zawody zaufania publicznego, aktów regulujących materie, o których mowa w zaskarżonych przepisach.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, uprawnienia takiego tym bardziej nie można wywieść z art. 17 ust. 2 Konstytucji (wskazanego jako przepis związkowy), którego nie stosuje się do tego rodzaju samorządów. W art. 17 ust. 2 Konstytucji zawarta bowiem została możliwość ustawowego tworzenia innych rodzajów samorządu, w tym także samorządów zawodowych, lecz reprezentujących osoby nie wykonujące zawodów zaufania publicznego.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, Prokurator Generalny zauważa, iż przepis ten zakwestionowany został, w zakresie, w jakim pozwala wymienionemu organowi na ustalenie maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, w tym liczby aplikantów adwokackich.

Upoważnienie do limitowania liczby członków izby adwokackiej dotyczyć może, przede wszystkim, liczby aplikantów. Liczbowe limity nie mogą być stosowane wobec osób, którym ustawa przyznaje prawo do uzyskania wpisu na listę adwokacką bez odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego (art. 66 ust. 1 w zw. z art. 65 pkt 1-3 ustawy), jak również, co do osób ubiegających się w okręgu innej izby o zmianę siedziby zawodowej. Zwłaszcza, że w obowiązującym stanie prawnym nie przewiduje się już instytucji tzw. rozmieszczenia adwokatów.

Określenie maksymalnej liczby przyjmowanych w danym roku aplikantów powoduje, że merytoryczne przygotowanie kandydata na aplikanta (zweryfikowane wynikami konkursu), jak również spełnienie przez niego warunków wskazanych w art. 65 ust. 1-3 prawa o adwokaturze, nie są przesłankami, które przesądzają treść decyzji (uchwały) o wpisie na listę aplikantów. W



tym znaczeniu limitowanie miejsc na aplikację prowadzi do ograniczenia dostępu do uzyskania zawodu adwokata z przyczyn obiektywnych, tj. niezależnych od kwalifikacji osoby ubiegającej się o wpis. W samym jednak fakcie „limitowania” nie można upatrywać naruszenia wolności wyboru i wykonywania zawodu, zagwarantowanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji. W omawianej sprawie, istotne jest, czy maksymalna liczba przyszłych aplikantów może być ustalona jedynie w drodze przepisu ustawowego, czy też ustawodawca może upoważnić organy samorządu adwokackiego do jej określenia.

Odpowiadając na tak postawione pytanie, Prokurator Generalny zauważa, iż podstawowy cel funkcjonowania samorządów reprezentujących zawody zaufania publicznego określony został w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jest nim sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Na uwadze należy mieć również szczegółowe zadania, jakie przepisy ustawowe nakładają na poszczególne korporacje zawodowe, które z realizacją tego generalnego celu są powiązane. Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, samorządowi zawodowemu adwokatury powierzony został obowiązek kształcenia aplikantów adwokackich. Jednocześnie, w art. 75-79 tej ustawy, określono warunki odbywania aplikacji (m.in. odbywanie aplikacji pod kierunkiem patrona wyznaczonego przez dziekana okręgowej rady adwokackiej). Zadanie patrona polega na przygotowaniu aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu adwokata (art. 76 ust. 4 i 5 ustawy). Sprawowanie funkcji patrona wymaga posiadania pewnego doświadczenia, nie każdy więc adwokat może tę funkcję pełnić.

Skoro zatem ustawodawca nałożył obowiązek szkolenia aplikantów na samorząd zawodowy adwokatury i określił warunki ich szkolenia, to nie może, zdaniem Prokuratora Generalnego, w sposób arbitralny temu samorządowi narzucać maksymalnej liczby kandydatów na aplikantów. Tak więc upoważnienie organów samorządu adwokackiego do limitowania wolnych miejsc na aplikację znajduje swoje racjonalne uzasadnienie. Nie ma konstytucyjnych przeszkód, aby kwestia ta regulowana była aktami prawa wewnętrznego. O ile bowiem określenie zasad przeprowadzania konkursu wymaga formy aktu powszechnie obowiązującego, gdyż wyznacza określone warunki adresowane do kandydatów na aplikantów, o tyle limitowanie wolnych miejsc na aplikację, w obowiązującym stanie prawnym, należy postrzegać w kategoriach norm wewnątrz-organizacyjnych. Jednakże uprawniony wydaje się postulat, aby w drodze aktu ustawowego określone zostały w sposób ogólny zasady ustalania liczby przyszłych aplikantów, w zakresie dotyczącym ich liczby minimalnej. Kształtowanie przez samorząd adwokacki liczby przyjmowanych w danym roku aplikantów pozbawione zostałoby z jednej strony cech mogących wskazywać na zamykanie się korporacji, z drugiej zaś strony, samorząd ten zachowałby pewną samodzielność w wykonywaniu powierzonych zadań.

Wobec powyższego, Prokurator Generalny stwierdza, iż art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, w zaskarżonym zakresie, jest zgodny z art. 87 Konstytucji, gdyż nie reguluje materii zastrzeżonej dla wyłączności aktów prawa powszechnie obowiązującego. Akt prawa wewnętrznego, wydany na podstawie zaskarżonego przepisu, nie ingeruje w wolność wyboru i wykonywania zawodu, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Organ samorządu adwokackiego korzysta z uprawnień przyznanych mu przez ustawodawcę w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Jeśli nie można uznać, iż doszło do naruszenia konstytucyjnej wolności lub prawa, nie ma podstaw do poddawania ocenie kwestionowanego przepisu, z punktu widzenia jego zgodności z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Prokurator Generalny nie podziela wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczących naruszenia zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji. Wprawdzie w art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych użyto sformułowania „wpis (...) następuje po przeprowadzeniu konkursu”, a więc innego sformułowania niż w przypadku art. 75a ustawy – Prawo o adwokaturze „rozstrzyga się o wpisie po przeprowadzeniu konkursu”, nie oznacza to jednak

wyłaczenia limitowania liczby przyjmowanych aplikantów radcowskich. W ustawie o radcach prawnych także przyznaje się kompetencje zgromadzeniu izby radców prawnych do ustalania liczby członków rady okręgowej izby radców prawnych (art. 50 ust. 4 pkt 1). Dotyczy to również aplikantów radcowskich, ponieważ wraz z radcami prawnymi tworzą oni okręgową izbę radców prawnych (art. 49 ust. 1). Zauważyć także należy, iż w skardze do NSA podnoszony był również zarzut limitowania liczby miejsc na aplikację radcowską. Skoro w omawianej sprawie nie można mówić o odstępstwie od zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji, nie istnieją powody dla uznania niezgodności art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o advokaturze również z art. 2 Konstytucji, statującym zasadę sprawiedliwości społecznej, która jest z nią ściśle powiązana.

3. W imieniu Sejmu, stanowisko w sprawie przedstawił Marszałek Sejmu.

W wyrażonym stanowisku (pismo z 15 stycznia 2003 r.), w pierwszym rządzie, dokonano analizy historycznej ustroju polskiej advokatury, w części dotyczącej instytucji patrona i jego zadań w procesie szkolenia aplikantów advokackich. Celem tej analizy jest, jak stwierdza Marszałek Sejmu, ukazanie specyfiki organizacji polskiej advokatury i aplikacji advokackiej na tle innych zawodów prawniczych. Pod uwagę należy brać również praktyczny aspekt i istniejące realia funkcjonowania samorządu advokackiego. Jeśli bowiem ustawa – Prawo o advokaturze, nakłada na adwokata obowiązek sprawowania patronatu, to musi on mieć realną możliwość kierowania procesem kształcenia praktycznego i nadzorowania wykonywanych przez aplikanta czynności. Z tego między innymi powodu ustawa przewiduje określanie przez zgromadzenie izby advokackiej minimalnej i maksymalnej liczby członków izby advokackiej. Zapewnienie prawidłowego toku szkolenia, a w tym należytego kierownictwa ze strony patrona wymusza określanie maksymalnej ilości aplikantów advokackich. Dlatego też twierdzenia NSA, że uchwalanie przez Naczelną Radę Advokacką zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów advokackich, a w tym limitu ilościowego, stanowi naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji poprzez przekroczenie uprawnień samorządu zawodowego i wprowadzenie w konsekwencji pozaustawowych ograniczeń wolności konstytucyjnych, wydaje się być, w ocenie Marszałka Sejmu, nietrafne.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji dając osobom wykonującym zawody zaufania możliwość tworzenia samorządów zawodowych nałożył jednocześnie na te samorzady obowiązek sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Ustawodawca zobowiązał samorzady do zapewnienia należytego poziomu merytorycznego i etycznego wykonywania zawodu przez ich członków. Samorząd advokacki zmuszony jest przedsięwziąć wszelkie niezbędne działania zapewniające odpowiednie przygotowanie teoretyczne i praktyczne osób mających wykonywać i wykonujących zawód adwokata, dbać o to, aby dawały one rękojmię należytego i zgodnego z zasadami etyki wykonywania tego zawodu.

W ocenie Marszałka Sejmu, również zarzut naruszenia ust. 2 w art. 17 Konstytucji jest bezzasadny. Zawarty w tym przepisie zakaz naruszania wolności wykonywania zawodu i ograniczania wolności podejmowania działalności gospodarczej nie dotyczy samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, ale innych rodzajów samorządu.

Podobnie nietrafny jest zarzut, iż przepis art. 58 pkt 12 lit. j prawa o advokaturze jest sprzeczny z art. 87 Konstytucji. Z samej bowiem zasady samorządności wynika uprawnienie do tego aby w ramach konstytucyjnego porządku prawnego dany samorząd mógł kształtować swoją strukturę wewnętrzną, określać sposoby realizacji ustawowych i statutowych celów oraz mieć realny wpływ na swoich członków. Ustawodawca określił samorząd advokacki jako samorząd reprezentujący osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, w drodze ustawy ustanowił kryteria weryfikacyjne wobec osób chętnych do wstępowania do tego samorządu. Szczegółowe zasady naboru, szkolenia i nadzoru ustawodawca pozostawił samorządowi daleko idącą swobodę.

Marszałek Sejmu zwraca uwagę, iż Konstytucja posługuje się pojęciami „wolności” i „prawa” rozróżniając te dwie kategorie. O ile prawo należy rozumieć jako uprawnienie, któremu towarzyszy czyjś obowiązek i którego można dochodzić, to wolność jest kategorią polegającą na tym, że nikt – w tym władza publiczna – nie może bez upoważnienia ustawowego ingerować w sferę swobody jednostki i w dokonywane przez nią wybory zachowań. Należy więc uznać, że wewnętrzny akt woli wykonywania danego zawodu nie może być skrepowany żadnym działaniem jakiegokolwiek podmiotu, natomiast sam akt rozpoczęcia wykonywania zawodu może być ograniczony w drodze ustawy. Z tych względów, zdaniem Marszałka Sejmu, zarzut sprzeczności art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 w związku z ust. 2 i z art. 87 Konstytucji należy uznać za nie zasługujący na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących zgodności art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze z art. 2, art. 17 ust. 1 w zw. z ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 i z art. 87 Konstytucji, Marszałek Sejmu stwierdza, iż nie są one zasadne i nie zasługują na uwzględnienie. Trudno bowiem zgodzić się ze stwierdzeniem, że określenie liczby członków izby adwokackiej, a w tym tych, którzy mogą uzyskać status aplikanta, narusza zasadę sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji. Zasada sprawiedliwości społecznej to zespół zasad konstytucyjnych, wśród których najważniejsze to: równość wszystkich obywateli i ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup społecznych. Tak pojmując zasady sprawiedliwości społecznej należy, zdaniem Marszałka Sejmu, uznać, że pewne – przewidziane przez prawo – ograniczenia zasady równości są jednak konieczne i dopuszczalne. Z tych też względów art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze również nie narusza art. 32 Konstytucji statuującego zasadę równości wobec prawa.

Wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości wobec prawa nie oznacza, że wszyscy mają takie same prawa i obowiązki. Oznacza natomiast, że jednakowe prawa i obowiązki będą dotyczyć wszystkich osób należących do tych samych kategorii. W omawianym przypadku kategorię taką stanowić będą osoby ubiegające się o przyjęcie na aplikację adwokacką. Trzeba się zgodzić, że kryteria naboru, jak też efekt określania minimalnej i maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, są w stosunku do tej grupy osób identyczne, a w związku z tym nie naruszają zasady równości.

Zdaniem Marszałka Sejmu, argumenty przedstawione w związku z zarzutami wobec art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, mają w pełni zastosowanie do zarzutu sprzeczności przepisu art. 40 pkt 4 ustawy z art. 17 ust. 1 w zw. z ust. 2, z art. 31 ust. 3, z art. 65 ust. 1 i z art. 87 Konstytucji.

Ustosunkowując do zarzutów dotyczących art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, Marszałek Sejmu podkreśla, iż przepis ten był zarówno podstawą prawną wydania zaskarżonej uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych, przewidującej oprócz zasad konkursu także limity przyjęć na aplikację radcowską, jak też nowej uchwały KRRP z 15 grudnia 2001 r. Nr 418 IV/2001, dotyczącej tej samej materii.

W związku z tym, Marszałek Sejmu podnosi dwie kwestie: a) czy przepis art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych narusza przepisy art. 17 ust. 1 i 2 oraz art. 87 Konstytucji oraz b) czy zaskarżona uchwała została wydana zgodnie z upoważnieniem zawartym w zaskarżonym przepisie art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych.

Oдноśnie pierwszej kwestii, Marszałek Sejmu, podtrzymuje argumenty przytoczone w odniesieniu do pierwszego pytania prawnego. Stwierdza ponadto, iż pomimo braku wyraźnego przepisu w ustawie o radcach prawnych, że jest to zawód zaufania publicznego, można odczytać to z treści tej ustawy. W związku z tym bezprzedmiotowy staje się zarzut naruszenia art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Uwzględniając dotychczasową argumentację, Marszałek Sejmu podnosi, iż zarzut naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji wydaje się być nietrafny, gdyż przepis ten nakłada na samorządy zawodowe określone obowiązki, a wśród nich obowiązek sprawowania pieczy nad należywym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Oceniając natomiast zarzut naruszenia art. 87 Konstytucji przez art. 60 pkt 8b zaskarżonej ustawy, Marszałek Sejmu stwierdził, iż nie zachodzi sprzeczność z Konstytucją. Uchwały KRRP wydawane na podstawie art. 60 pkt 8b regulują wewnętrzny porządek korporacji, choć bez wątplenia określają prawa i obowiązki osób, które członkami samorządu jeszcze nie są. Należy uznać, że takie rozwiązanie, choć może budzić pewne wątpliwości, jest zgodne z zasadą samorządności i pomocniczości samorządów wobec organów państwa.

