



Sygn. akt K 30/06

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 8 listopada 2006 r.

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jerzy Stępień – przewodniczący
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Wiesław Johann
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska
Ewa Łętowska – sprawozdawca
Marek Mazurkiewicz
Andrzej Mączyński
Janusz Niemcewicz
Mirosław Wyrzykowski,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 8 listopada 2006 r., wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 2 pkt 23 lit. a ustawy powołanej w punkcie 1 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

- 3) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.) z art. 2 Konstytucji,
- 4) art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 5) art. 25 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 6) art. 25 ust. 2 pkt 1-5 w związku z art. 25 ust. 2a i 2b ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 2 oraz art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 7) art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,
- 8) art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 3 z art. 17 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

I

1. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361 oraz z 2006 r. Nr 149, poz. 1075) w zakresie, w jakim nie zawiera przepisów przejściowych regulujących zagadnienia intertemporalne dotyczące długości kadencji organów samorządu radców prawnych i maksymalnej liczby kadencji, nie jest niezgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 2 pkt 23 lit. a ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, zmieniający brzmienie art. 60 pkt 8 lit. c 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, z 2003 r. Nr 124, poz. 1152, z 2004 r. Nr 34, poz. 303, Nr 62, poz. 577 i Nr 202, poz. 2067, z 2005 r. Nr 163, poz. 1361 i Nr 169, poz. 1417 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711), w zakresie, w jakim pozbawił samorząd radcowski wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu radcowskiego, odpowiedniego do sprawowanej pieczy nad należytem wykonywaniem zawodu radcy prawnego, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 6 ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

4. Art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. a ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego osób, które po złożeniu wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5. Art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 i Nr 264, poz. 2205 oraz z 2006 r. Nr 170, poz. 1217), jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6. Art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

7. Art. 25 ust. 2 pkt 2-4 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8. Art. 25 ust. 2 pkt 5 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

9. Art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 19 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

10. Art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. powołanej w punkcie 2, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 20 ustawy z 30 czerwca 2005 r. powołanej w punkcie 1, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

II

Przepisy powołane w części I w punktach 2, 3, 4, 7, 9 oraz 10 tracą moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2006 r.

UZASADNIENIE:

I

1. Wniosek Krajowej Rady Radców Prawnych z 14 marca 2006 r. był modyfikowany przez wnioskodawcę w pismach procesowych z 2 czerwca 2006 r. i 11 sierpnia 2006 r. W piśmie z 2 czerwca 2006 r. wnioskodawca wycofał zarzut uchybień proceduralnych, jakich dopuszczono się przy uchwalaniu ustawy zmieniającej oraz rozszerzono zakres wniosku. W piśmie z 11 sierpnia 2006 r. zmodyfikował jeszcze zarzuty dotyczące dwóch przepisów.

Ostatecznie przedmiotem wniosku dopuszczonego do rozpoznania merytorycznego zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 sierpnia 2006 r. są zarzuty dotyczące niezgodności:

1) ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361; dalej: ustawa zmieniająca), w zakresie braku przepisów przejściowych regulujących podstawowe zagadnienia intertemporalne związane z wprowadzeniem jej w życie, to jest długości kadencji organów samorządu radców prawnych i maksymalnej liczby kadencji, z art. 2 Konstytucji;

2) art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy pozbawienia wpływu samorządu radcowskiego na ustalanie zasad składania egzaminu radcowskiego, co uznano za tożsame z naruszeniem konstytucyjnego zagwarantowania odpowiedniej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego;

3) art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, z art. 2 Konstytucji. Zarzut dotyczy wprowadzenia możliwości świadczenia pomocy prawnej w zakresie konstytucyjnej kategorii „zawodu zaufania publicznego”, przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym nieposiadające tytułu zawodowego „radca prawny”, co uznano za naruszenie konstytucyjnie przyznanych prerogatyw samorządowi radcowskiemu w zakresie sprawowania pieczy nad należytym sprawowaniem zawodu zaufania publicznego;

4) art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. a ustawy zmieniającej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy dopuszczenia bez aplikacji i egzaminu do zawodu radcy prawnego osób, które pomyślnie zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub notarialny;

5) art. 25 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 71 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.; dalej: ustawa o Prokuraturze Generalnej), z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy dopuszczenia bez aplikacji i egzaminu do zawodu radcy prawnego osób, które co najmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko radcy Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa;

6) art. 25 ust. 2 pkt 1-5 w zw. z art. 25 ust. 2a i 2b ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy dopuszczenia do egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji kilku kategorii osób: doktorów nauk prawnych; osób, które po ukończeniu studiów prawnych przez okres co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie, były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa; które po ukończeniu studiów prawnych wykonywały osobiście, w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego; które po ukończeniu studiów prawnych prowadziły przez co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego, działalność gospodarczą obejmującą świadczenie pomocy prawnej; osoby, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku

o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego;

7) art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 19 ustawy zmieniającej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy pozbawienia samorządu radcowskiego wpływu na treść egzaminu radcowskiego;

8) art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, dodanego przez art. 2 pkt 20 ustawy zmieniającej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Zarzut dotyczy pozbawienia samorządu radcowskiego wpływu na tryb odwołań od wyników egzaminu radcowskiego.

Uzasadnienie wniosku zostało oparte na następujących argumentach:

1.1. Zarzucając ustawie zmieniającej brak przepisów intertemporalnych wnioskodawca stwierdził, że pozornie obszerna regulacja przejściowa zawarta w art. 10 pomija kwestie związane z długością kadencji organów samorządu zawodowego oraz maksymalną ich liczbą.

Przepis art. 43 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 22 ustawy zmieniającej, stanowi, że kadencja organów samorządu trwa trzy lata, jednakże organy są obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów. W poprzednim brzmieniu ustawy kadencja organów samorządu miała trwać cztery lata. Brak jest zatem odpowiedniego rozwiązania intertemporalnego wskazującego, czy kadencja uprzednio wybranych organów samorządu ulega odpowiedniemu skróceniu, czy też jej długość nie ulegnie zmianie. Wadliwość tych przepisów, wynikająca ze złego operowania przepisami intertemporalnymi oraz – zdaniem wnioskodawcy – zbyt krótkiej *vacatio legis*, powinna być potraktowana jako naruszenie wynikającej z art. 2 Konstytucji zasady zaufania do państwa i prawa. W ocenie wnioskodawcy uzasadnione jest rozwiązanie przewidujące dalsze działanie ustawy dawnej. Sprzeczne z interesem publicznym byłoby bowiem pozbawienie obecnie działających organów możliwości dalszego działania, mając na względzie podejmowanie przez organy czynności przy założeniu czteroletniej kadencji.

Ponadto, zdaniem wnioskodawcy, przepis art. 43 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 22 ustawy zmieniającej, nie zawiera normy obowiązującej uprzednio, zgodnie z którą tej samej funkcji w organach samorządu nie można było sprawować dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje. Do rozstrzygnięcia pozostaje bowiem odpowiedź na pytanie, czy osoby, które w dniu

10 września 2005 r. pełniły funkcje w organach samorządu zawodowego przez dwie następujące po sobie kadencje, mogą być ponownie wybrane.

1.2. Stosownie do treści art. 60 pkt 8 lit. c ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej, do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy uchwalenie regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej. Wcześniej przepis ten miał szerszy zakres i obejmował także m.in. składanie egzaminu radcowskiego. Kwestionowana regulacja pozbawiła samorząd radcowski wpływu na ustalenie zasad składania egzaminu radcowskiego, a przez to naruszono konstytucyjną zasadę odpowiedniego sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Ustawodawca zwykły odebrał samorządom zawodowym prawo do przeprowadzenia egzaminów zawodowych i przekazał je Ministrowi Sprawiedliwości. Jednym z fundamentalnych elementów „pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu” jest zaś decydowanie przez samorząd zawodowy o prawie wykonywania określonego zawodu. W pojęciu tym mieści się prawo samorządów do przeprowadzania egzaminów zawodowych. W wypadku korporacji prawniczych prawo do przeprowadzenia egzaminów zawodowych zostało przekazane im w drodze ustawy i realizowało uprawnienia wynikające z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Uprawnienia te należy traktować analogicznie do konstrukcji „praw słuszenie nabytych”, których ochrona wynika z konstytucyjnej zasady państwa prawnego. Odebranie samorządowi radców prawnych omawianych uprawnień powinno mieć zatem charakter nadzwyczajny. Uzasadnieniem pozbawienia samorządu wskazanych uprawnień musiałoby być naruszenie przez samorząd interesu publicznego polegającego na tym, że dotychczasowe sprawowanie „pieczy”, w zakresie przeprowadzania egzaminów zawodowych, odbywało się z naruszeniem tego interesu. Jest to jedyna przesłanka dająca podstawę do ewentualnych zmian w ustawach korporacyjnych. Taka okoliczność zaś nie zachodzi.

Ustawowe uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości powinny obejmować: otrzymywanie zawiadomień o wpisie na listę radców prawnych i możliwość skutecznego sprzeciwu (który powinien być uzasadniony) przeciwko dokonaniem wpisowi (jednakże z wyraźnie dopuszczoną kontrolą sądów administracyjnych), udział przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości w komisjach egzaminacyjnych, otrzymywanie uchwał organów samorządu i zaskarżanie ich do Sądu Najwyższego w wypadku sprzeczności z prawem, możliwość zwrócenia się do naczelných organów samorządu radców prawnych o podjęcie uchwały w sprawach należących do ich właściwości oraz możliwość wnoszenia kasacji

od orzeczeń Wyższego Sądu Dyscyplinarnego. Są to uprawnienia świadczące o znaczeniu społecznym funkcji wykonywanych przez radców prawnych i ich samorząd.

Powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 wnioskodawca stwierdził, że warunkiem właściwego sprawowania pieczy samorządu nad należyтым wykonywaniem zawodu radcy prawnego jest odpowiednio znaczący wpływ tego samorządu zarówno na zasady odbywania aplikacji radcowskiej, jak i na zakres merytoryczny egzaminu radcowskiego, rozumianego jako sprawdzian umiejętności zawodowych w tym zakresie. Warunku tego nie spełniają w dostatecznym stopniu przepisy nowelizowanej ustawy dotyczące składu komisji do przeprowadzania egzaminu radcowskiego.

1.3. Zdaniem wnioskodawcy wejście w życie nowego brzmienia przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych podważa celowość dalszego funkcjonowania aplikacji radcowskiej, a nawet rację bytu kreującej ją ustawy. Przepis ten przewiduje możliwość świadczenia pomocy prawnej, w zakresie konstytucyjnej kategorii „zawodu zaufania publicznego”, przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym nieposiadające tytułu zawodowego „radca prawny”. Wnioskodawca ocenia to jako niezgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Kwestionowany przepis w zakresie pojęcia „pomocy prawnej” w ustawie o radcach prawnych jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Natomiast w zakresie świadczenia doradztwa prawnego – jest zbędny, gdyż możliwość doradztwa prawnego świadczonego przez osoby bez tytułów prawnych i tak wynika z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W wypadku zawodu polegającego na świadczeniu pomocy prawnej wchodzi w grę ochrona podstawowych dóbr i interesów obywateli oraz innych podmiotów prawa, o charakterze zarówno ekonomicznym jak i osobistym, a profesjonalny i w pełni wykwalifikowany pełnomocnik stanowi element szeroko pojmowanego prawa do należytego wymiaru sprawiedliwości. W tym zakresie od rzetelności wykonywania jego pracy w znacznym stopniu uzależnione jest prawidłowe wykonywanie jednego z istotnych zadań publicznych państwa, a także należyty poziom ochrony praw i interesów obywateli i innych podmiotów prawa.

Zasięgający porady prawnej musi mieć pewność, opartą na obiektywnych kryteriach, że działaniom członków korporacji można zaufać, także z uwagi na solidne przygotowanie do wykonywania swej pracy. To przygotowanie gwarantują w wypadku radców prawnych: wymóg ukończenia wyższych studiów prawniczych, ukończenia –

trwającej trzy i pół roku – aplikacji radcowskiej, a także dalsze podnoszenie kwalifikacji. Szczególne znaczenie przypisać należy ustawowemu umocowaniu w powyższym przepisie „Zasad etyki radcy prawnego” i wymogu wykonywania czynności radcy prawnego również w zgodności z tymi przepisami. Znaczenie ma składana rota ślubowania, związanie tajemnicą zawodową, a także podleganie odpowiedzialności dyscyplinarnej. Osoby wymienione w przepisie art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych natomiast wyłączone zostały spod pieczy, którą samorząd radców prawnych sprawuje nad należytych wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

1.4. Przepis art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych stanowi, że wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego nie stosuje się (poza profesorami i doktorami habilitowanymi nauk prawnych) do osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub notarialny.

Projektodawcy uznali „zawód sędziego za najtrudniejszy spośród wszystkich zawodów prawniczych”, co uzasadniać ma ocenę, że „aplikacja sądowa daje najpełniejsze przygotowanie do wykonywania zawodu prawnika”. Tekst ustawy wskazuje, że w ocenie ustawodawcy odbycie jakiegokolwiek aplikacji zakończonej egzaminem daje rękojmię należytego wykonywania zawodu radcy prawnego. O ile w wypadku aplikacji adwokackiej i radcowskiej zajęcia zarówno teoretyczne, jak i praktyczne są do siebie zbliżone, to nie można odnieść tego do aplikacji sędziowskiej, prokuratorskiej i notarialnej. W uprzednio obowiązującym stanie prawnym, kiedy także przewidywano możliwość przepływu osób między poszczególnymi zawodami prawniczymi, wymagano dodatkowo wykonywania zawodu sędziego, prokuratora i notariusza przez odpowiedni okres.

Zdaniem wnioskodawcy każda z wymienionych aplikacji przygotowuje do konkretnego zawodu prawniczego i z tego punktu widzenia prowadzone są na niej szkolenia. Są to wszakże inne zawody i znaczna część umiejętności pierwszorzędných dla wykonywania jednego okazuje się zupełnie nieprzydatna w drugim (z tego względu nie ma sensu gradacja aplikacji, która z nich lepiej lub gorzej przygotowuje do zawodu prawniczego). Aplikant sądowy po zdany egzaminie jest przygotowany do orzekania; aplikacja prokuratorska ukierunkowana jest na prawidłowe prowadzenie śledztwa i nadzór nad dochodzeniem; radca Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa jest przygotowany tylko do zastępstwa Skarbu Państwa przed sądami i wydawania opinii prawnych tylko w zakresie dotyczącym spraw Skarbu Państwa, zaś aplikant radcowski do udzielania porad prawnych. Dysproporcje w zakresie materiału, jaki obowiązany jest znać aplikant

radcowski i prokuratorski, oraz fakt, że aplikacja prokuratorska trwa krócej, stanowią dowód, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji.

Zagrożeniem dla jakości świadczonej pomocy prawnej jest również brak dookreślenia przez ustawodawcę znaczenia uzyskanej oceny z egzaminu, jak i momentu jego odbycia.

Przeptyw międzyzawodowy w jednym kierunku osób po egzaminie sędziowskim czy też prokuratorskim (bez pełnienia tego urzędu) do zawodów świadczących pomoc prawną, bez możliwości przepływu na tych zasadach osób po egzaminach radcowskim, adwokackim bądź notarialnym do sądów i prokuratur, wnioskodawca ocenił jako niczym nieuzasadniony.

1.5. Wnioskodawca kwestionuje zgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji rozwiązania będącego konsekwencją art. 71 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, skutkującego nowym brzmieniem art. 25 ust. 1 pkt 3 i art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych. Wnioskodawca uważa, że osoby dopuszczone do wykonywania zawodu radcy prawnego w tym trybie nie będą wykazywać się odpowiednią praktyką, a tym samym naruszać będą uprawnienia samorządu radców prawnych w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

1.6. Wnioskodawca kwestionuje także zgodność z art. 17 ust. 1 Konstytucji rozwiązania przyjętego w art. 25 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o radcach prawnych jako naruszającego uprawnienia samorządu radców prawnych w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego. Zdaniem wnioskodawcy niekonstytucyjność tego przepisu jest uzasadniona, ponieważ dopuszcza do egzaminu radcowskiego osoby których przydatność do zawodu nie jest poddana ocenie samorządu radców prawnych, co narusza uprawnienia samorządu w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego. Ponadto niekonstytucyjność uzasadniona jest tym, że przepisy te nie precyzują nieostrych pojęć „tworzenie prawa” i „stosowanie prawa”, z którymi wiąże się wykonywanie czynności pozwalających na wpis na listę radców prawnych bez odbycia aplikacji radcowskiej. Posługiwanie się przez ustawodawcę tymi pojęciami, zdaniem wnioskodawcy, należy ocenić jako naruszenie nakazu dostatecznej oznaczoności prawa.

1.7. Przepis art. 36¹ ust. 1 ustawy o radcach prawnych stanowi, że egzamin radcowski przeprowadzają komisje, o których mowa w art. 33¹ ust. 1. Z kolei art. 36¹ ust. 6

też ustawy stanowi, że Minister Sprawiedliwości sporządza w każdym roku zestaw pytań i tematów na potrzeby egzaminu radcowskiego.

Stosownie do przepisu art. 36⁹ ust. 2 ustawy o radcach prawnych od uchwały komisji służy zdającemu odwołanie dotyczące wyniku jego egzaminu do Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości zawiadamia rady okręgowych izb radców prawnych o wynikach egzaminu radcowskiego oraz publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej listę osób, które uzyskały pozytywny wynik egzaminu (art. 36⁹ ust. 3).

Wnioskodawca podniósł, że przeprowadzenie egzaminu radcowskiego powinno być powierzone samorządowi zawodowemu. Nabór do zawodu kształtuje bowiem w sposób bezpośredni substrat ludzi korporacji i, co za tym idzie, wpływa na jakość wykonywania zawodu. Przepisy art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy o radcach prawnych dają w postępowaniu kwalifikacyjnym decydującą pozycję Ministrowi Sprawiedliwości. Stworzenie modelu, w którym przedstawiciele organu administracji rządowej zdominują komisje konkursowe, nie jest zgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Należy mieć na względzie, że w stosowanym w Polsce systemie rządów Minister Sprawiedliwości jest politykiem i powierzenie mu zasadniczych rozstrzygnięć w zakresie przyjmowania do zawodów prawniczych nie daje gwarancji pozwalających uniknąć nadużyć powodowanych względami politycznymi.