W kwestii dotyczącej w szczególności rozumienia pojęcia „zasady przeprowadzania konkursu”, Marszałek Sejmu podnosi, iż w przypadku samorządu radców prawnych nie istnieją żadne przepisy upoważniające ten samorząd do określania limitów przyjęć na aplikację (inaczej niż w samorządzie adwokatów). W związku z tym Krajowa Rada Radców Prawnych – i tylko ona – uprawniona jest do określenia zasad, czyli zbioru reguł i trybu postępowania konkursowego w ramach naboru na aplikację radcowską. Zgodził się ze stanowiskiem NSA, że ustalanie limitów przyjęć na aplikację radcowską jest niedopuszczalne ze względu na brak podstawy prawnej, a nadto określenie ich przez Okręgowe Izby Radców Prawnych – jako organy nieuprawnione do ingerowania w zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską – byłoby bezprawne.

Zgodnie z orzeczeniem NSA z 2 kwietnia 1999 r., sygn. II SA 2632/99, KRRP uregulowała kwestię przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską w uchwale nr 418 IV/2001 z 15 grudnia 2001 r. w sprawie zasad przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską oraz ustalania wysokości opłaty konkursowej. Pod rządami tej uchwały KRRP nie istnieją żadne limity osobowe w zakresie przyjęć na aplikację radcowską. O wpisie na listę aplikantów radcowskich rozstrzyga spełnienie przesłanek określonych w art. 33 ust. 1 ustawy o radcach prawnych oraz uzyskanie w konkursie wymaganej liczby – 120 punktów (§ 12 załącznika nr 1 do ww. uchwały). W takiej sytuacji należy stwierdzić, że zaskarżony przepis art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych jest zgodny zarówno z art. 17 ust. 1 i 2, jak też z art. 87 Konstytucji.

W przedstawionym w pytaniu prawnym NSA stanie faktycznym i prawnym przepis ten był błędnie zinterpretowany i niewłaściwie wykonany przez organy samorządu radców prawnych. Podjęcie przez Krajową Radę Radców Prawnych wymienionej tu uchwały nr 418 IV/2001 jest potwierdzeniem takiego stanowiska.

4. Stanowisko w sprawie zajęła Naczelna Rada Adwokacka, która w piśmie z 24 września 2002 r., wniosła o stwierdzenie, że przepis art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji oraz, że przepis art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2, art. 17 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 2, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji, w zakresie pozwalającym na ustalanie maksymalnej liczby członków izby adwokackiej, w tym liczby aplikantów adwokackich.

Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, jej uchwały, w tym także uchwała, o jakiej mowa w zaskarżonym przepisie art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze, jest aktem prawa wewnętrznego w znaczeniu art. 93 Konstytucji. Również „Regulamin w sprawie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich”, uchwalony na podstawie art. 58 pkt 12 lit. j jest aktem wewnętrznym i nie zawiera norm prawa powszechnie obowiązującego. Zawarte w ustawie (art. 75a) zobowiązanie okręgowych rad adwokackich do przeprowadzania, nie częściej niż raz w roku, konkursu i dokonywania wpisu na listę aplikantów na podstawie jego wyników, uprawnia tym samym organ, któremu kompetencja ta została przyznana, do określenia sposobu realizacji tego obowiązku przez jednostki organizacyjne samorządu adwokackiego. Norma ustawowa przyznając okręgowym radom adwokackim kompetencje, jak i zobowiązanie, nałożyła tym samym na wszystkie osoby ubiegające się wpis na listę aplikantów obowiązek poddania się „konkursowi” przewidzianemu w ustawie. Przyznanie określonej kompetencji (uprawnienia), nakłada jednocześnie na osoby, wobec których owe ustawowe prawa i obowiązki mają być realizowane, i których sytuację prawną mają kształtować,

prawny obowiązek zachowania się korespondującego z treścią ustawowych uprawnień przysługujących podmiotowi lub jednostce organizacyjnej.

Tym samym uprawnieniu do przeprowadzenia konkursu na aplikację adwokacką i dokonywaniu wpisów na jego podstawie, odpowiada obowiązek poddania się procedurze konkursowej, jako przesłance koniecznej wpisu na listę aplikantów. NRA zauważa, iż przepis art. 75a prawa o adwokaturze nie nakłada na osoby spoza grona członków korporacji zawodowej żadnych obowiązków prawnych, które ciążyłyby na nich z mocy ustawy, niezależnie od ich woli co do zaistnienia określonych w hipotezie normy okoliczności aktualizujących ów obowiązek. Osoby trzecie (nie będące członkami korporacji) zostają obciążone ustawowym obowiązkiem wynikającym z art. 75a tylko wówczas, gdy same wyrażą wolę uzyskania wpisu na listę aplikantów i tym samym poddania się wszystkim normom tak prawa powszechnego, jak i wewnętrznego, które tej grupy zawodowej dotyczą.

W ocenie NRA, to nie „Regulamin ...”, czyli akt prawa wewnętrznego, ale przepis ustawy (art. 75a) jest źródłem ciężącego na kandydatach na aplikację adwokacką obowiązku wzięcia udziału w „konkursie”, co stanowi konieczny warunek uzyskania wpisu na listę aplikantów. Akt wewnętrzny obowiązku tego nie kreuje, ale konkretyzuje – wiążąco dla okręgowych rad adwokackich – sposób wykonania ich ustawowych kompetencji (a zarazem obowiązków) w tej materii. Ustawa może przyznać danemu podmiotowi lub organowi, także organowi samorządu zawodowego, kompetencje do stanowienia aktów prawa wewnętrznego, dlatego też art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze pozostaje w pełni zgodny z art. 87 Konstytucji, w zakresie w jakim przepis ten ustanawia dla Naczelnej Rady Adwokackiej kompetencje dla wydania „Regulaminu w sprawie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich”, jako aktu zawierającego normy prawa wewnętrznego. Wewnętrzna organizacja i reguły postępowania danej instytucji determinują w pewnym zakresie zachowania osób trzecich współdziałających z daną instytucją.

Naczelna Rada Adwokacka nie podziela stanowiska NSA co do braku zgodności art. 58 pkt 12 lit. j oraz art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze z przepisami art. 17 ust. 1 i art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i szeroko cytując fragmenty uzasadnień wyroków, NRA wyprowadza wniosek, iż ustawowe wskazanie konkursu jako właściwego środka weryfikowania kwalifikacji koniecznych dla uzyskania wpisu na listę aplikantów adwokackich, a tym samym nałożenie mocą ustawy na osoby ubiegające się o przyjęcie na aplikację obowiązku poddania się konkursowi, stanowi dostateczną podstawę dla przyznania organom samorządu adwokackiego (w tym wypadku Naczelnej Radzie Adwokackiej) uprawnienia do określenia „prawem wewnętrznym” (regulaminem) form organizacyjnych takiego konkursu i postępowania podległych organów samorządowych (okręgowych rad adwokackich) przy realizacji ich ustawowego uprawnienia (a zarazem obowiązku) wynikającego z art. 75a prawa o adwokaturze. Regulacja taka (art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze) nie narusza wskazanych przez Naczelny Sąd Administracyjny przepisów art. 87 oraz art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 Konstytucji.

Naczelna Rada Adwokacka stwierdza, iż art. 17 ust. 1 Konstytucji nie tylko nie zakazuje organom samorządu zawodowego osób wykonujących zawód zaufania publicznego wprowadzania koniecznych, podyktowanych interesem publicznym i potrzebą jego ochrony, ograniczeń w swobodnym dostępie do takiego zawodu. Poprzez wyraźne zróżnicowanie konstytucyjnych granic i celów działania obu rodzajów samorządu wyłącza działanie, w odniesieniu do tych zawodów, konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy (art. 65 ust. 1), a także wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Zdaniem NRA samorządy zawodowe posiadają, na podstawie art. 17 ust. 1, uprawnienie do sprawdzania czy osoby zamierzające wykonywać zawód zaufania publicznego dysponują stosownymi umiejętnościami zawodowymi oraz prezentują odpowiedni „poziom etyczny”. Brak natomiast zastrzeżenia co do konieczności nienaruszania wolności wykonywania zawodu i wolności podejmowania działalności gospodarczej wskazuje jednoznacznie na fakt, że w odniesieniu do samorządów zawodowych w art. 17 ust. 1 interes publiczny i jego ochrona mają priorytet przed

wspomnianymi w ust. 2 tegoż artykułu „wolnościami”. Również problem zgodności z Konstytucją unormowań dotyczących tych samorządów nie polega na tym, czy ograniczenia w dostępie do zawodów zaufania publicznego mogą być wprowadzane bez obawy o naruszenie wolności wykonywania zawodu lub/i wolności podejmowania działalności gospodarczej, ale na tym, jak owe konieczne ograniczenia mają być ukształtowane, by regulacja ta nie wykraczała poza granice wyznaczone interesem publicznym i potrzebą jego ochrony.

Odnosząc się do zarzutów naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2) i zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3) przez art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze, NRA podnosi, iż kryteria przyjmowania na aplikacje nie są „arbitralne”, gdyż o ilości miejsc na aplikacji adwokackiej, a więc o treści uchwał okręgowych rad adwokackich podejmowanych na podstawie art. 40 ust. 4, decydują możliwości związane z zapewnieniem właściwego szkolenia aplikantów i, oparta na danych ilościowych, prognoza co do wielkości zapotrzebowania na pomoc prawną świadczoną przez adwokatów. O wpisie na listę aplikantów decyduje wynik konkursu. NRA poddaje w wątpliwość trafność zarzutu naruszenia zasady równości (art. 32 Konstytucji). Poziom wiedzy zawodowej i ogólnej, cechy charakteru i umysłowości decydujące o przydatności do zawodu adwokata są okolicznościami, których różne występowanie u poszczególnych osób uzasadnia różne ich traktowanie. Ponadto eliminacja w wyniku konkursu danego kandydata lub grupy kandydatów nie ma charakteru definitywnego, gdyż istnieje możliwość ponownego przystąpienia do konkursu w każdej izbie adwokackiej. Jest to, zdaniem NRA, okoliczność istotna z punktu widzenia sugerowanego, przez Naczelny Sąd Administracyjny, naruszenia zasad: demokratycznego państwa prawnego oraz sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji).

Przyjęte w ustawie ograniczenia w dostępie do zawodu adwokata (a tym samym – na aplikację adwokacką) oczywiście ograniczają konstytucyjną wolność wyboru zawodu, jego wykonywania i wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Są to jednak ograniczenia konstytucyjnie dopuszczalne, bo uzasadnione interesem publicznym i potrzebą jego ochrony (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Ponieważ adwokatura jest zawodem działającym w sferze szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości, reguły wolnego rynku nie działają, a w każdym razie w pełni funkcjonować nie powinny. Temu przekonaniu, zdaniem NRA, dał wyraz ustawodawca w art. 17 ust. 1 Konstytucji, eliminując z jego treści ograniczenia i dyrektywy wymienione w art. 17 ust. 2. Ograniczenia wynikające z kwestionowanego art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze nie naruszają również zasady proporcjonalności. Stwarzają bowiem jasną i jednoznaczną sytuację a zarazem informację dla osób ubiegających się o wpis na listę aplikantów adwokackich.

NRA podkreśla, iż każde ograniczenia ilościowe w dostępie do zawodów reglamentowanych stanowią dolegliwość dla osób ubiegających się o prawo do wykonywania jednego z nich. Są one jednak konieczne i uzasadnione interesem społecznym i potrzebą jego ochrony. W odniesieniu do adwokatury, zastosowana metoda ilościowa poprzez brak uznaniowości oraz praktycznie sprawdzoną przydatność nie wykracza poza granice wyznaczone interesem społecznym. Mieści się też w granicach proporcjonalności w rozumieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W uzupełnieniu swego stanowiska NRA przedłożyła wraz z pismem z 8 sierpnia 2003 r.: a) uchwałę Prezydium NRA o szczegółowych zasadach i trybie postępowania Naczelnej Rady Adwokackiej, okręgowych rad adwokackich i zespołów adwokackich w sprawach indywidualnych należących do właściwości tych organów z 6 grudnia 1984 r., b) Regulamin w sprawie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich – mający postać uchwały NRA podjętej 19 czerwca 1999 r., c) Regulamin konkursu na aplikację adwokacką – w postaci uchwały NRA nr 15/02 z 28 września 2002 r., d) zestawienie liczbowe wyników konkursów na aplikację adwokacką w latach 1998-2002.

5. Krajowa Rada Radców Prawnych ustosunkowała się do pytań prawnych NSA w

piśmie z 30 stycznia 2003 r.

KRRP podniosła, iż zakaz ograniczania wolności wykonywania zawodu (art. 65 Konstytucji) oraz wolności podejmowania działalności gospodarczej (art. 20 i art. 22) nie dotyczy samorządu zawodów zaufania publicznego, a jedynie innych rodzajów samorządu. Pierwszy z tych rodzajów samorządu może tego rodzaju ograniczenia wprowadzać. Wynika to po pierwsze z systematyki art. 17 Konstytucji, w którym zakazy te ujęte są w ust. 2, jako jego kolejne zdanie. Gdyby omawiane zakazy miały dotyczyć wszelkich samorządów, winny być ujęte albo w formie ustępu trzeciego tego artykułu, albo powtórzone w obu aktualnych ustępach.

Wolność wykonywania zawodu obejmuje przede wszystkim wolność podjęcia, w założeniu na stałe a w każdym razie nie jednorazowo, wyspecjalizowanej (fachowej) działalności, uczynienia z niej oferty dla zainteresowanych podmiotów, wolność wyboru podmiotu, na rzecz którego będzie się wykonywać świadczenia zawodowe, swobodę w kształtowaniu produktów tych świadczeń. Polega ona również na swobodzie wytwarzania lub przetwarzania pewnych dóbr materialnych, świadczenia pewnych usług lub uczestniczenia w obrocie rynkowym tych dóbr i usług, a więc kierowanych dla anonimowych odbiorców.

Wykonywanie zawodów zaufania publicznego z pewnością nie jest prowadzeniem działalności gospodarczej. Stąd też ewentualny zakaz jej ograniczenia, skierowany pod ich adresem, byłby bezprzedmiotowy. Polega bowiem na świadczeniu pewnych usług w osobistych sprawach konkretnych usługobiorców, spełnianych w bardzo szczególnych warunkach. Wskazuje na to również art. 87 ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.). Sprawy, w których świadczone są owe usługi, są przy tym na tyle istotne, że Konstytucja potwierdza istnienie interesu publicznego w ich wykonywaniu i konieczność ochrony tego interesu w tych sytuacjach, czego nie czyni w odniesieniu do innych zawodów. Stąd też przywołanie przez Konstytucję szczególnej „pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów, jako funkcji publicznej.

Zdaniem KRRP szczególne natężenie w występowaniu interesu publicznego i konieczność jego ochrony w wykonywaniu zawodów zaufania publicznego mogą również uzasadniać wyższe ograniczenia w dostępie do tych zawodów (w porównaniu z innymi zawodami), choć oczywiście – niesprzecznie z konstytucyjną zasadą równości. Każdy więc powinien posiadać równe szanse w spełnieniu ewentualnych warunków ich wykonywania.