Zdaniem wnioskodawcy niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji jest przepis art. 36⁹ ust. 2 ustawy o radcach prawnych, który daje prawo odwołania od wyniku egzaminu radcowskiego do Ministra Sprawiedliwości. W komisji egzaminacyjnej przeważający udział mają przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości, a więc osoby spoza samorządu zawodowego. Wyposażenie zatem Ministra w uprawnienia do jednoosobowego i ostatecznego decydowania o wyniku egzaminu radcowskiego pozbawia samorząd radców prawnych wpływu na ustalenie wyniku tego egzaminu, co narusza uprawnienia samorządu radców prawnych w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Ingerencja Ministra Sprawiedliwości w procedurę dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego nie czyni jej bardziej przejrzystą, sprawiedliwą, a podważa sens działania samorządu. Konieczne jest bowiem odpowiednie wyważenie proporcji udziału organów państwa w procedurze rekrutacyjnej. Obowiązujące przed zmianą ustawy procedury konkursu radcowskiego, oceniane w świetle art. 17 ust. 1 Konstytucji, w żadnym razie nie uzasadniają wniosku, że dochodziło do naruszenia „wolności wykonywania zawodu”, jak wskazywali projektodawcy. Pojęcie to nie jest i nie może być bowiem rozumiane jako uprawnienie każdego (bez względu na kwalifikacje, wykształcenie

lub inne cechy) do podjęcia dowolnie wybranego zawodu. Przepis art. 17 ust. 2 Konstytucji zakazuje jedynie dyskryminacji, a zatem uniemożliwiania dostępu do wybranego zawodu z uwagi na cechy prawnie irrelewantne, których posiadanie lub brak nie pozostaje w racjonalnym związku z możliwością wykonywania danego zawodu. Tego rodzaju sytuacja nie miała miejsca przed nowelizacją ustawy o radcach prawnych. Oczywiście nieuzasadnione byłoby twierdzenie, że zasada „wolności wyboru zawodu” pozostawała w jakiegokolwiek sprzeczności z wymogiem uzyskania określonych kwalifikacji, niezbędnych do należytego wykonywania tego zawodu. Egzamin sprawdzający wiedzę i kwalifikacje kandydata w żadnym wypadku nie może być bowiem traktowany jako ograniczenie o charakterze dyskryminującym, chyba że pewne osoby, z uwagi na cechy niemające znaczenia z punktu widzenia wykonywania tego zawodu, byłyby wykluczone z możliwości przystępowania do takiego egzaminu.

Prawo korporacji samorządowej radców prawnych, jako korporacji zawodu zaufania publicznego, do decydowania o przyjęciu na aplikację pod kontrolą sądową i w pewnym zakresie Ministra Sprawiedliwości – zdaniem wnioskodawcy – należy potraktować jako „prawo nabyte” korporacji należące do niej od początku i przez analogię do identycznego prawa innych korporacji prawniczych, np. adwokatury od 1919 r. Zasada równości wobec prawa wymaga potraktowania korporacji radcowskiej w tym względzie identycznie jak adwokackiej.

2. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 28 września 2006 r. wyznaczył termin rozprawy na 20 października 2006 r. Prokurator Generalny w piśmie z 17 października 2006 r. wniósł o odroczenie rozprawy, z uwagi na brak możliwości przygotowania się do sprawy. Ze względu na ten wniosek Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 19 października 2006 r. wyznaczył nowy termin rozprawy – na 8 listopada 2006 r.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 6 listopada 2006. r. przedstawił stanowisko, że: 1) ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2 Konstytucji; 2) art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 3) art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 4) art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 5) art. 25 ust. 2 pkt 1-5 w związku z art. 25 ust. 2a i 2b ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; 6) art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17

ust. 1 Konstytucji; 7) art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 8) postępowanie w przedmiocie badania zgodności art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych z art. 2 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.

Uzasadnienie stanowiska Prokuratora Generalnego zostało oparte na następujących argumentach:

3.1. Prokurator Generalny na wstępie uzasadnienia stanowiska przedstawił kilka uwag o charakterze ogólnym. Wskazał, że od dłuższego czasu kwestia dostępu do zawodów prawniczych, w tym zawodu radcy prawnego, stanowiła problem społeczny. Na zjawisko niezadowolenia społecznego z tego stanu rzeczy nie reagowały korporacje zawodowe. Bierność w tym zakresie umożliwiały im archaiczne regulacje prawne zawarte w prawniczych ustawach korporacyjnych, m.in. w ustawie o radcach prawnych. Problem potęguje narastające od 10 lat zjawisko zwiększenia się liczby spraw wpływających do sądów (liczba ta wzrosła o około 300% – z 2,7 mln w 1991 r. do 8,4 mln w 2001 r.). Jednocześnie liczba polskich adwokatów i radców prawnych wzrosła o ok. 23%. Skutkiem dysproporcji między liczbą spraw wpływających rocznie do sądów (ok. 8,5 mln) a liczbą adwokatów i radców prawnych (ok. 23 tys.), jest to, że dostęp obywateli do pomocy prawnej jest w rzeczywistości iluzoryczny.

Zarazem postępująca komplikacja prawa wymagała zapewnienia społeczeństwu większej dostępności do pomocy prawnej. Niezależnie od tego w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej stało się konieczne stworzenie rozwiązań dających polskiej młodzieży mającej wykształcenie prawnicze równe szanse na rynku usług prawniczych w stosunku do młodzieży z pozostałych krajów Unii Europejskiej. W niektórych z nich (np. w Anglii) dostęp do wykonywania zawodu prawnika jest łatwiejszy lub szybszy. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, każdy adwokat ma prawo praktykować w sposób stały w każdym państwie członkowskim, posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju pochodzenia i bez uprzedniej kontroli znajomości jego języków (wyroki w sprawach C-506/04 i C-193/05). Taka wykładnia wiążącego Polskę prawa unijnego będzie skutkować koniecznością dopuszczania do polskiego rynku usług prawniczych radców prawnych innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Wśród nich niewątpliwie będą młodzi adepci prawa posiadający tytuły radców prawnych uzyskane w swoich, sąsiadujących z Polską krajach ojczystych (np. Czechach lub Słowacji), którzy w ten sposób wejdą na polski rynek prawniczy

szybciej niż doskonale wykształceni absolwenci prawa polskich uczelni. Ci ostatni, natomiast, z powodu istniejących i chroniących monopol korporacyjny przestarzałych rozwiązań prawnych nie będą w stanie w tym samym czasie uzyskać uprawnień do wykonywania takiego zawodu w Polsce.

Obowiązkiem ustawodawcy było zatem stworzenie regulacji prawnych mających na celu rozwiązanie wskazanych problemów społecznych. Motywy te zostały wyeksponowane w przedłożonym Sejmowi IV kadencji poselskim projekcie ustawy nowelizującej (druk nr 1694).

3.2. Prokurator Generalny za niezasadne uznał zarzuty dotyczące pominięcia w ustawie zmieniającej przepisów przejściowych regulujących: a) długość kadencji organów samorządu radców prawnych, b) maksymalną liczbę kadencji.

Ustawa zmieniająca zawiera wiele przepisów przejściowych. Ustawodawca pozostawił w dotychczasowym kształcie zarówno organy samorządu radców prawnych, jak i ich skład osobowy. Ustawa o radcach prawnych nie gwarantuje członkom organów samorządu radców prawnych pełnienia sprawowanej przez nich funkcji przez cały okres kadencji. Stosownie bowiem do art. 43 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, członkowie organów samorządu radców prawnych mogą być odwołani przez organ, który ich wybrał.

Nowe przepisy weszły w życie 10 września 2005 r., zatem organy wybrane na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów mogą funkcjonować aż do czasu zakończenia kadencji, na którą zostały wybrane, natomiast następna kadencja będzie, zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, kadencją trzyletnią. Wskazana wykładnia jest optymalna z punktu widzenia konstytucyjnego.

Prokurator Generalny nie zgodził się również z zarzutem, że ustawodawca w ustawie zmieniającej pominął rozstrzygnięcie przez przepis przejściowy kwestii maksymalnej liczby kadencji. Sytuacja intertemporalna powstaje zawsze, ilekroć następuje zmiana prawa. Tymczasem mocą art. 2 pkt 22 ustawy zmieniającej nie doszło do zmiany prawa, lecz nadano nowe brzmienie art. 43 ustawy o radcach prawnych, do którego, oprócz zmiany w ust. 1, wprowadzono nową regulację zawartą w ust. 3. Określono w niej, że maksymalnie przez dwie kadencje dopuszczalne będzie sprawowanie tej samej funkcji w organach samorządu radców prawnych. Przed wejściem w życie tego przepisu powyższa kwestia nie była w ogóle w ustawie regulowana.

3.3. Dla potrzeb dokonania oceny wszystkich tych zakwestionowanych przepisów, co do których powołano jako wzorzec kontroli art. 17 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny dokonał próby zdefiniowania pojęcia zawodu zaufania publicznego.

Z brzmienia art. 17 ust. 1 Konstytucji wynika, że zawodem zaufania publicznego z pewnością jest taki zawód, który w drodze ustawy został zorganizowany za zasadach samorządu zawodowego. Nadto zawodem zaufania publicznego jest tylko taki zawód, któremu ustawodawca powierzył sprawowanie pieczy nad należyтым jego wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Tak więc to właśnie ustawodawca, biorąc pod uwagę unormowania zawarte w Konstytucji, tworzy określony zawód zaufania publicznego. Doniosłość czynności zawodowych dokonywanych przez radców prawnych spowodowała, że właśnie ustawodawca nadał m.in. radcom prawnym owe cechy zawodu zaufania publicznego. Jednak nie stało się to w sposób abstrakcyjny i oderwany od jakichkolwiek racjonalnych przesłanek. Poprzedzone było stosowną oceną dotyczącą w ogóle możliwości pełnienia przez radców prawnych wspomnianych funkcji w sferze publicznej. Oceny tej dokonał ustawodawca, który, dodatkowo, dostosowując się do obowiązków konstytucyjnych, utworzył dla radców prawnych (w drodze ustawy) samorząd posiadający stosowne uprawnienia umożliwiające także realizacją konstytucyjnego obowiązku, jakim jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Zdaniem Prokuratora Generalnego jakakolwiek odmienna interpretacja źródeł kreacji zawodu zaufania publicznego jest nieuzasadniona. Dotyczy to w szczególności twierdzenia, że o utworzeniu zawodu zaufania publicznego decyduje wyłącznie abstrakcyjny „twórca Konstytucji”. Stworzona przez takie wyrażenie poglądu dowolność interpretacyjna daje możliwość odnalezienia argumentów ważnych z punktu widzenia racji określonej sfery życia publicznego (np. bezpieczeństwa w zakresie posługiwania się urządzeniami elektrycznymi lub korzystania z budynków wielokondygnacyjnych) uzasadniających w analogiczny i oczywiście absurdalny sposób twierdzenie, że zawodem zaufania publicznego jest zawód elektryka czy też monter budowlanych konstrukcji stalowych.

Prokurator Generalny podkreślił, że istnieje realny i skonkretyzowany podmiot ustalający, które zawody są zawodami zaufania publicznego. Aktualnie jest nim ustawodawca posiadający konstytucyjne uprawnienia i obowiązki w tym zakresie.

Konsekwencją utworzenia takiego samorządu jest oczywiście nadanie wykreowanej korporacji zawodowej (w omawianym wypadku – radców prawnych) określonych uprawnień. W ich skład w szczególności wchodzi: możliwość podejmowania

działań o charakterze władztwa administracyjnego dotyczących członków korporacji, a także posiadanie określonej niezależności od czynników zewnętrznych, np. organów administracji rządowej. Nadanie tych uprawnień miało oczywiście na celu spełnienie konstytucyjnego obowiązku sprawowania wspomnianej pieczy. W praktyce oznaczało ono, że ustawodawca w sposób normatywny określił przysługujące samorządowi kompetencje oraz granice niezależności. Należy pamiętać jednak o tym, że utworzenie przez ustawodawcę danego zawodu zaufania publicznego uzależnione było od konkretnych racjonalnych przesłanek, między innymi stwierdzenia możliwości pełnienia przez dany samorząd w sposób należyty konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Wynika to z faktu, że ustawodawca, tworząc samorząd, pozbawił się (scedował na rzecz samorządu) wspomnianych uprawnień władczych. To ustawodawca określił zakres powierzenia wspomnianej pieczy. Jest on taki, jaki sprecyzowano w akcie normatywnym (ustawie) tworzącej samorząd zawodowy wymieniony w art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz jego kompetencje. Granice i przedmiot wskazanej w art. 17 ust. 1 Konstytucji pieczy nad wykonywaniem zawodu określa każdorazowo ustawa zwykła. Ustawodawca decyduje o wykreowaniu pewnego zawodu jako zawodu zaufania publicznego oraz określeniu szczegółowych jego cech. Może też decydować o zmianie zakresu kompetencji samorządu. Wszak korporacji zawodu zaufania publicznego nadano uprawnienia do sprawowania pieczy nad ważną sferą życia publicznego i musi istnieć podmiot, który w tym zakresie będzie sprawował kontrolę. Oczywiście jest to, że w razie stwierdzenia określonych jednostkowych przejawów patologii w tym zakresie, w granicach przewidzianych przez prawo, przy zaistnieniu określonych przesłanek proceduralnych, kontrolę nad legalnością sprawowania pieczy mogą i powinny sprawować organy sądowicze, a nie organy administracji rządowej, od których samorząd zawodowy jest niezależny. Stwierdzenie to jednak nie pozbawia ustawodawcy możliwości zmiany zakresu uprawnień samorządu zawodu zaufania publicznego, zwłaszcza wtedy gdy kontrola sądowa jest niewystarczająca dla usunięcia (zapobieżenia) narastającej fali patologii w jego działaniach. Zresztą nie ma innego racjonalnego rozwiązania, gdyż zadaniem sądów jest jedynie usuwanie pojedynczych przypadków patologii w działalności organów samorządu zawodowego, a nie zwalczanie zjawiska. Nieuzasadniony jest również ewentualny pogląd, że kontrolę w tym zakresie sprawowałby jedynie Trybunał Konstytucyjny. Doprowadziłoby to do nałożenia na ten organ zadań nieprzewidzianych w Konstytucji oraz w ustawach zwykłych.

Wspomniane patologie mają miejsce w przypadku radców prawnych. Przejawiały się one przede wszystkim w uniemożliwianiu zwiększenia liczby osób, które zamierzały nabyć uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego. Charakterystyczne są w tym zakresie przykładowe dane dotyczące 2002 r. – na aplikację radcowską przyjęto wówczas jedynie 642 osoby, pomimo nieporównywalnie większego zainteresowania młodych prawników dostępem do tego zawodu, a także przede wszystkim – bez uwzględnienia olbrzymiego zapotrzebowania na usługi wykonywane przez radców prawnych na rynku prawniczym.

Mając na uwadze te okoliczności, Prokurator Generalny za bezzasadne uznał wszystkie zarzuty, dotyczące art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej oraz art. 25 ust. 1 pkt 2, art. 25 ust. 1 pkt 3, art. 25 ust. 2 pkt 1-5 w związku z art. 25 ust. 2a i 2b, art. 36¹ ust. 1 i 6 oraz art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

3.4. Odnosząc się do zarzutu dotyczącego niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji „w zakresie, w jakim przepis ten stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego osób, które przez co najmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa „nie wykazując się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym” Prokurator Generalny podkreślił, że wątpliwości budzi trafność określenia w tym wypadku przedmiotu zaskarżenia. Wnioskodawca wskazał oprócz art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych także art. 28 ust. 1 pkt 3 tej ustawy jako tzw. przepis związkowy. Analiza obu regulacji nie pozwala na stwierdzenie, aby powyższe przepisy pozostawały ze sobą w związku treściowym.

Charakter pracy radcy Prokuratorii Generalnej określony przez zakres zadań tego organu jest zbliżony do charakteru praktyki wykwalifikowanych radców prawnych. Na całkiem błędnych założeniach opiera się pogląd wnioskodawcy odwołujący się do braku doświadczenia radców Prokuratorii Generalnej w prowadzeniu spraw innych podmiotów niż Skarb Państwa. Ze względu na szeroki zakres zastępstwa procesowego i zakres opinii prawnych wydawanych przez Prokuratorię Generalną radcy Prokuratorii posiadają wiedzę ze wszystkich gałęzi prawa. Można stwierdzić, że zatrudnienie na stanowisku radcy Prokuratorii cechuje znacznie większe podobieństwo do zawodu radcy prawnego niż wykonywanie zawodu radcy prawnego do zawodu adwokata. Tymczasem nikt nie kwestionuje dopuszczenia radców prawnych do wykonywania zawodu adwokata.

3.5. Prokurator Generalny stwierdził, że rozwiązania przewidziane w ustawie w zakresie dostępu do zawodu radcy prawnego, w tym w zaskarżonych przepisach art. 25 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o radcach prawnych, nie stanowią nowości legislacyjnej. Wskazał, że w przeszłości dostęp do zawodu radcy prawnego (który wywodzi się od radców dawnej Prokuratorii Generalnej funkcjonującej w latach 1919-1951) był możliwy w sposób, który obecnie kwestionuje wnioskodawca. Z przepisów art. 79 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o radcach prawnych w pierwotnym brzmieniu (Dz. U. z 1982 r. Nr 19, poz. 145) wynika, że na listę radców prawnych mogły być wpisane osoby, które spełniały warunki, o których mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1-5, oraz: 1) posiadały co najmniej pięcioletni okres zatrudnienia na podstawie stosunku pracy na stanowisku odpowiadającym funkcji radcy prawnego w rozumieniu ustawy i w dniu wejścia w życie ustawy pracowały na tym stanowisku albo 2) posiadały co najmniej trzyletni okres zatrudnienia na podstawie stosunku pracy na stanowisku odpowiadającym funkcji radcy prawnego w rozumieniu ustawy i zobowiązały się złożyć egzamin radcowski w ciągu dwóch lat od dnia wpisu na listę radców prawnych. Powyższe przepisy stosowano odpowiednio do żołnierzy w czynnej służbie wojskowej, funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej i służby więziennej (ust. 3). Przepis art. 79 skreślony został dopiero mocą art. 2 pkt 58 ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471), która weszła w życie z dniem 15 września 1997 r. Ponadto obowiązujący do chwili obecnej przepis art. 77 ustawy o radcach prawnych dopuszcza nadal wpis z urzędu na listę radców prawnych, przewidzianą ustawą o radcach prawnych, tych radców prawnych, którzy byli wpisani na listę radców prawnych w dniu wejścia w życie ustawy (tj. 1 października 1982 r.).

Z powyższego wynika, że nie wszyscy radcowie prawni musieli odbyć aplikację radcowską i złożyć egzamin radcowski. Istniejące bowiem w przeszłości przepisy przewidywały możliwość zwolnień w tym zakresie. Mimo uproszczonego w przypadku wielu radców prawnych dostępu do zawodu, nikt nie kwestionuje doświadczenia, wiedzy i umiejętności tych osób, nawet w sytuacji gdy zakresem przedmiotowym świadczenia pomocy prawnej przez radców prawnych obejmowane są coraz to nowe płaszczyzny.