Konstytucja dopuszcza ograniczenia przez ustawy, powołujące do życia samorządy zawodów zaufania publicznego, wolności wykonywania zawodu. Fakt istnienia takich ograniczeń może mieć miejsce – pod warunkami, ujętymi w art. 31 ust. 3 Konstytucji (również w jej art. 65 ust. 1 zd. 2). Poddanie tych zawodów szczególnemu nadzorowi, jak i zróżnicowanie wymagań dotyczących przystąpienia do wykonywania różnych zawodów, w ocenie KRRP, nie jest niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, wolnością wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej.

W ocenie KRRP wolności wykonywania zawodu nie mogą natomiast ograniczać – podobnie jak wolności działalności gospodarczej – inne samorządy aniżeli samorządy zawodów zaufania publicznego. Stąd też art. 17 ust. 2 Konstytucji nie przewiduje niczego podobnego do „pieczy” z ust. 1 tegoż artykułu. Wolności te, o czym stanowi art. 17 ust. 2, mogą podlegać ustawowym ograniczeniom, ale zawartym w innych ustawach niż ewentualne ustawy o samorządzie, o którym mówi art. 17 ust. 2 („innego rodzaju”). Wolność wykonywania zawodów zaufania publicznego może być ograniczona także przez ustawy regulujące sposób ich wykonywania i powołujące do życia ich struktury samorządowe – niezależnie od ogólnych ograniczeń, dla których podstawą może być art. 31 ust. 3 Konstytucji. W szczególności ograniczenia wynikające z „pieczy” nad należytym ich funkcjonowaniem, dopuszczają wprowadzenie postępowania kwalifikacyjnego, o nader wysokich wymaganiach.

Przepis art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych upoważnia KRRP do „ustalania zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich”, a więc do wydania przepisów

prawnych, posiadających charakter wewnętrzny. Warunek pozytywnego przejścia przez etap „konkursu” wszystkich kandydatów, chętnych w uczestniczeniu w aplikacji radcowskiej, wynika z art. 33 ust. 2 tej ustawy. Samo uczestnictwo w konkursie oraz spełnienie przez kandydata przesłanek do wpisu na listę aplikantów radcowskich wynikających z ustawy nie uprawnia jeszcze do uzyskania tego wpisu. Ustawa dopuszcza zaistnienie również takiej sytuacji, że nie wszyscy biorący udział w konkursie osiągną pozytywny wynik, a w konsekwencji prawo do wpisu. Przyjęcie innego założenia, iż wystarczy samo uczestnictwo w konkursie, czyniłoby konkurs zbędnym elementem postępowania kwalifikacyjnego.

Pewne zasady organizowania wskazanego konkursu zawiera już art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o radcach prawnych. Należy więc stwierdzić, że podstawowy zrab regulacji, odnoszący się do aplikacji radcowskiej stanowi materię ujętą w ustawie. Ustalono w niej m.in. częstotliwość konkursów, ramowe oznaczenie terminu, konieczność rozstrzygnięcia konkursu najpóźniej po trzech miesiącach, możliwość złożenia odwołania od wszelkich uchwał rad okręgowych izb w sprawach konkursowych do Krajowej Rady Radców Prawnych oraz skargi do NSA, wymóg zawiadamiania Ministra Sprawiedliwości o każdej uchwale w przedmiocie wpisu na listę aplikantów radcowskich, co umożliwia sprawowanie nadzoru nad tymi wpisami.

Z art. 33 ust. 2 ustawy wynika, iż konkursy przeprowadzane są przez rady okręgowych izb radców prawnych. Oczywistym jest, że kompetencja ta musi być realizowana w ramach rozstrzygnięć ustawowych. Tym niemniej należy odróżnić samo postępowanie kwalifikacyjne, stanowiące jeden z elementów rozpoznania sprawy administracyjnej o wpis na listę i będące oceną wiedzy oraz predyspozycji kandydata (ta ocena nie ma charakteru decyzji administracyjnej) – od samej decyzji, nadającej lub odmawiającej przyznania statusu aplikanta radcowskiego.

KRRP, podkreśla, iż o ile katalog źródeł prawa o charakterze powszechnie obowiązującym ujęty został w art. 87 Konstytucji w sposób w zasadzie pełny, to podobna operacja nie została w Konstytucji przeprowadzona wobec aktów normatywnych wewnętrznych. Jednak artykułowi 93, regulującemu trzy kategorie źródeł prawa, przyznaje się charakter znacznie ogólniejszy – mianowicie ustalenie konstytucyjnych wymogów co do wszystkich źródeł prawa tego rodzaju. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K. 21/98 (OTK ZU nr 7/1998, poz. 116) i K. 25/95 (OTK ZU nr 6/1996, poz. 52), KRRP wyraża pogląd, iż wszystkie wskazane przesłanki dotyczące organizacyjnej podległości, do których m.in. nawiązują wymienione orzeczenia TK, zostają spełnione w przypadku jej uchwał przewidzianych w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych.

„Zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską” z istoty rzeczy kierowane są do organów, mających ustawową kompetencję do przeprowadzania owych konkursów, czyli do rad OIRP. Pośrednio jednakże posiadają również znaczenie dla kandydatów, przystępujących do konkursu. Ten pośredni efekt cechuje jednak wszystkie akty o charakterze wewnętrznym, gdyż funkcjonują one wewnątrz pewnych struktur organizacyjnych, których zadaniem jest rozwiązywanie określonych problemów społecznych.

Realizacja uchwał KRRP jest jedynie obowiązkiem rad OIRP, a nie obowiązkiem (prawnym) kandydatów na aplikantów. Na tym polega ich „wewnętrzny” charakter. Nie ulega zaś wątpliwości, że rady izb okręgowych znajdują się w układzie „organizacyjnej podległości” wobec Krajowej Rady Radców Prawnych, na co wskazuje choćby art. 60 pkt 3 ustawy. Ponadto „zasady przeprowadzania konkursu” nie mogą być sprzeczne z ustawowymi rozstrzygnięciami dotyczącymi tych konkursów, a winny być wobec nich regulacjami wykonawczymi. Taki charakter ma np. ustalenie, iż konkurs składa się z części pisemnej i ustnej. Ten wykonawczy charakter determinowany jest całością instytucji „konkursu na aplikację radcowską”, którego celem jest sprawdzenie wiedzy, umiejętności i predyspozycji potrzebnych do uczestniczenia w specjalistycznym szkoleniu przygotowującym do wykonywania zawodu. Uchwalone przez KRRP zasady nie stanowią więc jakiegokolwiek ingerencji w sferę wolności kandydata i



ograniczenia jego praw. Występuje tu również upoważnienie ustawowe, konieczne do stanowienia tego rodzaju aktów. Gdyby go nie było, w ramach instytucji „konkursu”, panowałaby całkowita swoboda działania organu samorządu zawodowego. Ustawa uprawnia KRRP do ustalania tylko zasad przeprowadzania konkursu, a więc uregulowania spraw organizacyjnych i porządkowych, natomiast sam wymóg poddania się konkursowi i uzyskania w jego trakcie wyniku pozytywnego, jest wymogiem ustawowym.

Konstytucja ustanawia szczególną funkcję publiczną samorządów zawodowych. Wykonywanie tej funkcji następuje poprzez realizację konkretnych kompetencji poszczególnych organów tego samorządu. Wynika to z samej istoty i celu powoływania do życia korporacji zawodów zaufania publicznego. Powierzenie tych zadań organom administracji rządowej jest bardziej adekwatne dla tych samorządów zawodowych, które swym charakterem działania zbliżają się do działań funkcjonariuszy państwa (np. samorząd zawodowy komorników, notariuszy).

KRRP wskazuje ponadto, że regulowanie przez akty normatywne o charakterze wewnętrznym zasad przeprowadzania szkolenia i uzyskiwania zawodowych uprawnień, w tym i dopuszczania do wykonywania zawodu lub funkcji, jest praktyką częstą również w innych strukturach „podległości organizacyjnej”, poza samorządami zawodów zaufania publicznego. Dotyczy to tak instytucji państwowych (np. NIK), jak i innych rodzajów samorządu (np. ustawa o rzemiośle). Zdaniem KRRP nadmienić warto, że zgodnie z art. 141 ust. 1 ustawy z 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym, senat uczelni określa zasady i tryb przyjmowania na studia oraz zakresy egzaminów wstępnych. Są to więc również „źródła prawa o charakterze wewnętrznym”.

Z powyższych względów Krajowa Rada Radców Prawnych wyraża pogląd, że art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, jako stanowiący podstawę dla wydawania aktów normatywnych o charakterze wewnętrznym, jest zgodny z art. 17 ust. 1 oraz art. 87 Konstytucji.

## II

Na rozprawę nie stawili się przedstawiciele składów pytających Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Sądy te nie zgłosiły bowiem udziału w postępowaniu. Stanowiska sądów pytających zaprezentował sędzia sprawozdawca.

Przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowiska wyrażone na piśmie wraz z zawartą w nich argumentacją.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Rozstrzygnięcie, czy objęte zakresem pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego przepisy ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych pozostają w kolizji z wskazanymi – jako wzorce kontroli – postanowieniami Konstytucji, wymaga precyzyjnego określenia postawionych w pytaniach problemów.

W pierwszej kolejności chodzi o udzielenie odpowiedzi, czy określone w pytaniach prawnych przepisy ustawowe prowadzą do naruszenia wskazanych jako wzorce kontroli przepisów Konstytucji. W razie stwierdzenia niezgodności z przepisami Konstytucji, konieczne jest wskazanie: a) naruszenia których przepisów Konstytucji, b) gwarantujących które konstytucyjnie wolności, c) w jakim wymiarze miały miejsce w zakresie wyznaczonym granicami pytań prawnych.

Zabieg taki jest niezbędny, albowiem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – nie wszyscy uczestnicy postępowania oraz wypowiadający swe stanowiska w sprawie zdają się rozumieć treść oraz granice pytań Naczelnego Sądu Administracyjnego jednakowo.

Pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszą się podmiotowo do kandydatów na aplikantów. Dotyczą zatem osób, które nie wykonują jeszcze zawodu adwokata (radcy prawnego). Osoby te nie występują nawet – w rozważanej sytuacji – o dopuszczenie do wykonywania zawodu (ubiegając się o wpis na listę adwokatów bądź radców prawnych, po uprzednim złożeniu uprawniających do tego egzaminów). Kandydaci na aplikantów starają się jedynie o umożliwienie im wypełnienia jednego z kilku warunków dostępu do wskazanych zawodów, tj. o odbycie odpowiedniej aplikacji kończącej się egzaminem. Realizacja tego warunku – i to po spełnieniu dalszych jeszcze, określonych ustawowo wymagań – pozwoli im ubiegać się o odpowiedni wpis. Dopiero ów wpis otwiera konkretnym osobom (wpisanym na listę aplikantów, po uprzednim złożeniu egzaminu) możliwość wykonywania zawodu adwokata bądź – odpowiednio – radcy prawnego.

Powierzenie – w drodze ustawy zwykłej – samorządowi adwokatów czy radców prawnych prowadzenia aplikacji jest możliwe w zgodzie z Konstytucją i może być merytorycznie uznane za zasadne. Nie jest ono jednak, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, równoznaczne z upoważnieniem korporacji do samoistnego czy też uregulowanego w ustawie jedynie blankietowo (i tylko w sferze kompetencyjnej) określania zasad naboru na aplikacje.

Przypisane samorządom korporacji „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” dotyczy – przedmiotowo (na co wskazuje wykładnia językowa) – sytuacji „wykonywania zawodu”, podmiotowo zaś osób uczestniczących już w wykonywaniu zawodu objętego zasięgiem odpowiedniej korporacji. Tylko fragmentarycznie (w zakresie wykonywania przez aplikantów powierzonych im niektórych czynności zawodu) piecza „nad należyтым wykonywaniem zawodu” odnosi się do aplikantów adwokackich i – w nieco węższym zakresie – do aplikantów radcowskich.

Mając na uwadze długoletni dorobek korporacji: zwłaszcza – adwokackiej i (nieco krótszy) radcowskiej oraz – przede wszystkim – potrzebę profesjonalnego przygotowania do „należytego wykonywania zawodu”, Trybunał Konstytucyjny nie podnosi wątpliwości co do kwalifikacji samorządu adwokackiego oraz samorządu radców prawnych w sferze prowadzenia szkolenia zawodowego, w tym szkolenia kandydatów do zawodu, w formie aplikacji. Trybunał stoi natomiast na stanowisku, że powierzenie – w drodze ustawy zwykłej – samorządom: adwokackiemu oraz radcowskiemu prowadzenia aplikacji nie jest automatycznym przekazaniem organom tego samorządu pełnej gestii oraz swobodnego uznania w zakresie doboru kryteriów kwalifikowania kandydatów oraz merytorycznych zasad selekcji kandydatów na wspomniane aplikacje.

W tym miejscu należy podkreślić, że zasady te i kryteria winny być dostosowane do uwarunkowań, jakie wprowadza Konstytucja RP w zakresie gwarantowanej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), jak też do konstytucyjnych wymogów dopuszczalnych ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności jednostki (ujętych w art. 31 ust. 3).

Wymogi te uzyskały znaczenie prawne od dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., tj. od dnia 17 października 1997 r. Od tej daty obowiązuje postanowienie art. 65 ust. 1 (przywołane w pytaniu prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego). Zgodnie z unormowaniem art. 65 ust. 1 „każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”. Wyjątki od tej klauzuli konstytucyjnej „określa ustawa”.

Tym samym – z mocy jednoznacznego przepisu konstytucyjnego – każda ingerencja w zakres wolności wyboru oraz wolności wykonywania zawodu wymaga – dla uznania jej konstytucyjności (w świetle art. 65 ust. 1) – uregulowania, co najmniej ustawowego. Wymóg ten pozostaje w pełnej koherencji z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten *expressis verbis* przewiduje bowiem, iż wszelkie „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w

demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”.

Art. 65 ust. 1 i art. 31 ust. 1 Konstytucji formułują postanowienia równorzędne – co do ich mocy prawnej – postanowieniom art. 17 ust. 1 i 2 Konstytucji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego winny być one stosowane („współstosowane”) w tym samym zakresie. Stosowanie każdego z nich nie wyłącza zatem – w jakimkolwiek stopniu – obowiązywania czy stosowania postanowień pozostałych.

Interpretacja ta, w pełni uzasadniona koniecznością integralnego stosowania całości postanowień Konstytucji, powoduje – *ipso iure* – niedopuszczalność ustanawiania, bez konkretnego upoważnienia konstytucyjnego, innych niż ustawowe unormowań, następstwem zastosowania których mogłaby stać się ingerencja ograniczająca zakres korzystania z wolności konstytucyjnie gwarantowanych jednostce. Gdyby nawet przyjąć, iż przystąpienie przez daną osobę – po spełnieniu ustawowo wymaganych warunków – do określonej korporacji zawodowej (w tym do korporacji zawodów zaufania publicznego) jest równoznaczne z wolicjonalnym poddaniem się przez nią „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” (tym samym stanowi dobrowolne poddanie się unormowaniom wewnątrzkorporacyjnym), brak przesłanek, by odnieść analogiczne założenie do osób spoza grona członków korporacji. Takimi osobami są natomiast bezspornie – do momentu uzyskania wpisu na listę aplikantów – kandydaci na aplikację adwokacką lub radcowską.