Prokurator Generalny odniósł się także do przepisów art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5 o radcach prawnych, które dopuszczają możliwość złożenia egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej doktorom nauk prawnych oraz osobom, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Zaznaczył, że o ile na poparcie zarzutów

niekonstytucyjności art. 25 ust. 2 pkt 2-4 wnioskodawca przywołuje argumentację Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 6/06, to w odniesieniu do art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5 ogranicza się jedynie do stwierdzenia, że stanowisko Trybunału w powyższej sprawie jest także adekwatne do tych przepisów. Prokurator Generalny nie zgodził się z zarzutami wnioskodawcy, a w szczególności z zarzutem naruszenia przez te przepisy art. 2 Konstytucji.

Referendarze sądowi, który ukończyli aplikację referendarską i zdali egzamin referendarski oraz przepracowali na stanowisku referendarza co najmniej 6 lat, są uprawnieni do złożenia egzaminu sędziowskiego i w ten sposób mogą uzyskać kwalifikacje wystarczające do powołania na stanowisko sędziego sądu rejonowego. Powyższe wynika z art. 61 § 3 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.). W ten sposób odbycie aplikacji referendarskiej i praktyka referendarska zostały uznane za równorzędne w zakresie kwalifikacji do zajęcia stanowiska sędziego sądu rejonowego z ukończeniem aplikacji sędziowskiej lub prokuratorskiej oraz trzyletniej pracy na stanowisku asesora sądowego lub prokuratorskiego.

Podobnie sześć lat pracy na stanowisku asystenta sędziego upoważnia, z mocy tego samego przepisu, do złożenia egzaminu sędziowskiego i w ten sposób uzyskania kwalifikacji do zajęcia stanowiska sędziowskiego w sądzie rejonowym.

Nie wydaje się więc, aby umożliwienie referendarzom sądowym i asystentom sędziów składania egzaminu radcowskiego z punktu widzenia umiejętności praktycznych stanowiło istotny wyłom systemowy i mogło budzić wątpliwości natury konstytucyjnej. W wypadku przystąpienia do egzaminu sędziowskiego czy egzaminu radcowskiego weryfikacja wiedzy teoretycznej i umiejętności praktycznych (a oba te zakresy są objęte wspomnianymi egzaminami) ostatecznie nastąpi przez egzamin, identyczny jak dla osób kończących aplikację radcowską.

Ustawodawca także zasadnie przyznał prawo do przystąpienia do egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej osobom posiadającym tytuł doktora nauk prawnych. Zwolnienie tych osób od wymogu odbycia aplikacji radcowskiej jest w pełni usprawiedliwione uzyskaniem przez te osoby ponadprzeciętnej wiedzy prawniczej potwierdzonej posiadanym stopniem.

3.6. Jeżeli chodzi o zarzuty dotyczące art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, to Prokurator Generalny stwierdził, że wnioskodawca w istocie nie uzasadnił tego zarzutu. Okoliczność ta stanowi brak jednego z warunków formalnych wniosku kierowanego do Trybunału Konstytucyjnego określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale

Konstytucyjnym. Konsekwencją tego jest konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

4. Sejm, w piśmie z 16 października 2006 r. podpisanym przez Marszałka Sejmu, przedstawił stanowisko, że: 1) ustawa zmieniająca jest zgodna z art. 2 Konstytucji; 2) art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej, zmieniający brzmienie art. 60 pkt 8 lit. c ustawy o radcach prawnych, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim pozbawił samorząd radcowski wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu radcowskiego, a tym samym odpowiedniego sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego; 3) art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, zmieniony przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej, jest niezgodny z art. 2 Konstytucji przez to, że narusza zasady przyzwoitej legislacji; 4) art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych, dodany na podstawie art. 2 pkt 6 lit. a ustawy zmieniającej, jest niezgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji, w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do zawodu radcy prawnego osób, które mimo złożenia wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym; 5) art. 25 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 71 ustawy o Prokuraturii Generalnej, jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do zawodu radcy prawnego osób, które przez co najmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa; 6) art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5 w związku z art. 25 ust. 2a i 2b ustawy o radcach prawnych, dodane na podstawie art. 2 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej, są zgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; 7) art. 25 ust. 2 pkt 2-4 w związku z art. 25 ust. 2a i 2b ustawy o radcach prawnych, dodane na podstawie art. 2 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej, są niezgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji; 8) art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy o radcach prawnych, zmienione przez art. 2 pkt 19 ustawy zmieniającej, są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji; 9) art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, zmienione przez art. 2 pkt 20 ustawy zmieniającej, są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie stanowiska Sejmu zostało oparte na następujących argumentach:

4.1. Uzasadniając niekonstytucyjność przepisów ustawy o radcach prawnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, Marszałek Sejmu powołał się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45), w którym Trybunał orzekł, że niezgodne z Konstytucją są następujące rozwiązania:

- pozbawienie samorządu adwokackiego wpływu na ustalanie zasad składania egzaminu adwokackiego,
- określenie zakresu i warunków świadczenia pomocy prawnej przez osoby niewykonyjące zawodu adwokata (brak dostatecznej określoności prawa i poprawnej legislacji),
- stworzenie możliwości dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata osób, które po złożeniu egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym,
- dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez odbycia aplikacji adwokackiej osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych były zatrudnione lub prowadziły działalność albo wykonywały osobiście prace związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa,
- brak przepisów przejściowych regulujących kwestię odpłatności za aplikację adwokacką aplikantów, którzy rozpoczęli aplikację przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej,
- niezagwarantowanie samorządowi zawodowemu odpowiedniego uczestnictwa w określeniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego oraz nieadekwatne reprezentowanie samorządu adwokackiego w składzie komisji powołanej do przeprowadzenia egzaminu,
- przyznanie zdającemu prawa do odwołania się od uchwały komisji dotyczącej wyniku egzaminu do Ministra Sprawiedliwości,
- przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do zawiadamiania okręgowej rady adwokackiej o wynikach egzaminów oraz publikowania listy osób, które uzyskały pozytywny wynik z egzaminu, w Biuletynie Informacji Publicznej.

Ponieważ tożsame rozwiązania znajdują się w przepisach dotyczących kandydatów na aplikację radcowską, aplikantów radcowskich i przeprowadzania egzaminu zawodowego oraz świadczenia pomocy prawnej, Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 60 pkt 8 lit. c, art. 6 ust. 2, art. 25 ust. 1 pkt 2, art. 25 ust. 2 pkt 2-4, art. 36¹ ust. 1 i 6 oraz art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą.

4.2. Jeśli chodzi o zarzut niezgodności ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji, ze względu na brak przepisów przejściowych dotyczących długości kadencji organów samorządu zawodowego i liczby kadencji, na które można być wybieranym do władz

samorządowych, Marszałek Sejmu stwierdził, że Sejm, uchwalając ustawę, zastosował zasadę bezpośredniego działania prawa co do problemu intertemporalnego. Zasada ta polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do stosunków prawnych niezależnie od tego, czy dopiero powstają, czy też powstały wcześniej – przed wejściem w życie nowego prawa, lecz trwają nadal w czasie dokonywania zmiany prawa. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Marszałek Sejmu stwierdził, że ustawodawca ma prawo do posługiwania się tą zasadą w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, „jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny, którego nie można wyważyć z interesem jednostki”. Sejm nie godzi się na określenie interesu publicznego – rozumianego jako dobro wspólne – przez korporacje prawnicze bez udziału władz publicznych, które ponoszą odpowiedzialność za to, aby korporacje działały w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Przekazanie korporacji całokształtu spraw związanych z regulowaniem zasad działania samorządu zawodowego było szeroko krytykowane. Opinia publiczna przychyliła się do postulatu ograniczania kompetencji samorządów zawodowych i możliwie jak najszerszego nadzorowania ich działalności przez organy administracji rządowej oraz oczekiwała zmian w tym zakresie. Z tych względów ustawodawca zdecydował się na zastosowanie zasady bezpośredniego działania prawa.

Zdaniem Marszałka Sejmu nie mamy także do czynienia z sytuacją zaskoczenia adresatów normy prawnej nową regulacją prawną. W ustawie zmieniającej *vacatio legis* została określona zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 190, poz. 1606).

Marszałek Sejmu ocenił, że wnioskodawca, podnosząc zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych, nie uzasadnił, na czym to naruszenie polega. W opinii Sejmu zarzut naruszenia zasady ochrony praw nabytych jest nieuzasadniony. Dopuszczalne jest ograniczenie lub znoszenie praw nabytych w razie kolizji wartości znajdujących się u podstaw tej zasady z innymi wartościami konstytucyjnymi. Ochrona praw nabytych nie może iść tak daleko, aby uniemożliwiła dokonywania zasadniczych zmian w systemie prawnym.

4.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji, który to przepis zwalnia osoby zajmujące przez co najmniej 3 lata stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego, Marszałek Sejmu

stwierdził, że art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy o Prokuraturii Generalnej stanowi, że radcą Prokuraturii Generalnej może być osoba, która posiada uprawnienia radcy prawnego, adwokata lub notariusza albo zajmowała stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojskowego lub sędziego sądu administracyjnego albo stanowisko prokuratora. W ust. 2 art. 29 tej ustawy są zwolnienia ze spełnienia wymogu określonego w art. 29 ust. 1 pkt 4 tej ustawy dla osób, które posiadają tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub pracowały na stanowisku związanym z legislacją nie niższym niż legislator lub specjalista do spraw legislacji w urzędzie organu władzy państwowej przez co najmniej pięć lat. Na poparcie swego zarzutu wnioskodawca nie powołuje żadnych merytorycznych argumentów oraz nie precyzuje, czy zarzut odnosi się do wszystkich osób, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, czy tylko do osób, o których jest mowa w art. 29 ust. 2 pkt 2.

W ocenie Sejmu zarzut ten nie jest adekwatny w stosunku do osób, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych. Nie mają do nich zastosowania argumenty, które znalazły się w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 r., a odnoszące się do osób, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych, dotyczące 3-letniego stażu pracy w innym zawodzie prawniczym niż radcowski i niewykazywania się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym, jak również problemu z udokumentowaniem pracy na odpowiednim stanowisku i w odpowiednim okresie. Trudno dopatrzeć się w stosunku do tych osób także niebezpieczeństwa nienależytego wykonywania zawodu.

4.4. Marszałek Sejmu, przedstawiając stanowisko co do zarzutu niezgodności art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji, które to przepisy pozwalają złożyć egzamin radcowski bez obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej doktorom nauk prawnych oraz osobom, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego, stwierdził, że w uzasadnieniu wnioskodawca odnosi się jedynie do osób, o których mowa w pkt 2-4 tego przepisu, czyli do tych, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych były zatrudnione lub prowadziły działalność albo wykonywały osobiście prace związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa. Wnioskodawca powołuje się na argumentację Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku o sygn. K 6/06, oceniając zgodność przepisu dopuszczającego niektóre osoby

do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej, stwierdził, że dopuszczenie do wpisu na listę adwokatów osób o niesprawdzonych obiektywnie umiejętnościach zawodowych narusza w sposób ewidentny możliwość sprawowania pieczy przez organy samorządu adwokackiego nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata, oraz zwrócił uwagę na niedostateczną precyzję przepisów. Brak dostatecznej określoności przepisów pociąga za sobą możliwość dowolnej interpretacji. We wniosku dotyczącym radców prawnych jedynym argumentem na potwierdzenie, że tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego są aktualne także w stosunku do pozostałych osób, o których mowa w tym przepisie, jest twierdzenie wnioskodawcy, że samorząd radców prawnych jest pozbawiony możliwości oceniania przydatności do zawodu tych osób.

W ocenie Sejmu sytuacja tych osób jest różna. Przede wszystkim nie mają zastosowania do nich wątpliwości co do trudności w określeniu stanowisk związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa, czy udokumentowaniem okresów zatrudnienia. Nie jest także przekonujące twierdzenie wnioskodawcy o braku możliwości oceniania przydatności kandydata. Osoby, które ubiegają się o wpis na listę radców prawnych, muszą spełnić szereg warunków określonych w ustawie. Są to wymogi i zawodowe i moralne. Osoby, o których mowa w art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5 ustawy o radcach prawnych poddają się procedurze egzaminu zawodowego. To samorząd radcowski podejmuje uchwałę o wpisie na listę radców prawnych. Zarzut, że samorząd radców prawnych nie ma możliwości oceniania przydatności do zawodu kandydatów, o których mowa w zaskarżonym przepisie, jest nieuzasadniony.

5. Marszałek Sejmu w kolejnym piśmie, z 19 października 2006 r. przedstawił uwagi dotyczące *ratio legis* ustawy zmieniającej.

Marszałek Sejmu wskazał, że projekt ustawy zmieniającej, którego celem było otwarcie dostępu do zawodów prawniczych, był konsekwencją oceny narastających potrzeb społecznych, wynikających z rozwoju naszego kraju. Już obecnie liczba prawników posiadających uprawnienia adwokackie i radcowskie, wykonujących ten zawód, jest za mała w stosunku do potrzeb wynikających z nowych stosunków prawno-gospodarczych. Powoduje to, że ceny usług świadczonych przez kwalifikowanych prawników są barierą dla znacznej części obywateli.

Zdaniem Marszałka Sejmu przepisy obowiązujące przed wejściem w życie ustawy zmieniającej ograniczały wolność wykonywania zawodów prawniczych, przekazując korporacjom całokształt spraw związanych z regulowaniem zasad działania samorządu

zawodowego, i w opinii Sejmu pozostawały w sprzeczności z art. 65 Konstytucji gwarantującym wolność wyboru i wykonywania zawodu.

Marszałek Sejmu wskazał, że słabością obowiązujących rozwiązań stało się umocnienie różnego rodzaju blokad dostępu do wykonywania zawodów prawniczych przez absolwentów studiów prawniczych. Takie postrzeganie tych rozwiązań zostało potwierdzone w badaniach opinii społecznej.

Marszałek Sejmu stwierdził, że pojęcie „zawodu zaufania publicznego” kojarzy się Polakom przede wszystkim z zawodem wymagającym od wykonujących go osób specjalnych standardów etycznych, moralnych oraz wysokiej jakości usług, natomiast obowiązkowa przynależność do korporacji zawodowych nie jest, w opinii publicznej, immanentną cechą tego typu zawodów. Opinia publiczna przychyliła się także do postulatu ograniczenia kompetencji samorządów zawodowych i możliwie jak najszerzego nadzorowania ich działalności przez organy administracji rządowej. W społeczeństwie przeważają również opinie o konieczności ograniczenia uprawnień samorządów zawodowych w kwestii określenia zasad deontologii zawodowej, przygotowania kandydatów do wykonywania zawodu zaufania publicznego, decydowania o dopuszczaniu do jego wykonywania oraz kontroli i oceny sposobu jego wykonywania. Sejm, uchwalając ustawę zmieniającą, brał pod uwagę także te opinie.

Marszałek Sejmu stwierdził w swym piśmie, że obowiązkiem ustawodawcy było stworzenie rozwiązań prawnych chroniących interes publiczny w procesie wykonywania zawodów prawniczych, w tym także wstępowania do tych zawodów. Ustawodawca, ponosząc odpowiedzialność przed wyborcami, powinien określić, na czym polega interes publiczny w danej dziedzinie i jakie rozwiązania instytucjonalne służą zabezpieczeniu tego interesu. Z pewnością nie jest zgodne z Konstytucją określanie interesu publicznego – rozumianego jako dobro wspólne – przez korporacje prawnicze bez udziału władz publicznych, które ponoszą odpowiedzialność za to, aby korporacje działały w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Marszałek Sejmu podkreślił, że w opinii Sejmu, ustawodawca, odbierając samorządom prawniczym uprawnienia do wyłącznego decydowania o naborze do zawodów prawniczych, nie naruszył uprawnień samorządów prawniczych w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego.

Zdaniem Marszałka Sejmu wprowadzenie do systemu prawa przepisu zezwalającego osobom, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski, prokuratorski lub notarialny, wystąpić z wnioskiem o wpis na listę adwokatów lub radców prawnych bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej lub radcowskiej i złożenia

egzaminu adwokackiego lub radcowskiego miało na celu otwarcie swobodnego dostępu do korporacji adwokackiej i radcowskiej także osobom, które złożyły z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski, prokuratorski albo notarialny, ale nigdy nie wykonywały zawodu prawniczego.

Marszałek Sejmu stwierdził, że *ratio legis* tych rozwiązań polegało na umożliwieniu osobom, które ukończyły aplikację sędziowską albo prokuratorską złożonym z wynikiem pozytywnym egzaminem zawodowym, a nie otrzymały etatu w sądownictwie albo prokuraturze ze względu na zbyt małe środki przekazywane przez państwo na potrzeby sądownictwa i prokuratury, wykonywania innego zawodu prawniczego.

Marszałek Sejmu wskazał, że uchwalając przepisy, na mocy których zwolnione z obowiązku odbycia aplikacji adwokackiej lub radcowskiej są osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych były zatrudnione na podstawie umowy o pracę albo wykonywały osobiście w sposób ciągły usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa, albo prowadziły działalność gospodarczą obejmującą świadczenie pomocy prawnej przez co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu adwokackiego lub radcowskiego, ustawodawca uznał, że należy osobom posiadającym wyższe wykształcenie prawnicze i spełniającym określone w ustawie warunki umożliwić pozaaplikacyjną drogę do zawodu adwokata i radcy prawnego. Ponadto osoby, o których mowa w tych przepisach, poddają się procedurze egzaminu zawodowego, do którego muszą przygotować się samodzielnie, co będzie wymagało o wiele większego wysiłku tych osób niż osób, które biorą udział w zajęciach aplikacyjnych.

Marszałek Sejmu stwierdził, że w opinii Sejmu kwestia „dopływu do zawodu” nie mieści się w kompetencji samorządu zawodowego wynikającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6. Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa w piśmie z 18 października 2006 r. przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu kilka informacji dotyczących funkcjonowania Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wskazał, że w Prokuratorii zatrudnionych jest 56 radców. Z tej liczby 36 radców Prokuratorii zostało zatrudnionych na podstawie zrealizowanych już przepisów przejściowych (art. 84 ust. 5 ustawy o Prokuratorii Generalnej i art. 2 ustawy z 16 grudnia 2005 r. zmieniającej tę ustawę), nie posiadając w chwili zatrudnienia uprawnień do wykonywania zawodu radcy prawnego.