Ustawowa powinność (wynikająca w rozpatrywanych przypadkach z art. 75a prawa o adwokaturze oraz z art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych) przystąpienia do konkursu na aplikację i poddania się jego rygorom merytorycznym i organizacyjnym nie może być – jak każda powinność prawna jednostki – interpretowana w sposób rozszerzający. W każdym razie nie uzasadnia ona założenia, iż instytucja przeprowadzająca konkurs bądź określająca zasady jego przeprowadzania korzysta z pełnej swobody w normatywnym (bądź praktycznym) kształtowaniu zasad tego konkursu, i to także w sferach, których dotyczą konstytucyjne wolności jednostki. W szczególności powinność ta nie prowadzi do uchylecia formalnych wymogów ograniczania konstytucyjnie gwarantowanych wolności jednostki, nadto do poniechania wymogu przejrzystości (dla zainteresowanych i dla opinii publicznej) zasad postępowania konkursowego. W płaszczyźnie konstytucyjnej przejrzystość ta pozostaje, w przekonaniu Trybunału Konstytucyjnego, nieodzownym korelatem konstytucyjnego wymogu z art. 17 ust. 1 Konstytucji, by sprawowanie „pieczy” samorządów następowało „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Dopuszczalność wkraczania w zakres konstytucyjnie gwarantowanej wolności tylko na podstawie ustawy oraz nieodzowna przejrzystość zasad przeprowadzania konkursu prowadzą do uznania za niezbędne ustawowego określenia zasad postępowania konkursowego. Dotyczy to zwłaszcza zakresu, w jakim przebieg i wyniki konkursu stanowią przesłanki dla podejmowania decyzji wyznaczających zakres korzystania przez uczestników konkursu z ich wolności, określonych w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Przejrzystość zasad przeprowadzania konkursu oraz jego zakres merytoryczny i przebieg, określone przez te zasady, mają niewątpliwie znacznie dla korzystania z wolności wyboru zawodu przed kandydatów na aplikacje oraz dla samego podejmowania przez nich decyzji dotyczącej przystąpienia (lub nieprzystąpienia) do danego konkursu.

Dobrowolność poddania się ustalonym przez korporacje – w przeważającym zakresie samoistnie – zasadom konkursu na aplikacje (określonym w unormowaniu typu regulaminowego, a więc bezspornie wewnątrzkorporacyjnego, zgodnie z art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze i z art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych) występuje – realnie – w zakresie zasadniczo ograniczonym. Dzieje się tak w warunkach, gdy korporacje: adwokacka i radcowska zachowują wyłączność w prowadzeniu stosownych aplikacji. Wpis zaś na listę aplikantów nastąpić może jedynie po przeprowadzeniu odpowiedniego konkursu

(zgodnie z art. 75a ustawy – Prawo o adwokaturze i z art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych), którego istotne elementy określają – w dotychczasowych uwarunkowaniach – samodzielnie i na zasadzie wyłączności: Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych. Tym samym realizacja starań o przyjęcie na aplikację i w perspektywie – skorzystanie z wolności wyboru zawodu adwokata oraz radcy prawnego wiąże się praktycznie (wobec ustawowego wymogu obligatoryjnego przystąpienia do konkursu) z prawnym przymusem pełnego poddania się – ustalonym przez Naczelną Radę Adwokacką bądź Krajową Radę Radców Prawnych wewnątrz korporacyjnym zasadom konkursu na aplikację. W zakresie występowania wspomnianego przymusu ustalone zasady przeprowadzania konkursu na aplikację wpływają ograniczająco na zakres korzystania przez kandydatów (osoby spoza grona członków korporacji) z ich konstytucyjnej wolności wyboru zawodu gwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Funkcjonują przy tym *de facto* w sposób nie różniący się od unormowań zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego, mimo iż stanowią treść i mają postać wewnątrz korporacyjnych unormowań typu regulaminowego. Należy przy tym przypomnieć, iż art. 17 ust. 1 Konstytucji – regulując „pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu” – nie upoważnia samorządów zawodowych do ingerowania w sferę wolności „wyboru zawodu”.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionując – co do zasady – potrzeby częściowego ograniczenia niektórych wolności w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego, stoi na stanowisku, iż wspomniane ograniczenia muszą mieścić się w standardzie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, wyznaczonych postanowieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te winny odpowiadać zasadzie proporcjonalności, a nadto – formalnym warunkom ich wprowadzenia „w drodze ustawy”, określonym w art. 31 ust. 3 i – w przypadku wolności wyboru i wykonywania zawodu – w art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

Pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego – co wynika z uzasadnień postanowień tego Sądu – pozostają w związku z rozpatrywanymi skargami kandydatów na aplikacje: adwokacką oraz radcowską. Dotyczą zatem osób, którym art. 65 ust. 1 Konstytucji gwarantuje wolność wyboru i wykonywania zawodu, a które nie wykonują jeszcze zawodu adwokata lub radcy prawnego (objętych unormowaniami art. 17 ust. 1 Konstytucji, m.in. w zakresie „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”).

Literalna oraz systemowa wykładnia art. 17 Konstytucji prowadzi do wniosku, że przewidziany w tym przepisie zespół unormowań odnosi się do „osób wykonujących zawód zaufania publicznego”, zaś „piecza” samorządu dotyczy należytego „wykonywania tych zawodów”. W aspekcie podmiotowym, obok adwokatów i radców prawnych wykonujących swoje zawody, sprawowanie pieczy w ramach i na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji odnosi się – akcesoryjnie – do aplikantów adwokackich wykonujących czynności zawodowe (pod kierunkiem patrona w ramach unormowań art. 76 ust. 4-5 i art. 77 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz do aplikantów radcowskich w ramach określonych w art. 32 ust. 3 i art. 35 ustawy o radcach prawnych).

Kandydaci na aplikację to jednostki, które nie są jeszcze osobami „wykonującymi zawód zaufania publicznego”. Nie pozostają oni – choćby z tego powodu – w zasięgu organizacyjnej podległości samorządom zawodowym zrzeszającym – jak formułuje to *expressis verbis* art. 17 ust. 1 Konstytucji – „osoby wykonujące zawody”. W stosunku do nich – do momentu wpisu na listę aplikantów – nie może być więc *ex lege* sprawowana „piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu”, mająca umocowanie w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Dotyczy to w szczególności kandydatów, którym odmówiono wpisu na listę aplikantów. Nie mogą oni bowiem wystąpić o dopuszczenie do wykonywania zawodu ani, tym bardziej, podjąć wykonywania niektórych choćby czynności zawodowych.

Kwestią wysoce dyskusyjną jest, czy przeprowadzanie konkursu jest elementem konstytucyjnej „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” czy też stanowi jedno z ustawowych zadań samorządu adwokatów i radców prawnych. Wykładnia historyczna oraz

językowa przemawia za drugim rozumieniem. Prowadzenie konkursów oraz stosownych aplikacji było ustawową kompetencją samorządów: adwokackiego i radcowskiego na długo przed wprowadzeniem do systemu prawnego, w tym do Konstytucji, pojęcia „pieczy” i służących jej sprawowaniu upoważnień samorządu zawodowego. Pojęcie pieczy zostało też przez ustrojodawcę przyporządkowane osobom i czynnościom „wykonywania zawodu”.

Pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego odnoszą się – pośrednio – do zakresu podmiotowego i do „dyrektywnego” znaczenia uprawnień samorządów adwokackiego i radcowskiego w ramach sprawowanej – na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji – „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Zachodzi zatem konieczność ustalenia konstytucyjnych granic sprawowania tej „pieczy”. Konieczne jest – w kontekście spraw objętych pytaniami prawnymi – sprecyzowanie przesłanek prawnych potencjalnej ingerencji przy jej sprawowaniu w sferę konstytucyjnie gwarantowanej wolności wyboru i wykonywania zawodu. Pożądane staje się, w szczególności, wskazanie konstytucyjnie dopuszczalnych przesłanek oraz formy prawnej wprowadzenia ograniczeń w dostępie do nabycia kwalifikacji, od posiadania których zależy prawna możliwość ubiegania się o prawo wykonywania zawodów adwokata i radcy prawnego.

W przypadku pytania o konstytucyjność art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, tj. uprawnienia zgromadzeń izb adwokackich do ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich (członków izby adwokackiej) przedstawiona do rozstrzygnięcia kwestia dotyczy wprost ograniczeń w korzystaniu z wolności wykonywania zawodu adwokata (na „etapie” aplikacji). Jest to również kwestia korzystania z wolności wyboru miejsca wykonywania tego zawodu (wyboru miejsca pracy) oraz przesłanek i zakresu uprawnień zgromadzenia izby adwokackiej ingerującego ograniczająco w sferę tak ujętej (w art. 65 ust. 1 zd. 1 *in fine*) wolności konstytucyjnej.

2. Unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”. Ma być ona sprawowana – z wyraźnego nakazu ustrojodawcy – „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”.

Sformułowanie to, po pierwsze, precyzuje cel i granice sprawowanej „pieczy nad (...) wykonywaniem zawodów”. Cel ten to przestrzeganie właściwej jakości – w sensie merytorycznym i prawnym – czynności składających się na „wykonywanie zawodów”. Stan „docelowy” ustrojodawca konstytucyjny określił zwrotem: „należyte wykonywanie zawodu”.

Po wtóre, sformułowanie art. 17 ust. 1 wyznacza ramy i ukierunkowanie sprawowanej „pieczy”. Ramy te determinuje „interes publiczny”. Sprawowana piecza służyć winna – mocą postanowienia konstytucyjnego – ochronie tego interesu. Każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega zatem konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę.

Określenie działań w sferze „sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów” i unormowanie kompetencji służących jej urzeczywistnieniu winno być ujęte w sposób pozwalający na ich ocenę z punktu widzenia „interesu publicznego”. Inne ujęcie (w tym brak sprecyzowania kryteriów i tym samym – dopuszczenie dowolności w doborze wartości, którym zostały przyporządkowane) nie odpowiada rygorom określonym w art. 17 ust. 1, dotyczącym granic i kryteriów sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów” zaufania publicznego.

3. Konstytucyjnie wymagalne atrybuty „pieczy” samorządów zawodów zaufania publicznego nad „należyтым wykonywaniem zawodów” pozostaje konsekwencją charakteru prawnego „pieczy” jako funkcji o cechach władztwa publicznego (P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego* [w:] „Radca Prawny”, nr 4-5/2002, s. 27; M. Kotulski, *Samorząd zawodowy, Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2002, s. 377,

383). Sam fakt powierzenia swoistej funkcji „nadzorczej” („pieczy”) samorządowi nie zmienia zasadniczo publicznej natury tej funkcji.

Art. 17 ust. 1 Konstytucji *in fine* – poprzez werbalizację wymogu działania „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony” – nie pozostawia wątpliwości co do priorytetowego traktowania interesu publicznego w ramach sprawowanej „pieczy”. Dotyczy to również relacji „interesu publicznego” do środowiskowego interesu konkretnej korporacji zawodowej. Obowiązuje tu pierwszeństwo interesu publicznego w stosunku do interesu środowiskowego (i to bez względu na potencjalne trudności w zharmonizowaniu tychże interesów przez samorząd – w art. 17 ust. 1 *ab initio* – legitymowany jednocześnie do „reprezentowania osób wykonujących zawody zaufania publicznego).

Sformułowania art. 17 ust. 1 Konstytucji, dotyczące „reprezentowania osób wykonujących zawody zaufania publicznego”, jak też w zakresie sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów” nie zawierają upoważnień, które można byłoby – z poszanowaniem litery przytoczonych tu postanowień Konstytucji – odnieść wprost do działania tychże samorządów w sferze, którą obejmuje gwarantowana w art. 65 ust. 1 Konstytucji „wolność wyboru zawodu”. Warto podkreślić, że od wejścia w życie Konstytucji, tj. od 17 października 1997 r., wolność ta samoczynnie służy w pełnym zakresie każdemu. Może ona doznać ograniczeń (być poddana zewnętrznym ingerencjom) tylko w formie regulacji ustawowej i to spełniającej warunki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Jest to – z prawnego punktu widzenia – sytuacja jakościowo odmienna od istniejącej w 1982 r. (tj. w momencie stanowienia ustaw: Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych). Obowiązujące wówczas unormowania konstytucyjne nie zawierały postanowień o treści analogicznej do zawartej w art. 65 ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Niespójność unormowań, do których odnoszą się pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego, z uregulowaniami konstytucyjnymi nie występowała zatem od początku obowiązywania tych unormowań, ale wystąpiła ona następnie w wyniku wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., tj. od dnia 17 października 1997 r.

4. Sama istota prawna wolności jednostki sprawia, iż jest ona naturalnym atrybutem prawnego statusu jednostki (i pochodną godności człowieka). Nie może być dowolnie i inaczej niż ustawowo ograniczana na rzecz podmiotów publicznych, w tym także – podmiotów samorządowych.

Przed przystąpieniem do oceny, czy – i w jakim zakresie – zakwestionowane przepisy ustawy – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych są zgodne (czy też niezgodne) z konstytucyjnym wzorcem wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji), Trybunał Konstytucyjny pragnie zwrócić uwagę na szerszy kontekst rozpatrywanej sprawy, często pomijany w nabrzmiałych od konfliktów interesów i emocji dyskusjach publicznych.

Należy najpierw z naciskiem podkreślić, iż Trybunał Konstytucyjny nie jest – w jakimkolwiek stopniu – uczestnikiem tychże sporów. W rozpatrywanej sprawie zadaniem Trybunału pozostaje udzielenie odpowiedzi na pytania o konstytucyjność określonych przepisów ustawowych. Nie należy do zadań Trybunału ani też nie jest jego intencją sugerowanie rozwiązań merytorycznych, optymalizujących przedmiotowo rekrutację do zawodów adwokata czy – odpowiednio – radcy prawnego. Nie jest też powinnością Trybunału formułowanie wypowiedzi o statusie, postulowanych uregulowaniach czy też o zakresie zastosowania samej instytucji „zawodu zaufania publicznego” (co stanowić winno domenę wypowiedzi ustawodawcy). Na marginesie warto skonstatować, iż uregulowania prawa europejskiego państw demokratycznych cechuje duża różnorodność unormowań i ocen co do ich poprawności.

Trybunał Konstytucyjny nie może wszakże nie zauważyć, że spierający się o najwłaściwszy sposób naboru kandydatów na aplikacje: adwokacką i radcowską, zdają się nader często zapominać, że ustawy regulujące te kwestie (tj. ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o

adwokaturze i ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, wielokrotnie potem nowelizowane), uchwalone zostały na początku lat osiemdziesiątych, a więc w okresie obowiązywania odmiennego modelu wolności i praw jednostki oraz systemu ich ochrony.