Prezes Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa wyjaśnił, że w praktyce czynności zastępstwa procesowego przewidziane w ustawie o Prokuratorii Generalnej wykonują

wszyscy radcowie Prokuraturii. Prokuratoria Generalna w trakcie siedmiomiesięcznej działalności prowadzi bądź prowadziła 940 spraw sądowych, w tym 133 sprawy przed Sądem Najwyższym. Łączna wartość przedmiotu spraw zbliża się do 4 mld złotych oraz dodatkowo w sprawach, w których wartość przedmiotu sprawy jest oznaczona w walutach obcych – do 156 mln USD.

Radcowie Prokuraturii Generalnej wydają także opinie we wszystkich sprawach dotyczących ważnych interesów Skarbu Państwa. Zakres tych opinii nie jest ograniczony przedmiotowo i może dotyczyć wszystkich dziedzin prawa.

II

1. Prokurator Generalny w piśmie z 7 listopada 2006 r. na podstawie art. 26 ust. 2 w związku z art. 27 pkt 5 ustawy o TK wniósł o wyłączenie od udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziów: Mariana Grzybowskiego, Marka Kotlinowskiego i Bohdana Zdziennickiego.

Uzasadniając powyższy wniosek, Prokurator Generalny wskazał, że dwóch spośród sędziów Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie Marian Grzybowski i Marek Kotlinowski posiadają zawieszona uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego (za: informacje Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie, nr KR/KR/905 i KR/KR/1344), a żona sędziego Bohdana Zdziennickiego posiada uprawnienia do wykonywania zawodu radcy prawnego (numer wpisu na listę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie WA 5069). Zdaniem Prokuratora Generalnego istnienie tych okoliczności może wywołać wątpliwości co do bezstronności wymienionych we wniosku sędziów. Prokurator Generalny zauważył, że kwestia konstytucyjności przepisów zaskarżonych we wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych, godzących w dotychczasowy monopol zawodu radców prawnych, może spowodować odpływ znacznej liczby klientów, a tym samym pociągać za sobą pogorszenie sytuacji finansowej radców prawnych. Może to w konsekwencji – obecnie lub w przyszłości – spowodować pogorszenie sytuacji finansowej dwóch ze wskazanych sędziów oraz żony trzeciego sędziego.

Prokurator Generalny stwierdził w swym wniosku, że hipotetycznie wobec większości pozostałych sędziów Trybunału Konstytucyjnego zachodzą podstawy do wystąpienia z wnioskiem o wyłączenie na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o TK. Wynika to z faktu posiadania przez nich stopni naukowych doktora habilitowanego, co stanowi przesłankę możliwości starania się o uzyskanie wpisu na listę radców prawnych

bez konieczności odbywania aplikacji radcowskiej oraz zdawania egzaminu (art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o radcach prawnych). Prokurator Generalny uznał w związku z tym, że rozstrzygnięcie przedmiotowej sprawy nie jest obojętne dla możliwego w przyszłości statusu zawodowego tych sędziów.

2. Po rozpoznaniu wniosku Prokuratora Generalnego Trybunał Konstytucyjny:

– w postanowieniu z 8 listopada 2006 r. pozostawił wniosek o wyłączenie bez rozpoznania co do sędziego Marka Kotlinowskiego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sędzia Marek Kotlinowski w dniu 7 listopada 2006 r. wystąpił do Prezesa TK, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, o wyłączenie go ze składu orzekającego w sprawie o sygn. K 30/06, z uwagi na czynne uczestnictwo w pracach legislacyjnych nad nowelizacją ustawy o radcach prawnych i związane z tym publiczne formułowanie opinii i poglądów na temat ustawy. Prezes Trybunału Konstytucyjnego uwzględnił wniosek i postanowieniem z 7 listopada 2006 r. zdecydował o jego wyłączeniu od udziału w postępowaniu w sprawie o sygn. akt K 30/06;

– w postanowieniu z 8 listopada 2006 r. pozostawił wniosek o wyłączenie bez rozpoznania co do sędziego Bohdana Zdziennickiego. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że sędzia Bohdan Zdziennicki nie jest członkiem składu orzekającego w sprawie o sygn. K 30/06 ze względu na nieobecność spowodowaną chorobą. Trybunał dodatkowo zwrócił uwagę na nieprawdziwe informacje podane we wniosku Prokuratora Generalnego uzasadniające wyłączenie sędziego Bohdana Zdziennickiego, a dotyczące wpisu na listę Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie WA 5069. Rejestracja dokonana pod tym numerem dotyczy innej osoby, a nie żony sędziego Trybunału Konstytucyjnego;

– w postanowieniu z 8 listopada 2006 r. nie uwzględnił wniosku o wyłączenie sędziego Mariana Grzybowskiego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że brak okoliczności faktycznych mogących wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego. Sędzia Marian Grzybowski był wpisany na listę radców prawnych i wykonywał zawód radcy prawnego przez półtora roku na przełomie lat 80. i 90. w wymiarze ½ etatu w samorządzie terytorialnym. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wykonywanie zawodu radcy prawnego w odległej przeszłości nie stanowi uzasadnienia przyjęcia sugerowanego przez Prokuratora Generalnego poglądu, że ta okoliczność może wpłynąć na pogląd sędziego w sprawie o sygn. K 30/06. Trybunał podkreślił, że równie nieuzasadniona jest supozycja Prokuratora Generalnego, jakoby sędzia Trybunału Konstytucyjnego, orzekając w sprawie dotyczącej zawodu radcy prawnego, miał na uwadze ewentualność przyszłych

korzyści z wykonywania tego zawodu po zakończeniu kadencji sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Prokurator Generalny nie uwzględnia okoliczności, że po zakończeniu kadencji sędzia uzyskuje status sędziego TK w stanie spoczynku.

III

Podczas rozprawy 8 listopada 2006 r. przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

Przedstawiciel wnioskodawcy doprecyzował dwa zarzuty wniosku. Po pierwsze stwierdził, że zarzut sformułowany wobec ustawy zmieniającej w zakresie braku przepisów przejściowych regulujących podstawowe zagadnienia intertemporalne związane z wprowadzeniem jej w życie, to jest długości kadencji organów samorządu radców prawnych i maksymalnej liczby kadencji, dotyczy także materialnej treści art. 43 ust. 1 i 3 ustawy o radcach prawnych w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą. Po drugie wyjaśnił, że formułując zarzut niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawca w istocie chciał zakwestionować tylko art. 25 ust. 1 pkt 3, a wskazanie przepisu związkowego było niezręczną omyłką.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zmodyfikował stanowisko co do art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, wnosząc o stwierdzenie, że przepis ten jest niezgodny z art. 2 Konstytucji.

Przedstawiciel Marszałka Sejmu, pytany przez Trybunał Konstytucyjny, nie wyjaśnił jednoznacznie relacji między stanowiskiem Sejmu zawartym w piśmie z 16 października 2006 r. i stanowiskiem zawartym w późniejszym piśmie Marszałka Sejmu z 19 października 2006 r. Ponadto zadeklarował, że w wypadku odroczenia terminu wejścia w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie analogicznie do sprawy o sygn. K 6/06 (tj. do dnia 31 grudnia 2006 r.) Sejm zdąży przygotować do tego czasu odpowiednie zmiany w ustawach dotyczących zawodów prawniczych, zapewniające spójność i konstytucyjność stanu prawnego.

Przebieg rozprawy przed Trybunałem Konstytucyjnym wykazał, że stanowisko wnioskodawcy w kwestii konstytucyjności przepisów intertemporalnych dotyczących kadencyjności organów samorządu było wywołane obawą, że istniejąca luka może skłonić do interpretacji, iż zmiana ustawy jest jednoznaczna ze skróceniem kadencji w toku, rozpoczętych pod rządem ustawy o radcach prawnych przed nowelizacją. Kwestię

tę wyjaśniono w toku wymiany poglądów między uczestnikami postępowania, która wykazała, że nie zachodzi niebezpieczeństwo takiego niewłaściwego odczytania nowelizacji. Nikt nie podzielił takiego rozumienia kwestionowanych przepisów, które prowadziłyby do skrócenia kadencji w toku.

IV

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. **Związek z dotychczasowym orzecznictwem TK w sprawach zawodów prawniczych.**

1.1. W wyroku z 19 kwietnia 2006 r. (sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45) Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie orzekł o niezgodności z Konstytucją kilku przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361; dalej: ustawa zmieniająca) oraz ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058; dalej: prawo o adwokaturze), dotyczących m.in. egzaminu konkursowego na aplikację adwokacką, przystępowania do tego egzaminu bez odbycia aplikacji adwokackiej, wpisu na listę adwokatów bez odbycia aplikacji i zdawania egzaminu adwokackiego oraz świadczenia pomocy prawnej przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym niebędące adwokatami. Przepisy zaskarżone w niniejszej sprawie regulują analogiczny zakres spraw do zakresu będących przedmiotem sprawy o sygn. K 6/06, z tym że dotyczących radców prawnych. Wskazuje to na ścisły związek niniejszej sprawy ze sprawą o sygn. K 6/06, podnoszony zresztą w pismach procesowych Krajowej Rady Radców Prawnych. Podobieństwo obu spraw uwidacznia także dokonana przez Krajową Radę Radców Prawnych modyfikacja wniosku polegająca na wycofaniu zarzutu nieprawidłowego prowadzenia prac legislacyjnych nad ustawą zmieniającą. W sprawie o sygn. K 6/06 Trybunał Konstytucyjny bowiem zarzut taki (co do tej samej ustawy) rozpatrywał i uznał jego bezpodstawność.