W 1982 r. tj. w okresie stanowienia ustaw (zwykłych) – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych, pozostawienie spraw naboru kandydatów i nadzoru nad wykonywaniem zawodów adwokata i radcy prawnego samorządom zawodowym, ich wewnętrznym regulacjom i decyzjom, stanowić mogło ważną, często – głównie skuteczną ochronę przed nadmierną ingerencją organów władzy i administracji państwowej. Funkcje regulacyjne i decyzyjne tych organów, ich aksjologia oraz zakres realizacji pojmowane były wówczas inaczej niż obecnie. W obszarze tu wzmiankowanym uregulowania te spełniły – w znacznym wymiarze – pozytywną funkcję gwarancyjną.

W następstwie przemian ustrojowych, jakie dokonały się w Polsce od przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, warunki wykonywania zawodów adwokata i radcy prawnego, jak wielu innych zawodów zaufania publicznego, zmieniły się zasadniczo. Analiza porównawcza wskazuje też, że zasady realizacji zawodów adwokata (radcy prawnego) pozostają – w demokratycznych państwach – istotnie zróżnicowane. Nie zawsze ujęte zostały w system korporacji zawodowej o obligatoryjnej przynależności i uprawnieniach „nadzorczych” dotyczących wykonywania zawodu, np.: w Szwecji czy w Finlandii (*Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Profession*, EC Research Report, Vienna, January 2003). W Polsce punktem zwrotnym uwarunkowań prawno-ustrojowych – w sferze gwarantowanych konstytucyjnie wolności jednostki oraz dopuszczalności ich ograniczenia – był niewątpliwie moment wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.

Trudno pominąć rolę tej Konstytucji w ukształtowaniu nowej sytuacji prawnej jednostki. Ujęte w niej zostały nie tylko nowe wolności i prawa jednostki oraz nowe sposoby ich rozumienia, lecz stworzony został nowy system ich gwarancji i ochrony. W tym modelu szczególnie pozycja przypada wolnościom człowieka i obywatela (zwanym – niekiedy – „prawami wolnościowymi”), a więc sytuacjom, w których Konstytucja i powszechnie obowiązujące akty normatywne ustanawiają „zakaz podejmowania określonych działań poprzez wskazanie określonej sfery zachowań jednostki, której nie może dotyczyć ingerencja zewnętrzna” (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 24 i n.).

Aspekt pozytywny „wolności jednostki” polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny „wolności jednostki” polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach – nie wyłączając samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego. Odstąpienie od respektowania „aspektu negatywnego” wolności konstytucyjnych jest możliwe tylko na zasadach, w zakresie i w formie przewidzianej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ze względu na wymienione tam – enumeratywnie – wartości i przy spełnieniu wymogu proporcjonalności ograniczeń. Art. 31 ust. 3 ma przy tym charakter klauzuli ogólnej, odnoszącej się do wszystkich wolności i praw regulowanych w Konstytucji, w tym do wolności gwarantowanych w jej art. 65 ust. 1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego brak podstaw do uznania, iż klauzula art. 31 ust. 3 doznaje ograniczenia w odniesieniu do wolności wyboru zawodu w wyniku realizacji ustawowych kompetencji organów samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, a to z racji sprawowania przez nie „pieczy nad należytych wykonywaniem zawodu”. Trybunał Konstytucyjny nie znajduje wystarczających podstaw prawnych dla interpretacji idącej w tym kierunku.

Za bezzasadny Trybunał uznaje w szczególności pogląd, iż brak zindywidualizowanego (tj. odniesionego wprost do samorządu zawodów zaufania publicznego, a wyrażonego *expressis*

*verbis* w art. 17 ust. 2 Konstytucji) zakazu wprowadzania przez samorzady zawodów zaufania publicznego ograniczeń wyboru i wykonywania zawodu (dyktowanych – rzekomy, bo niesprecyzowanym – względem na „ochronę interesu publicznego”) oraz zróżnicowanie w art. 17 Konstytucji dwóch rodzajów samorządu prowadzi do wyłączenia – w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego – konstytucyjnych wolności wyboru i wolności wykonywania zawodu.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, rozumowanie takie oparte zostało na nietrafnej próbie wykładni *a contrario* w stosunku do postanowienia art. 17 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten dotyczy zresztą „innych rodzajów samorządu” i nie znajduje merytorycznego zastosowania, co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, z istoty unormowań konstytucyjnych w odniesieniu do wolności jednostki wynika niedopuszczalność dozwalania na ingerencję w sferę tych wolności w oparciu o (wyinterpretowany *a contrario*) brak prawnego zakazu takiej ingerencji. Unormowań gwarantujących wolności dotyczy reguła wręcz przeciwna: każda ingerencja (ograniczenie) winna być pozytywnie dozwolona.

Po wtóre, unormowanie zawarte w art. 17 ust. 2 dotyczy „innych rodzajów samorządu”. Już ze względu na wskazaną *expressis verbis* ich odmienność („inność”) nie może być odniesieniem dla określania granic uprawnień samorządu zawodów zaufania publicznego wskazanych w art. 17 ust. 1. Przepis art. 17 ust. 2 Konstytucji nie jest więc, przy ocenie uprawnień samorządu adwokackiego i radcowskiego (tj. samorządów zawodów zaufania publicznego), adekwatnym wzorcem konstytucyjnym.

Dodać należy, że akceptacja omawianego tu stanowiska zainteresowanych korporacji, nie mającego – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – jakichkolwiek podstaw konstytucyjnych, prowadziłyby – w następstwie jego recepcji – do nullifikacji prawnego znaczenia unormowań zawartych w art. 31 Konstytucji. W szczególności zaprzeczałaby zawartym tam unormowaniom przesłank, zakresu, kryteriów i formy (wyłącznie ustawowej) ustanawiania ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki.

Funkcja prawodawcy przy regulowaniu wolności jednostki („praw wolnościowych”) nie polega bowiem – co należy z naciskiem podkreślić – na ustanowieniu normy zezwalającej na określone zachowania. Zasada się na wprowadzeniu zakazu podejmowania działań, które utrudniałyby podmiotowi danego prawa kształtowanie swojego zachowania w określonej sferze zgodnie z dokonany przez siebie wyborem. Przy braku wyraźnie odmiennych unormowań konstytucyjnych dotyczy to również wolności gwarantowanych przez art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W odniesieniu do „wolności jednostki” (jej „prawa wolnościowego”) prawodawca powinien w szczególności: 1) wskazać podmiot prawa, 2) wskazać podmioty zobowiązane, 3) określić zakres danej wolności, a więc wskazać sferę zachowań, która podlega ochronie prawnej i w którą inne podmioty nie mogą ingerować, 4) określić przesłanki, procedurę i charakter ingerencji podejmowanej na zasadzie wyjątku dla ochrony szczególnie cennych wartości oraz organy państwowe upoważnione do jej podejmowania, 5) stworzyć środki prawne zabezpieczające przed bezprawną ingerencją ze strony organu państwowego lub innych podmiotów, 6) zapewnić – przynajmniej w minimalnym zakresie – faktyczne warunki realizacji wolności, w szczególności usunąć najpoważniejsze przeszkody – także faktyczne dla realizacji wolności („praw wolnościowych”).

Obowiązkom prawodawcy odpowiada prawo-uprawnienie jednostki do skutecznych działań gwarancyjnych ze strony organów państwowych (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka ...*, s. 27-28). Tego rodzaju wolnością jest niewątpliwie wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (ujęta w art. 65 ust. 1 Konstytucji). Każda ingerencja w tę wolność może więc być podejmowana – na zasadzie wyjątku od zasady nieingerencji – w oparciu o przesłanki określone przez prawodawcę w ustawie lub – dopełniająco – w wykonawczych aktach powszechnie obowiązujących.



W ocenie Trybunału Konstytucyjnego przekazanie upoważnienia do ingerencji w pewne wolności osób wykonujących zawód odpowiednim samorządom zawodowym może być w określonych warunkach uzasadnione, a nawet – uznane za zgodne z potrzebami „należytego wykonywania” zawodów reglamentowanych. Upoważnienie to nie może jednak mieć charakteru blankietowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustalanie przesłanek (kryteriów) i granic ingerencji w sferę wolności jednostki.

W rozpatrywanej sprawie lektura innych – niż art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze i art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych – postanowień tychże ustaw nie prowadzi do odnalezienia wystarczająco określonych (choćby fragmentarycznych) dyrektyw, które pozwoliłyby na rekonstrukcję ustawowych wyznaczników „treści zasad” konkursu (poza – li tylko – unormowaniami proceduralnymi i dotyczącymi terminów). W tych uwarunkowaniach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak ustawowego wskazania merytorycznych (substancjalnych) kryteriów, określających granice i reguły ingerowania – poprzez ustalone uchwałami NRA i KRRP zasady konkursu na aplikacje – w sfery objęte wolnością wyboru zawodu, konstytucyjnie gwarantowaną kandydatom na aplikantów.

W demokratycznym państwie prawa kryteria te winny być określone w aktach prawa powszechnie obowiązującego (przede wszystkim w ustawach). Tylko te akty spełniają wymogi dostatecznej przejrzystości unormowań, odpowiadają wymogowi otwarcia procesu ich tworzenia na kontrolę obywateli. Tylko one stanowią podstawę dla sądowej kontroli legalności decyzji indywidualnych determinujących status prawny jednostek. Akty korporacji zawodowych, zgodnie z założeniami konstytucyjnego systemu źródeł prawa (czego zainteresowane korporacje nie kwestionują) nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Z tego właśnie powodu określenie przesłanek ingerencji w sferę wolności i praw osób fizycznych, zewnętrznych wobec korporacji, nie może być przekazane do samoistnego unormowania w regulacjach typu wewnątrz korporacyjnego, o charakterze regulaminowym. Zasady i dyrektywy tam zawarte adresowane być winny wyłącznie do organów bądź do innych podmiotów podległych władztwu korporacji. Akty te nie spełniają przy tym – w stopniu nieodzownym – wymogu przejrzystości i dostępności dla środowisk potencjalnie zainteresowanych, jak i dla opinii publicznej.

5. Należy ponadto podkreślić, iż uregulowanie art. 65 ust. 1 obejmuje swymi gwarancjami trzy wyodrębnione tam (choć funkcjonalnie powiązane) wolności człowieka: wolność wyboru zawodu, wolność wykonywania zawodu oraz wolność wyboru miejsca pracy. Żadna z tych wolności nie była gwarantowana przez uprzednio obowiązujące regulacje konstytucyjne (w tym przez postanowienia Konstytucji z 22 lipca 1952 r., utrzymane w mocy do dnia 17 października 1997 r.). Nie była przeto – już choćby z tego powodu – konstytucyjnym wyznacznikiem stanu prawnego obowiązującego w chwili stanowienia ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych.

Konstytucja z 1997 r. wykreowała nowy stan konstytucyjnoprawny. Gwarantuje ona nowy – znacznie bogatszy – katalog wolności i praw człowieka. Określa też bardziej stanowczo nieprzekraczalne granice ingerencji w tego rodzaju wolności i prawa. Zgodnie z jej art. 31 ust. 3 ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla zabezpieczenia enumeratywnie wyliczonych wartości: bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą przy tym naruszać istoty wolności i praw. Konstytucja rozwinęła cały system sądowej i pozasądowej ochrony tych praw oraz wolności wraz z instytucją skargi konstytucyjnej.

W tej sytuacji modyfikacji ulec winno spojrzenie na dotychczasową „gwarancyjną” rolę samorządów zawodowych jako jednego z instytucjonalnych zabezpieczeń wolności

wykonywania określonych zawodów, w tym zawodów zaufania publicznego. Do nowych uwarunkowań konstytucyjnych w zakresie wolności obywateli i możliwości ograniczania korzystania z nich dostosowane być winny dotychczasowe regulacje ustawowe, w tym: ustawa – Prawo o adwokaturze i ustawa o radcach prawnych pochodzące z okresu przed ustanowieniem Konstytucji z 1997 r.

6. W odniesieniu do relacji między postanowieniami art. 17 i art. 65 ust. 1, w obu przypadkach stanowiącymi nowe uregulowania konstytucyjne, nie obowiązujące jeszcze w okresie uchwalania ustawy – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych (w postaci pierwotnej), ma w opinii Trybunału Konstytucyjnego znaczenie podstawowe dla rozstrzygnięcia o zgodności z przywołanymi wzorcami konstytucyjnymi unormowań, których dotyczą pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przy badaniu relacji postanowień art. 17 Konstytucji do jej art. 65 ust. 1, istotny jest stosunek postanowień art. 65 ust. 1 do art. 17 ust. 1. Przepis art. 17 ust. 2 – zgodnie z wcześniejszym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (K 37/00) – nie znajduje bowiem zastosowania do samorządów zawodowych osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Jak już stwierdził Trybunał (por. wyrok TK z 22 maja 2001 r., K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86) w świetle przepisów art. 17 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonować mogą: a) „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” (ust. 1), b) „inne rodzaje samorządu” (ust. 2). Te „inne rodzaje samorządu” (art. 17 ust. 2) obejmują zatem, *a contrario*, „samorządy zawodowe osób nie wykonujących zawodów zaufania publicznego”.

Sformułowanie art. 17 ust. 2 miało znaczenie dla odpowiedzi na pytania prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego ze względu na przywołanie tego wzorca (w zwrocie „art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2”), nadto zaś – z uwagi na (w ocenie Trybunału nieuzasadnioną) próbę interpretacji art. 17 ust. 1 na zasadzie wnioskowania *a contrario* z art. 17 ust. 2.

W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że reżym prawny obu rodzajów samorządu, wymienionych w art. 17, nie jest identyczny. Dla samorządów zawodowych określonych w art. 17 ust. 1 Konstytucja precyzuje podstawowe cele ich funkcjonowania, jakimi są: „reprezentowanie osób wykonujących zawód” oraz „sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Pociąga to za sobą m.in. przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują tego rodzaju zawody. Z kolei „innym rodzajom samorządu”, o których stanowi art. 17 ust. 2, Konstytucja nie przypisała *ex lege* analogicznych celów. Ustanowiła natomiast konstytucyjne granice ich oddziaływania. Samorządy te nie mogą – jakkolwiek – naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Ograniczenia, o których mowa w ust. 2, nie rozciągają się na samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego. Samorządy te mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane, zawsze jednak wyłącznie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony (por. wyrok TK z 19 marca 2001 r., K. 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50). Dopuszczalne ograniczenia wynikają z charakteru samorządów, o których mówi ust. 1, w przypadku których wolność wykonywania zawodu lub swoboda działalności gospodarczej „winna, zdaniem ustawodawcy konstytucyjnego, ustępować (...) potrzebie nie czynienia uszczerbku zaufaniu publicznemu, którym pewne zawody są obdarzane” (P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2000, s. 153). Zawsze jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu (jak i, ewentualnie, innych konstytucyjnych wolności jednostek) winny być uprzednio określone w

drodze ustawy. Winny one ponadto pozostawać w granicach ograniczeń, jakie dopuszcza enumeratywne wyliczenie przesłanek, zawarte w art. 31 ust. 3 Konstytucji (por. wyrok TK z 24 stycznia 2001 r., SK 30/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 3).

Od zawodów kwalifikowanych jako „zawody zaufania publicznego” społeczeństwo oczekuje spełnienia wymogu „posiadania bardzo wysokich umiejętności fachowych, zwykle ukończenia wyższych studiów oraz odbycia dalszych szkoleń” (P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego...*, s. 157). Dopuszcza możliwość powierzenia samorządowi zawodowemu funkcji i zadań o charakterze publicznym, w tym władczych, sprawowanych wobec wszystkich osób wykonujących dany zawód zaufania publicznego i pozostających w stosunku przynależności korporacyjnej.

W praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie jest wolne od napięć czy wręcz konfliktów między środowiskowymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym, w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należyтым wykonywaniem tego zawodu. Nie zmienia to roli ustrojowej samorządu zawodowego, o której mowa w postanowieniach art. 17 ust. 1 Konstytucji, wyrażającej się w nałożeniu nań obowiązku harmonijnego łączenia konstytucyjnych funkcji. Samorząd zawodowy ma nie tyle niwelować środowiskowe interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym. Zakres i sposób harmonizowania przez samorząd interesu publicznego z interesem środowiskowym nie może być wszakże pozostawiony nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów i poddany li tylko uregulowaniom wewnątrz korporacyjnym. Nie mogą one – w szczególności – wyłączać czy ograniczać treści uregulowań konstytucyjnych i ustawowych gwarantujących wolności oraz prawa osób pozostających poza organizacyjnymi ramami korporacji samorządowych.

7. Status zawodu zaufania publicznego i objęcie jego wykonywania zasięgiem obligatoryjnej korporacji zawodowej może – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – uzasadniać wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w powiązaniu z wolnością wykonywania zawodu. Inaczej ma się rzecz z „innymi rodzajami samorządu”, których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji. W tym przypadku tworzenie przez ustawodawcę samorządów zawodowych innego rodzaju (tj. innych zawodów) z mocy Konstytucji nie może pociągać za sobą ograniczeń tak wolności wykonywania zawodu jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przepis art. 17 ust. 2 – jako nie odnoszący się do samorządu adwokackiego oraz samorządu radców prawnych – nie może, już z tego powodu, stanowić punktu odniesienia do oceny konstytucyjności upoważnień dla samorządu tych zawodów.

Przymiot zawodu „zaufania publicznego”, jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej.

„Zawody zaufania publicznego” wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne „zaufanie publiczne”. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej

woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania. Dotyczy to, w szczególności, zawodu adwokata (i to niezależnie od pojawiających się kontrowersji co do istnienia podstaw formalno-prawnych zaliczenia tego zawodu do zawodów zaufania publicznego; por. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2001 r. wskazujący na brak ustawowego nadania takiego statusu zawodowi adwokata w ustawie Prawo o adwokaturze z 1982 r., OSTNIC, z. 1/2002, poz. 13).

Zakres tak warunkowanego „należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego” obejmuje – w opinii Trybunału – nie tylko indywidualne działania osób wykonujących te zawody. Obejmuje też – kumulatywnie – działania zbiorowe korporacji zawodów zaufania publicznego. Odnosi się do poszczególnych aktów i czynności ich organów (gremiów samorządowych). Trudno bowiem byłoby akceptować pogląd, iż wysokie wymagania stawiane poszczególnym członkom wspomnianych korporacji nie znajdują zastosowania w odniesieniu do działań korporacyjnych.

Przyjęty punkt widzenia powoduje, iż wymogi stawiane czynnościom osób wykonujących zawody zaufania publicznego odnieść należy również do działań przypisanych ustawowo korporacjom adwokatów i radców prawnych w zakresie zasad naboru i jego kryteriów, prowadzenia naboru (w trybie konkursowym) oraz prowadzenia i oceny wyników szkolenia realizowanego w formie aplikacji.

Od sposobu przeprowadzania naboru, w tym – od zakresu, zasad przeprowadzania, oceny wyników konkursu i jego wpływu na przyjęcie (lub odmowę przyjęcia) na aplikację, zależy – w zasadniczej liczbie przypadków – możliwość skorzystania przez kandydatów na aplikację (pozostających do tego momentu poza obrębem korporacji i poza podległością organizacyjną organom samorządowym) z wolności wyboru zawodu adwokata/radcy prawnego i uzyskania – po korzystnym ukończeniu aplikacji – dostępu do zawodu. Istnieje zatem merytoryczny (przyczynowo-skutkowy) rodzaj powiązania między zasadami przeprowadzania konkursu, selekcyjnego potencjalnych aplikantów (kandydatów na aplikantów) a możliwością zrealizowania przez nich konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (wykonywania zawodu – a to w związku z wpisem lub odmową wpisu na listę uprawnionych do wykonywania zawodu w konkretnym okręgu izby adwokackiej).

8. Niezależnie od tego, czy czynności samorządu zawodowego określające zasady przeprowadzania naboru (konkursu) na aplikację uznać za rzutujące li tylko (bezpośrednio) na zakres i warunki realizacji „wolności wyboru zawodu”, czy też – przy szerokim rozumieniu „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” – traktować je jako rzutujące na zbiorczo ujmowaną „wolność wyboru i wykonywania zawodu” (chronioną przez ten sam przepis art. 65 ust. 1 Konstytucji), zasady przeprowadzania naboru (konkursu) determinują (mogą ograniczać) zainteresowane uzyskaniem statusu aplikanta osoby w korzystaniu z ich „wolności wyboru i wykonywania zawodu”, gwarantowanej w art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji. Już z tego powodu tryb i sposób oraz treść i forma wprowadzenia wspomnianych zasad winna odpowiadać konstytucyjnym wymogom wprowadzania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw (sprecyzowanym w art. 31 ust. 2 Konstytucji).

Zakres dopuszczalnych ograniczeń, przyjęty w art. 31 ust. 3 Konstytucji, oparty został na koniunktywnie ujętych założeniach rangi konstytucyjnej, że: a) ograniczenia „mogą być ustanawiane tylko w ustawie”, b) ograniczenia są dopuszczalne „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Ciężar

uprawdopodobnienia, iż co najmniej jedna z tych wartości wymaga wprowadzenia ograniczeń spoczywa na podmiocie ustanawiającym te ograniczenia.

W sytuacji, gdy wprowadzenie konkursowych zasad naboru na aplikacje wiąże się funkcjonalnie z możliwością ingerowania w sferę „wolności wyboru i wykonywania zawodu” (w odniesieniu do zawodów reglamentowanych: adwokata i radcy prawnego), ustanowienie zasad – w zakresie ograniczającym korzystanie z wolności z art. 65 ust. 1 zd. 1 – wymaga spełnienia obu określonych uprzednio wymogów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wymogi te nie zostały spełnione tak w art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze (wobec zamieszczenia tam wyłącznie blankietowego upoważnienia kompetencyjnego Naczelnej Rady Adwokackiej do regulaminowego ustalania „zasad przeprowadzania konkursów na aplikantów adwokackich”), jak i w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych (przez analogicznie ujęte upoważnienie Krajowej Rady Radców Prawnych).

Wskazane unormowania nie określają w szczególności merytorycznej treści zasad przeprowadzania konkursów na aplikacje. Nie precyzują przesłanek możliwych ograniczeń korzystania z konstytucyjnych wolności wyboru i wykonywania zawodu, stanowiących następstwo „obowiązywania” i nieuniknionego stosowania zasad konkursu. Cedują przy tym nieograniczone ustawowymi kryteriami uprawnienia regulacyjne na organy samorządu, upoważnione wyłącznie do stanowienia samorządowych aktów wewnętrznych. Po wtóre, nie wskazują one – a wymaga tego art. 31 ust. 3 Konstytucji – wartości konstytucyjnej motywującej dopuszczone potencjalnie ograniczenia, co pozwoliłoby na transparentę w tym zakresie oraz na ocenę zachowania proporcjonalności spowodowanych (wymuszonych) ograniczeń.

9. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje pogląd wyrażony w orzeczeniu z 23 października 1995 r. (K. 4/95, OTK w 1995 r., cz. II, poz. 31, s. 91) zawierający krytyczną ocenę upoważnień prawodawczych do stanowienia o „zasadach”, o ile określeniu temu nie towarzyszy w ustawie (ani nie da się zrekonstruować o jej inne przepisy) sprecyzowanie zakresu treściowego oraz znaczenia prawnego tychże „zasad”.

Pogląd ten, wypowiedziany już na gruncie mniej rygorystycznych przepisów konstytucyjnych dotyczących upoważnień ustawowych, a także – mniej restryktywnych zasad wkraczania w materię praw i wolności jednostki, zyskuje na znaczeniu i musi być traktowany z większym rygoryzmem na tle uregulowań art. 87 i art. 92 oraz art. 31 (zwłaszcza ust. 3) Konstytucji z 1997 r. Wobec swej daleko posuniętej blankietowości (i będącego jej konsekwencją niedookreślenia) upoważnienia zawarte w art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze i w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, posługując się pojęciem „zasad” – bez ich bliższego ustawowego sprecyzowania – mieszczą się w zasięgu przypomnianej tu oceny krytycznej. Co więcej, przez swe niedookreślenie i brak transparenty dla zainteresowanych (i ich środowisk oraz opinii publicznej) utrudniają ocenę skali koniecznego samoograniczenia się kandydatów w korzystaniu z ich konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu, wymuszonego przez regulaminowe (a więc pozaustawowe) zasady przeprowadzania konkursu na aplikacje, ustanawianie których monopolizuje samorząd adwokacki i radcowski. Nadto czynią mało czytelnymi zasady postępowania konkursowego, a w konsekwencji – dostępu do zawodów, których cechą stanowi zachowanie zaufania publicznego.

10. Możliwość ingerencji w sferę wolności gwarantowanych w art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji pozostaje następstwem nie tyle samego wymogu przeprowadzenia konkursu, poprzedzającego wpis na listę aplikantów (sam bowiem wymóg wynika z uregulowań ustawowych: tj. z art. 75a ustawy – Prawo o adwokaturze i z art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych). Jest ona – w zasadniczym zakresie – pochodną konieczności bezwzględnego poddania się zasadom przeprowadzania i określonego oceniania rezultatów konkursu. Te zaś – w swej warstwie merytorycznej – ustanowione zostały wyłącznie w formie regulaminów będących

li tylko wewnętrznymi aktami organów samorządowych. Co więcej, akty te stanowią następnie podstawę podejmowania indywidualnych decyzji (o przyjęciu lub o odmowie przyjęcia na aplikację) kształtujących *in concreto* zakres korzystania z wolności i praw kandydatów, a więc osób pozostających jeszcze poza kręgiem członków danej korporacji (podmiotów „zewnętrznych”). Decyzje te – jako podlegające sądowej kontroli ich legalności (realizowanej przez sądy administracyjne) – winny opierać się na czytelnej podstawie prawnej, a taką stanowią akty prawa powszechnie obowiązującego.

Podobnie jak zarządzenia centralnych organów administracji (art. 93 ust. 1 i 2 Konstytucji) tak i akty wewnętrzne korporacji zawodowych „obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty” i „nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów” (podobnie B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 203).

11. Tak ustanawiane zasady przeprowadzania konkursu na aplikacje prowadzą do możliwości ograniczającego ingerowania przez akty określające zasady konkursu na aplikacje w korzystanie przez kandydatów z konstytucyjnej wolności wyboru zawodu (advokata, radcy prawnego). Organy samorządu adwokackiego i radcowskiego dokonują swych czynności regulacyjnych i oceniająco-decyzyjnych poza przedmiotowym zakresem upoważnienia wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie upoważnia bowiem do sprawowania pieczy nad „należyтым wyborem zawodu”. Traktuje jedynie o pieczy nad „należyтым wykonywaniem zawodów” i to (tylko) przez „osoby wykonujące zawody zaufania publicznego”.

12. Konstytucyjna kategoria „interesu publicznego” nie odnosi się tylko do „sprawowania pieczy” przez samorządy zawodowe w ramach art. 17 ust. 1 Konstytucji. Występuje ona ponadto w art. 22 Konstytucji, w kontekście dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej – i to w postaci kwalifikowanej „jako ważny interes publiczny”. Nie ma powodów, by pojęcie interesu publicznego odnosić wyłącznie do uregulowania art. 17 ust. 1, zaś samorządy reprezentujące zawody zaufania publicznego uznawać za instytucję uprawnioną do wyłącznego i samoistnego dekodowania wartości składających się na „interes publiczny”, wyznaczających granice tego „interesu”.

Trybunał Konstytucyjny kierując się potrzebą wykładni systemowej, traktującej uregulowania konstytucyjne (zwłaszcza rozdz. I) integralnie, pragnie podkreślić potrzebę ustawowego dookreślenia kategorii „interesu publicznego”, a przynajmniej – sprecyzowania bardziej jednoznacznych kryteriów określenia jego granic. Wymóg ten wiąże się z koniecznością zapewnienia – w świetle art. 2 Konstytucji i wynikającej stąd dyrektywy pewności i określoności prawa (warunkującej społeczne zaufanie do prawa) – jednoznaczności i transparentności (przejrzystości) kryteriów stosowanych przez korporacje adwokatów i radców prawnych przy regulowaniu zasad naboru na aplikacje.

Spełnienie wspomnianego wymogu warunkuje utrzymanie należnego standardu przy wprowadzaniu – w pewnych warunkach zasadnych – ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania (dostępu do) zawodu, gwarantowanej przez art. 65 ust. 1 Konstytucji. Pozwoli na oparcie na prawie powszechnie obowiązującym podejmowanych przez organy samorządu korporacji decyzji rzutuujących, *in concreto*, na korzystanie z tychże wolności przez kandydatów na aplikacje (a zatem – osoby pozostające poza obrębem korporacji i zakresem obowiązywania wobec nich wewnętrznych aktów korporacji). Umożliwi to sprawowanie w oparciu o stabilne – a nadto transparentne – kryteria ustawowe kontroli prawidłowości decyzji indywidualnych w sprawie wyników konkursu i przyjęcia na aplikacje. Do podjęcia takiej kontroli upoważnione są organy wyższej instancji w obrębie korporacji, a ponadto – organy sądowe i kontroli konstytucyjności. Kryteria tej kontroli mogą być określone tylko w prawie powszechnie obowiązującym.

13. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przewidywana w art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze oraz w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych blankietowa kompetencja do ustanawiania, w regulaminach korporacji, zasad przeprowadzania konkursów na aplikację (w tym: zakresu, przebiegu, reguł oceniania wyników i związku między wynikami konkursu a kwalifikacją kandydatów do wpisu na listę aplikantów) dopuszczająca merytoryczne i proceduralne ograniczenia wolności kandydatów z art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji – nie odpowiada wymogom sformułowanym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ponadto – przez niedookreślenie „granic interesu publicznego” (oraz katalogu kryteriów zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji) nie spełnia testu dostatecznej przejrzystości (transparencji) niezbędnej dla zachowania pewności prawa, wymaganej przez art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny nie może nie zwrócić uwagi na społeczne uzasadnienia dla przejrzystości i dostępności kryteriów naboru oraz zasad przeprowadzania konkursów na aplikacje – adwokacką i radcowską, w kontekście sporów oraz formułowanych zastrzeżeń (bez względu na zakres ich zasadności). Oczekiwaniom tym – z natury swej – nie mogą sprostać w pełni wewnątrz korporacyjne unormowania regulaminowe, i to niezależnie od ich aktualnej treści i od motywacji starań korporacji czy osób zmierzających do poprzestania na ich utrzymaniu.

Na tle uregulowań art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 zd. 1 i 2 Konstytucji (oraz wobec potrzeby sprecyzowania „granic interesu publicznego”) i jego ochrony (art. 17 ust. 1), Trybunał Konstytucyjny dostrzega nieodzowność ustawowego określenia zasad naboru na aplikacje adwokacką i radcowską. Niezbędne jest określenie w aktach prawa powszechnie obowiązującego, jako jedynie stanowiącego podstawę dla decyzji indywidualnych o prawach i wolnościach jednostek, założeń (celów), zakresu przedmiotowego, przebiegu (trybu obywatela) aplikacji, a w szczególności – kryteriów oceny i wpływu wyniku konkursu na decyzję w przedmiocie wpisu na listę aplikantów. Ustawowa regulacja winna spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 i art. 65 ust. 1 Konstytucji. Powinna też czynić zadość dyrektywie dostatecznej określoności i stabilności unormowań prawnych, która stanowi pochodną zasady demokratycznego państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega przy tym celowość legislacyjnego wykorzystania dotychczasowych wieloletnich doświadczeń samorządu adwokackiego, a także radcowskiego, przy prowadzeniu aplikacji, w tym także doświadczeń w stosowaniu dotychczasowych regulacji wewnątrz korporacyjnych.

Spełnienie tych sugestii pozwoli na oparcie indywidualnych decyzji w przedmiocie przyjęcia na aplikacje (po przeprowadzeniu konkursu) o konstytucyjnie wymagane kryteria ustawowe, stabilne, czytelne i społecznie transparentne, a przez to umożliwiające weryfikację ich prawidłowości tak w ramach przewidzianych procedur kontrolnych (wewnątrz samorządowej, sądowej i ewentualnie – konstytucyjnej), jak i w odbiorze społecznym. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego leży to w żywotnym, długofalowym interesie zawodów adwokata i radcy prawnego oraz korporacji tych zawodów, jak też służyć może konsolidacji „zaufania publicznego” w sferze naboru i kształcenia aplikantów.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tego typu unormowania ustawowe odpowiadają interesowi publicznemu oraz oczekiwaniom opinii publicznej i zainteresowanych środowisk.

14. W art. 65 ust. 1 ustrojodawca wyraźnie wyodrębnia wolność wyboru oraz wolność wykonywania zawodu. „Sprawowanie pieczy”, o którym traktuje art. 17 ust. 1 Konstytucji, dotyczy jedynie należytego wykonywania zawodów. Wzmiankowana „piecza” dotyczyć może – zgodnie z literalnym brzmieniem – „wykonywania zawodów” zaufania publicznego i stanowić upoważnioną, funkcjami samorządu tych zawodów, ingerencję w swobodę (wolność) ich wykonywania. W sytuacji, gdy art. 65 ust. 1 Konstytucji mieści konstytucyjne zagwarantowanie trzech odrębnych wolności: wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy,

tylko druga z nich (tj. wolność wykonywania zawodu), pozostając w leksykalnym związku z ujęciem art. 17 ust. 1 Konstytucji, może doznawać – na podstawie tego przepisu – ograniczeń wskutek „pieczy” samorządu korporacji zawodowej „nad należyтым wykonywaniem zawodu”. Brak przesłanek, by uznać, że „piecza nad należyтым wykonywaniem zawodu” stanowiła – *per se* – przesłankę prawną dla każdej ingerencji w swobodę wyboru zawodu czy też w sferę konstytucyjnie gwarantowanej swobody wyboru miejsca pracy. Ingerencja taka jest bowiem dopuszczalna na warunkach przewidywanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, tj. w drodze ustawy i ze względu na wartości enumeratywnie tam wyliczone, nadto w zakresie proporcjonalnym (tj. niezbędnym dla ochrony tych wartości). Zgodnie z dyrektywami wykładni językowej nie sposób przyjąć, że zwrot „wykonywanie zawodu”, którego użył ustrojodawca zarówno w art. 17 ust. 1, jak i w art. 65 ust. 1 Konstytucji, w pierwszym przypadku odnosi się – wbrew literalnemu brzmieniu – zarówno do wolności wyboru zawodu, jak i do wolności wykonywania zawodu, w drugim natomiast – dotyczy wyłącznie tylko wolności wykonywania zawodu.

Z art. 17 ust. 1 Konstytucji nie da się wyprowadzić upoważnienia dla samorządów zawodowych do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w odniesieniu do wolności wyboru zawodu, zwłaszcza wobec osób spoza korporacji zawodowej zamierzających zdobyć kwalifikacje umożliwiające wybór zawodu, a dopiero w dalszej kolejności – podjąć (nie bez zgody odpowiedniej korporacji zawodowej) wykonywanie zawodu zaufania publicznego. Ograniczenia takie muszą być ustanawiane w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji i ze wskazaniem kryteriów, w oparciu, o które są one wprowadzane.

Objęcie zakresem „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” wyłączności w określaniu merytorycznych zasad selekcji kandydatów do szkolenia w ramach aplikacji wymagałoby również udowodnienia nieodzowności takich działań dla „należytego wykonywania zawodu w granicach interesu publicznego”. To zaś w rozpatrywanej sprawie nie nastąpiło.

15. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i ze szczególnym przepisem art. 65 ust. 1 zd. 2, wyjątki od wolności wyboru zawodu, jak i od wolności jego wykonywania, a więc ograniczenia w zakresie korzystania z każdej z tych wolności, określać może wyłącznie ustawa. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że bezpośrednio w ustawie powinny być uregulowane, w sposób zupełny i wyczerpujący, wszystkie kwestie o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia konstytucyjnie zagwarantowanych wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Trybunał Konstytucyjny przyznaje przy tym, że zasada wyłączności ustawy nie wyklucza przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń (zgodnych z ustawami i wydanych w granicach upoważnień ustawowych odpowiadających wymaganiom art. 92 Konstytucji) określonych spraw dotyczących statusu jednostki, ale dotyczyć to winno spraw szczegółowych, nie mających zasadniczego znaczenia z punktu widzenia realizacji konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw (por. wyrok TK z 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK ZU nr 1/A/2002, poz. 3). Zawsze powinien to być akt normatywny powszechnie obowiązujący, stanowiący przez upoważnione konstytucyjnie organy państwowe.

Ustawa – Prawo o advokaturze (art. 65) i ustawa o radcach prawnych (art. 23-26), formułują warunki, które należy spełnić, żeby wykonywać zawód adwokata lub radcy prawnego. Ustawy te formułują przeto ograniczenia swobody wykonywania tychże zawodów zaufania publicznego. W tym zakresie czynią to w formie ustawy i tym samym – co do formy aktu – zgodnie z Konstytucją.

Natomiast przekazanie, w art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o advokaturze i w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, wykonania istotnych postanowień tych ustaw – co do zasad przeprowadzania konkursów na aplikację – do unormowania w aktach typu regulaminowego, a więc przepisom o charakterze jednoznacznie wewnętrznym, stanowi w swych następstwach wyjście poza granice określone w art. 87 ust. 1 Konstytucji. Skoro określenie wyjątków od



wolności wyboru podjęcia (wykonywania) zawodu (a za taki uznać należy przeprowadzenie konkursu kwalifikacyjnego do przyjęcia na aplikację adwokacką lub radcowską) winno być dokonane w drodze ustawy, nie można przekazać określenia istotnych atrybutów tychże wyjątków (zasad przeprowadzenia konkursu oraz kryteriów oceniania jego rezultatów, niezależnie od innych wątpliwości związanych z takim upoważnieniem) aktom korporacyjnym (regulaminom) o charakterze jednoznacznie wewnętrznym, nie mieszczącym się w katalogu źródeł prawa ujętego w art. 87 Konstytucji.

Tymczasem – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – takie przekazanie nastąpiło zarówno w art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze, jak i w art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych. Uchwały organów samorządu zawodowego (regulamin konkursu na aplikację adwokacką uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 28 września 2002 r. oraz załącznik nr 1 do uchwały KRRP Nr 418/V/2001 z 15 grudnia 2001 r. – zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską) regulują m.in. tak istotne kwestie, jak przedmiot i cel konkursu, sposób jego przeprowadzania czy kryteria oceniania, determinujące rezultaty poszczególnych jego etapów. Prowadzi to do podejmowania merytorycznych decyzji i to w sprawach osób nie będących członkami korporacji zawodowej zaufania publicznego, którymi są zwłaszcza osoby nie przyjęte na aplikację, nie na podstawie aktów prawa powszechnie obowiązującego, lecz na podstawie aktów o charakterze wewnętrznym samorządu korporacji adwokackiej oraz radcowskiej.

Należy przypomnieć, że w wyroku z 28 czerwca 2000 r., K. 25/99 (OTK ZU nr 5/2000, poz. 141), Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie akty o charakterze wewnętrznym mieścić się muszą w ramach wyznaczonych przez art. 93 Konstytucji. Przepis ten traktowany być musi jako ustanawiający ogólny – i wiążący – model aktu o charakterze wewnętrznym. Każdy taki akt może więc obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt (art. 93 ust. 1). Każdy może być wydany tylko na podstawie ustawy (art. 93 ust. 2). Każdy podlega kontroli co do jego zgodności z powszechnie obowiązującym prawem (art. 93 ust. 3), żaden nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów (art. 93 ust. 2). Za podstawowy element tego modelu Trybunał Konstytucyjny uznał – i nadal uznaje – zakres podmiotowy aktu wewnętrznego. W żadnym wypadku nie może on dotyczyć jakichkolwiek podmiotów, które nie są podległe organowi wydającemu taki akt.

W przypadku korporacji zawodów zaufania publicznego podległość wobec dyspozycji zawartych w aktach wyższych organów samorządu zawodowego dotyczyć może wyłącznie – zwłaszcza w sferze objętej konstytucyjnie gwarantowanymi swobodami jednostki – jedynie niższych (podległych) organów samorządu (w granicach ich podległości) oraz podmiotów (osób) zrzeszonych w odpowiedniej korporacji zawodowej. Nie obejmuje natomiast osób (podmiotów) nie pozostających w stosunku przynależności czy podległości korporacyjnej.

W sytuacji, gdy osoby ubiegające się o przyjęcie na aplikację adwokacką lub radcowską nie są jeszcze członkami odpowiednich korporacji zawodowych, podstawę prawną decyzji w ich sprawach mogą stanowić jedynie akty powszechnie obowiązujące, wymienione enumeratywnie w art. 87 Konstytucji, a nie akty o charakterze wewnętrznym, jakimi są uchwały korporacji zawodowych. Okoliczność, że zostały one wydane na podstawie art. 58 pkt 12 lit. j ustawy – Prawo o adwokaturze oraz art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, nie zmienia ich natury prawnej. W szczególności nie nadaje im przymiotu powszechnego obowiązywania. Upoważnienia zawarte w tych przepisach pozostają więc w sprzeczności z postanowieniem art. 87 ust. 1 Konstytucji.

16. Określenie istotnych elementów konkursu na aplikację w aktach o charakterze wewnętrznym ogranicza (wręcz uniemożliwia) skuteczną kontrolę legalności decyzji w tych sprawach. Postanowienia tych aktów nie mogą być bowiem brane pod uwagę przez Naczelny Sąd Administracyjny jako wiążące ten Sąd kryteria kontroli. Z tego względu, standard ochrony

wolności wyboru zawodu zawarty w kwestionowanych przepisach ustawy – Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych jest niższy niż dla innych zawodów zaufania publicznego, w przypadku których ochronę – w tym zakresie – zapewnia możliwość kontroli zgodności z przepisami aktów powszechnie obowiązujących.

17. Należy ponownie podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza *a limine* pozostawienia prowadzenia aplikacji, a w jej ramach: postępowań w zakresie naboru i szkolenia aplikantów, samorządowi adwokackiemu i samorządowi radców prawnych. Uznaje natomiast, że selekcja kandydatów na aplikantów i ich kwalifikowanie (ocenie) winny być przeprowadzane wyłącznie według zasad ustawowych i na podstawie jednoznacznie sprecyzowanych kryteriów, ustalonych w ustawach (a w kwestiach technicznych w wydanych na ich podstawie aktach o charakterze wykonawczym).

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że zawodom zaufania publicznego winien być zapewniony porównywalny status w zakresie naboru do zawodu. Organy korporacyjne prowadząc ten nabór nie mogą korzystać – na zasadzie wyłączności – z upoważnień do samoistnego określania istotnych wymogów stawianych kandydatom na aplikację. Organy te bowiem, ze swej istoty, nie są niezależne od presji środowiskowych, interesów członków danej korporacji i nie mogą uzyskiwać monopolu w definiowaniu granic interesu publicznego.

Biorąc po uwagę to, co zostało powiedziane uprzednio, należy stwierdzić, że art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim odnosi się do osób nie będących członkami korporacji zawodowej adwokatów, i art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, w zakresie, w jakim odnosi się do osób nie będących członkami korporacji zawodowej radców prawnych, są niezgodne z art. 17 ust. 1 oraz – z powodów wskazanych – z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

18. Przedmiotem bezpośredniej oceny Trybunału Konstytucyjnego były wskazane w pytaniach prawnych ustawowe przepisy upoważniające, nie zaś – treść wydanych na ich podstawie aktów wewnętrznych (typu regulaminowego) samorządów: adwokackiego i radcowskiego. Akty te, wydane w oparciu o przepisy uznane przez Trybunał za – we wskazanym zakresie – niezgodne z Konstytucją, podlegają ocenie, co do swej zgodności z prawem w postępowaniu sądowno-administracyjnym.

Pozbawienie mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją nie powoduje automatycznie prawnej bezskuteczności aktów i czynności podjętych przed dniem ogłoszenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego. W szczególności przeprowadzone przed ogłoszeniem wyroku Trybunału konkursy na aplikacje: adwokacką i radcowską zachowują swą skuteczność. Konkursy te – także ze względu na swą naturę – nie podlegają procedurze wznowienia czy wzruszenia ich rezultatów z powodu wydania niniejszego wyroku. Wydawane po przeprowadzeniu konkursów decyzje i rozstrzygnięcia w sprawie przyjęć na aplikacje podejmowane były bowiem na podstawie innych przepisów ustaw: prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych niż przepisy objęte orzeczeniem Trybunału o niezgodności z Konstytucją.

Fakt rozpoczęcia procedury konkursowej przed wydaniem i ogłoszeniem wyroku Trybunału przemawia też – ze względu na specyfikę sytuacji kandydatów oraz potrzebę ochrony zaufania do prawa – za dopuszczeniem kontynuowania rozpoczętego już postępowania konkursowego na dotychczasowych zasadach. Najbardziej klarowną cezurą określającą moment rozpoczęcia postępowania konkursowego jest przy tym, z punktu widzenia jego uczestników i ochrony ich praw jednostkowych, moment zamknięcia listy zgłoszonych kandydatów przed ogłoszeniem wyroku Trybunału. Osoby te przystąpiły bowiem do konkursu i poddały się jego wymogom w okresie, gdy zakwestionowane przepisy regulujące zasady prowadzenia konkursu korzystały z domniemania konstytucyjności. Byłoby niesprawiedliwe różnicowanie traktowania uczestników konkursu w zależności od tego, czy – niezależnie od ich woli i bez możliwości

wpływu z ich strony – czynności konkursu na aplikację zostały wobec nich podjęte przed czy też po ogłoszeniu wyroku Trybunału, w ramach trwającego tego samego postępowania konkursowego.

Należy podkreślić, że w momencie ogłoszenia wyroku Trybunału tracą moc obowiązującą uznane za niezgodne z Konstytucją przepisy upoważniające Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych do określania zasad przeprowadzania konkursu na aplikacje. Skutkuje to, od tej daty, brakiem ustawowej podstawy dla regulowania zasad, a pośrednio – także zarządzania i przeprowadzania nowych konkursów (do czasu ustanowienia odpowiednich regulacji, przy czym można oczekiwać od ustawodawcy ustanowienia ewentualnych przepisów przejściowych).

W interesie zainteresowanych samorządów zawodowych oraz kandydatów na aplikacje (adwokacką i radcowską) jest możliwie niezwłoczne unormowanie przez ustawodawcę w zgodzie z Konstytucją ustawowych zasad naboru i postępowania konkursowego. Potrzeba ta jest tym pilniejsza, iż zgodnie z obowiązującym nadal art. 75a prawa o adwokaturze oraz art. 33 ust. 3 ustawy o radcach prawnych konkurs na aplikacje (adwokacką i radcowską) winien być – obligatoryjnie – przeprowadzony w każdym roku kalendarzowym, a więc bezspornie również w roku 2004. Tę ustawową powinność winny wziąć pod uwagę również Sejm i Senat przy kształtowaniu programu i tempa prac legislacyjnych.

Trybunał Konstytucyjny nie może nie zauważyć, iż co najmniej od momentu przedstawienia pytań prawnych Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz zwrócenia się Trybunału o zajęcie stanowisk w sprawie, organy naczelne korporacji adwokatów i radców prawnych miały świadomość wątpliwości dotyczących wskazanych w pytaniach unormowań. Warto też podkreślić, że unormowania konstytucyjne – z wyjątkiem ochrony „interesów w toku” – nie gwarantują niezmienności stanu prawnego, co dotyczy także warunków prawnych prowadzenia naboru na aplikacje. Zmiana prawa w tym zakresie może nastąpić bądź w wyniku działania ustawodawcy bądź też – w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Konstytucja RP z 1997 r. nie legitymuje przeto oczekiwania na stosowanie nadal przepisów prawa uznanych przez Trybunał za niekonstytucyjne. Nie można też z zasady równego traktowania zdarzeń lub czynności zaistniałych, odpowiednio, przed i po orzeczeniu o niezgodności z Konstytucją, wyprowadzać zakazu sanacji stanu prawnego uznanego za niekonstytucyjny.

Orzekając w niniejszej sprawie, zainicjowanej pytaniami prawnymi Naczelnego Sądu Administracyjnego – a więc dokonując kontroli konstytucyjności *in concreto* – Trybunał Konstytucyjny był zobligowany wprost do udzielenia, w granicach postawionych pytań, jednoznacznej odpowiedzi co do konstytucyjności uregulowań, jakie miały być ewentualnie stosowane do rozstrzygnięcia spraw zawisłych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Skutkiem orzeczenia Trybunału o niezgodności z Konstytucją jest pozbawienie mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Skutki te pozostają w pewnym zakresie zbieżne ze skutkami uchylecia przepisów przez legitymowanego prawodawcę. Specyfiką pozbawienia mocy obowiązującej przez Trybunał Konstytucyjny pozostaje natomiast możliwość wznowienia postępowania, o ile zachodzą przesłanki określone w art. 190 ust. 4 Konstytucji.

Udzielając odpowiedzi na pytanie prawne sądu Trybunał Konstytucyjny winien wypowiedzieć się jednoznacznie co do konstytucyjności objętych pytaniem przepisów bez przyczyniania się do przewlekłości postępowania w sprawie zawisłej przed pytającym sądem. Skorzystanie z możliwości czasowego odroczenia utraty mocy aktu normatywnego uznanego przez Trybunał za niezgodny z Konstytucją (w oparciu o dyspozycję art. 190 ust. 3 zd. 2 Konstytucji) niweczyłoby wskazane tu racje pytania prawnego i odpowiedzi na pytanie, w szczególności zaś – dążenie do eliminacji z systemu prawnego przepisów niezgodnych z Konstytucją i możliwości ich stosowania. Skutkiem potencjalnego odroczenia utraty mocy byłoby też umożliwienie wszczynania i prowadzenia nowych konkursów na aplikacje w oparciu

o przepisy uznane za niezgodne z Konstytucją. Stan ten prowadziłby w efekcie do narastania działań i decyzji znajdujących oparcie w niekonstytucyjnych regulacjach prawnych.

Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, iż przesłanki uzasadniające uznanie za niezgodne z Konstytucją zakwestionowanych przepisów powstały z chwilą wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r., tj. 17 października 1997 r. Utrzymanie w mocy bądź przedłużenie okresu stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów byłoby równoznaczne z przedłużeniem okresu niedostosowania niektórych uregulowań ustaw: Prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych (obu z 1982 r.) do konstytucyjnych wymogów ochrony wolności wyboru zawodu oraz wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny jest przekonany, iż korporacje zawodowe adwokatów i radców prawnych, zobligowane ustawowo do „współdziałania w ochronie wolności i praw obywatelskich” (art. 1 ust. 1 prawa o adwokaturze) oraz „świadczenia pomocy prawnej” na rzecz osób fizycznych (art. 4 ust. 1 ustawy o radcach prawnych) są solidarnie zainteresowane w przestrzeganiu konstytucyjności dotyczących ich uregulowań.

19. W odniesieniu do art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, ocena konstytucyjności sprowadza się do zbadania, czy samo limitowanie liczby osób przyjmowanych na aplikację adwokacką można uznać za ograniczenie wolności zagwarantowanych w art. 65 ust. 1 Konstytucji, a także od tego – w oparciu o jakie przesłanki ustalane są wspomniane limity.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego samo określenie maksymalnego limitu (ilości) aplikantów adwokackich w okręgu danej izby adwokackiej nie redukuje *per se* wolności wyboru i wykonywania zawodu adwokata. Powoduje natomiast, że zmniejszają się szanse korzystania z tej wolności i to z przyczyn częściowo niezależnych od właściwości podmiotowych kandydatów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego samo przyznanie tej kompetencji samorządom zawodowym zaufania publicznego nie wykracza zasadniczo poza granice „pieczy nad wykonywaniem zawodu”, wyznaczone przez art. 17 ust. 1 Konstytucji. Liczba członków izby adwokackiej, w tym liczba aplikantów, ma bowiem znaczenie dla „należytego wykonywania” tego zawodu, w tym również – dla należytego szkolenia aplikantów adwokackich.

Kompetencja do ustalenia tej liczby nie musi też kolidować z zasadą równości i sprawiedliwości, o ile zostanie ujęta (i następnie zastosowana) według jednakowych dla wszystkich, uprzednio ustalonych, poddanych właściwej publikacji, przejrzystych zasad opartych na obiektywnych i określonych ustawowo kryteriach. Przy spełnieniu tych warunków kwestia zachowania zasady równości staje się – przede wszystkim – kwestią praktyki stosowania zasad naboru na aplikacje i w tym zakresie pozostaje poza kognicją Trybunału.

Nie istnieje też niewątpliwe uzasadnienie dla całkowicie jednorodnego postrzegania naboru na dwie odrębne aplikacje: adwokacką i radcowską i to pod kątem zarzutu naruszenia zasady równości poprzez ilościowe limitowanie naboru tylko na pierwszą z nich. Nawet przy znacznym podobieństwie funkcji i charakteru obu aplikacji pozostają one formą przygotowania do różnych (odrębnych) zawodów; istotne znaczenie różnicujące ma zwłaszcza fakt odpłatności aplikacji radcowskiej w porównaniu z prowadzeniem aplikacji adwokackiej nieodpłatnie (tj. na koszt korporacji adwokackiej).

Trybunał Konstytucyjny nie dopatrując się naruszenia przez ujęcie uprawnień zgromadzenia izby adwokackiej w art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze postanowień art. 17 ust. 1 (w tym także w związku z art. 17 ust. 2) Konstytucji uznał ten przepis za zgodny z art. 17 ust. 1 i za nie naruszający *per se* art. 32 Konstytucji. Przywołany jako wzorzec konstytucyjny art. 17 ust. 2 Konstytucji jest zresztą wzorcem nieadekwatnym dla oceny uregulowań dotyczących samorządu adwokatów jak też radców prawnych.

Przepis art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze jako zawarty w ustawie (a więc akcie powszechnie obowiązującym), nie narusza art. 87 Konstytucji.

Art. 40 pkt 4 kwestionowanej ustawy mieści upoważnienie do określenia – czysto

ilościowego – maksymalnej liczby aplikantów adwokackich w okręgu danej izby. Nie wskazuje natomiast na kryteria (przesłanki) ustalenia tego limitu, motywowane interesem publicznym i jego ochroną, co usprawiedliwiałoby potraktowanie go jako służącego realizacji art. 17 ust. 1 Konstytucji (jako odwołującego się *expressis verbis* do tych wartości). Uniemożliwia – poprzez brak ustawowo określonych kryteriów kształtowania wskazanego tu limitu jego weryfikację pod kątem zachowania konstytucyjnych wymogów dopuszczalności i proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnie gwarantowanych wolności jednostki wyboru i wykonywania zawodu.

Zasadnicze elementy przesłanek ustalania wspomnianego limitu – z racji ich wpływu na zakres korzystania z wolności wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca jego wykonywania (art. 65 ust. 1 zd. 1 Konstytucji) – winny zostać sprecyzowane w ustawie. Blankietowe powierzenie regulowania tej materii organom korporacji adwokatów w art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze narusza wymóg normowania ustawowego wynikający tak z art. 65 ust. 1 zd. 2 oraz z ogólnej reguły konstytucyjnej, wyrażonej w art. 31 ust. 3. Ujęcie art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze uniemożliwia ponadto dokonanie prawnej sądowej oceny zachowania przesłanek ograniczenia wolności jednostki, statuowanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Przepis art. 40 pkt 4 dopuszcza zatem – w wyniku swojej merytorycznej nieokreśloności – pewną arbitralność w dokonywaniu przez organy samorządu adwokackiego, w tym – organy samorządowe izb adwokackich, ograniczeń ilościowych w zakresie korzystania z gwarantowanych przez art. 65 ust. 1 Konstytucji wolności konstytucyjnych, a to – wolności wykonywania (w tym podejmowania wykonywania zawodu) oraz wolności wyboru miejsca pracy. Pozostając w kolizji z wymogiem dostatecznej określoności przepisów prawa, stanowiącej element zasady państwa prawa, narusza postanowienia art. 2 Konstytucji. Nadto – przez swą niedookreśloność – nie odpowiada formalnym regułom ograniczenia konstytucyjnych wolności wykonywania zawodu i wyboru miejsca pracy. Wskutek tego koliduje on z uregulowaniami art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W tym kontekście za nie mający wystarczającego uzasadnienia uznać trzeba pogląd Naczelnej Rady Adwokackiej – iż kryteria przyjmowania na aplikację adwokacką nie są „arbitralne”, albowiem o treści uchwał okręgowych rad adwokackich w tym zakresie (podejmowanych w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 40 ust. 4 ustawy – Prawo o adwokaturze) decydują „możliwości” związane z zapewnieniem (bliżej zresztą nie sprecyzowanego) „właściwego” szkolenia aplikantów i oparta na danych ilościowych prognoza „co do wielkości zapotrzebowania na pomoc prawną świadczoną przez adwokatów”. Nawet gdyby tak było, spełnienie tych kryteriów jest elementem praktyki, nie zaś – w stopniu pożądanym – wymogiem określonym przez art. 40 pkt 4 (lub inny przepis) ustawy – Prawo o adwokaturze.

20. Trybunał Konstytucyjny nie neguje znaczenia możliwości logistycznych i kadrowych (zwłaszcza w zakresie opieki patronów nad aplikantami) korporacji prawniczych, w tym korporacji adwokackiej, w zakresie prowadzenia szkolenia aplikantów. Dostrzega też zasadność brania pod uwagę skali zapotrzebowania na usługi świadczone przez osoby zrzeszone w korporacjach. Okoliczności te nie usuwają jednakże przekonania, iż konstytucyjne kryterium interesu publicznego, do stosowania którego ustrojodawca konstytucyjny zobligował w art. 17 Konstytucji samorządy zawodów zaufania publicznego, w tym zawodów prawniczych jest znacznie bardziej pojemne treściowo, niż względy przytoczone – w oparciu o doświadczenia praktyczne – przez naczelne organy samorządu adwokackiego oraz radcowskiego. Mieści ono takie okoliczności jak, przykładowo, dostępność terytorialna (komunikacyjna) i finansowa pomocy prawnej świadczonej „należycie” przez członków korporacji, terytorialna „równomierność” nasycenia tego typu usługami czy możliwości realnego korzystania przez absolwentów wyższych studiów prawniczych z konstytucyjnie gwarantowanych wolności wyboru, wolności wykonywania oraz wolności wyboru miejsca wykonywania zawodu (pracy

zawodowej), których jakiegokolwiek dopuszczalne ograniczenia (także związane z samorządem zawodowym), nie mogą – w płaszczyźnie prawnej – i, sądzić należy – także praktycznej naruszać istoty wolności i praw.

21. Trybunał Konstytucyjny wyraża przekonanie, iż objęte pytaniami prawnymi regulacje art. 58 pkt 12 lit. j oraz art. 40 pkt 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, jak też art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych, w zakresie dotkniętym orzeczeniem o niezgodności z przywołanymi jako wzorce konstytucyjne przepisami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. wymagają poddania ich pilnej nowelizacji dostosowawczej do obowiązujących od 1997 r. uregulowań konstytucyjnych, w tym zwłaszcza – do wymogów art. 31 ust. 1, art. 65 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 i art. 87 ust. 1. Uzasadnienie dla pilności działań legislacyjnych wynika m.in. z ustawowej powinności corocznego przeprowadzania konkursów i naboru na aplikacje: adwokacką i radcowską.

Trybunał stoi jednocześnie na stanowisku, że przepisy dotychczasowe, także w zakresie orzeczenia o ich niezgodności z Konstytucją – do czasu zakwestionowania ich przez Trybunał – korzystały z domniemania konstytucyjności z wszelkimi tego następstwami co do podjętych w oparciu o nie uchwał i decyzji organów samorządu zawodowego.

Z tych wszystkich względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.