1.2. Trybunał Konstytucyjny w pełni podtrzymuje stanowisko wyrażone w wyroku i jego uzasadnieniu w sprawie o sygn. K 6/06. *Ratio* rozstrzygnięcia Trybunału w obydwu sprawach jest tożsama. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny nie widzi potrzeby ponownego wyjaśniania istoty przyjętego przez ustawodawcę modelu reglamentacji zawodów prawniczych i przygotowania zawodowego kadr prawniczych i jej wpływu na ocenę konstytucyjności kwestionowanych rozwiązań. Trybunał Konstytucyjny w niniejszym

orzeczeniu w całości podtrzymuje stanowisko wyrażone w tych kwestiach w wyroku w sprawie o sygn. K 6/06. U podstaw tego rozstrzygnięcia nie leżało przekonanie, że za jedyny konstytucyjny model dopuszczenia do reglamentowanych zawodów prawniczych, w którym zasadnicze decyzje co do egzaminów zawodowych oddano w ręce samorządu zawodowego, należy uznać dotychczas istniejący. Problemem zasadniczym było natomiast to, że zawody zaufania publicznego muszą być poddane stosownej reglamentacji oraz gwarancjom, a to z uwagi na fakt, że takiego ochronnego rozwiązania wymaga interes publiczny. W wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9) Trybunał zaakcentował, że piecza samorządów prawniczych wobec zawodów zaufania publicznego sprawowana być powinna „w granicach interesu publicznego i jego ochrony”, przy czym interes ten nie jest tożsamy z interesem korporacji zawodowej czy też jej członków. Wybór modelu naboru do zawodów prawniczych należy do ustawodawcy – działającego na gruncie unormowań konstytucyjnych. Konstytucja nie przesądza trybu kształcenia teoretycznego oraz przygotowania praktycznego do wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych. Jednak dla dobra zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i podmiotów korzystających z pomocy prawnej, przygotowanie to powinno odpowiadać wysokiej jakości i wiarygodności kojarzonych z pojęciem zaufania publicznego. Konieczna jest bowiem szczególna ochrona odbiorców usług, które wiążą się ze szczególnym ryzykiem. Dlatego weryfikacja przygotowania do zawodu i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie sił rynkowych, bez jakiegokolwiek regulacji i stawiania wymogów profesjonalnych i etycznych, a także gwarancji ich dochowania.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, kolejny raz podkreśla, że to zadaniem ustawodawcy (i przedmiotem jego odpowiedzialności) jest określenie optymalnego w danej sytuacji modelu przygotowania i wykonywania zawodu prawnika. Przyjęte rozwiązania cechować musi wszakże koherencja, równe traktowanie osób wykonujących poszczególne zawody prawnicze lub aspirujących do ich wykonywania, unikanie rozwiązań sprzyjających omijaniu prawa, a także przerwaniu ryzyka niewłaściwie świadczonych usług prawniczych na odbiorców tych świadczeń (w tym zwłaszcza: gorzej sytuowanych, a więc wybierających usługi najtańsze).

Od decyzji ustawodawcy zależy wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu. Trybunał Konstytucyjny nie decyduje o rodzajach, zasięgu i zasadach wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego jako zawodów reglamentowanych. Decyzje w tym zakresie podjął – ustanawiając poszczególne ustawy

o prawniczych zawodach zaufania publicznego – ustawodawca (Sejm i Senat). W zakresie, w którym regulacje te nie pozostają w kolizji z unormowaniami konstytucyjnymi, Trybunał Konstytucyjny musi je w pełni respektować wraz z domniemaniem ich konstytucyjności.

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

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

2. **Przedmiot kontroli.**

Po modyfikacjach (w pismach z procesowych z 2 czerwca 2006 r. i 11 sierpnia 2006 r.) przedmiotem wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych są zarzuty dotyczące niekonstytucyjności:

- 1) ustawy zmieniającej co do braku przepisów przejściowych dotyczących długości kadencji organów samorządu radców prawnych i maksymalnej liczby kadencji;
- 2) pozbawienia samorządu radcowskiego wpływu na egzamin zawodowy w stopniu odpowiadającym konstytucyjnie zagwarantowanej pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód radcy prawnego;
- 3) dopuszczenia do wpisu na listę radców prawnych kilku kategorii osób, które nie odbyły aplikacji radcowskiej ani nie zdały egzaminu radcowskiego, jak również dopuszczenia do egzaminu radcowskiego kilku kategorii osób bez odbytej aplikacji radcowskiej.

Jak wcześniej wskazano wniosek przedmiotowo i zakresowo wykazuje daleko idącą zbieżność z wnioskiem ocenianym w ramach sprawy o sygn. K 6/06. Różnica dotyczy

po pierwsze: zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji przez pominięcie regulacji intertemporalnej (kwestia ta nie była podnoszona w ramach sprawy o sygn. K 6/06). Po drugie Krajowa Rada Radców Prawnych zaskarżyła przepisy dotyczące: 1) możliwości wpisania na listę radców prawnych bez konieczności spełnienia wymagania odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu osób, które przez co najmniej trzy lata zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa; 2) możliwości złożenia egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji przez doktorów nauk prawnych i osoby, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat, w okresie nie dłuższym niż 8 lat, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Naczelna Rada Adwokacka we wniosku, na podstawie którego wszczęto postępowanie w sprawie K 6/06, nie kwestionowała analogicznych przepisów prawa o adwokaturze.

3. **Problem konstytucyjny.**

Wnioskodawca dopatruje się po pierwsze naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego przez naruszenie zasady rzetelnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Zdaniem wnioskodawcy naruszenie art. 2 Konstytucji polega na pominięciu przepisów przejściowych, regulujących kwestie związane z długością kadencji organów samorządu radcowskiego oraz maksymalną liczbą kadencji samorządu. Powoduje to bowiem – zdaniem wnioskodawcy – nierzetelność legislacji. Ten sam wzorzec powołano w uzasadnieniu zarzutu dotyczącego posługiwania się kryterium „świadczeń pomocy prawnej” jako zezwalającego na działanie poza ramami zawodu reglamentowanego (radcy prawnego).

Po drugie, wnioskodawca wskazuje jako wzorzec kontroli konstytucyjności art. 17 ust. 1, a więc przepis mówiący o pieczy sprawowanej przez organy samorządu zawodowego nad „należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Według wniosku naruszeniem tej pieczy jest wprowadzona w ustawie zmieniającej możliwość przystępowania do egzaminu bez odbycia aplikacji, wpisu na listę radców bez odbycia aplikacji i zdawania egzaminu radcowskiego, a także świadczenia pomocy prawnej przez osoby z wyższym wykształceniem prawniczym niebędące radcami.

Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji nie zawiera – wbrew odmiennemu stanowisku prezentowanemu przez Prokuratora Generalnego – generalnej klauzuli dającej ustawodawcy „zwykłemu” możliwość kreowania dowolnych samorządów zawodowych o kompetencjach określanych li tylko na poziomie ustawy. Artykuł 17 ust. 1 Konstytucji mówi bowiem o tworzeniu w drodze ustawy „zwykłej” samorządów zawodowych o cechach wskazanych

w dyspozycji tego przepisu (samorządy reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytem wykonywaniem tych zawodów, w granicach określonych konstytucyjnie). Ustawodawca może zatem tworzyć w drodze ustawy inne samorządy (dotyczące innych zawodów i o inaczej przez siebie określonych kompetencjach). Gdy jednak tworzy samorząd reprezentantów zawodów publicznego zaufania (pojęcie zastane), jest ograniczony zarazem wymaganiami pozostawienia mu pieczy, o której mowa w art. 17 ust. 1 *in fine* Konstytucji. Pogląd Prokuratora Generalnego przypisuje ustawie „zwykłej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, rolę nie tylko czynnika kreacji samorządów określonych w tym przepisie, ale także rolę wyznacznika kompetencji takiego samorządu w zakresie wykraczającym poza granice *verba legis constitutionalis*, tj. także pozbawionym należytej pieczy nad sprawowaniem zawodu. Tymczasem powierzenie samorządom zawodowym reprezentującym zawody zaufania publicznego „należytej pieczy” nad wykonywaniem tych zawodów wskazuje, po pierwsze, na fakt konstytucyjnego ograniczenia ustawodawcy „zwykłego” działającego za pomocą ustawy, po drugie, na konieczność zachowania wymagania „należytości pieczy” w wypadku kształtowania przez ustawę kompetencji samorządu zawodowego. Ujęcie to wykazuje podobieństwo do konstrukcji proporcjonalnych wkroczeń ustawodawcy „zwykłego” w zakres kształtowania podmiotowych praw konstytucyjnych (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Dlatego, choć nie można się zgodzić z twierdzeniami wnioskodawców, którzy część swej argumentacji prowadzili z wykorzystaniem tezy o „nabytych prawach samorządu”, co miałoby uzasadniać niekonstytucyjność uszczuplenia kompetencji samorządu w zaskarżonej ustawie zmieniającej, to jednak można się zgodzić, że na tle art. 17 ust. 1 Konstytucji swoboda ustawodawcy wkraczania w granice zadań samorządu nie jest nieograniczona.

4. **Zarzut niezgodności ustawy zmieniającej z art. 2 Konstytucji w zakresie braku przepisów przejściowych.**

Zmieniając ustawę o radcach prawnych, skrócono do trzech lat kadencje wybieranych organów samorządu i przewidziano, że organy te są obowiązane działać do czasu ukonstytuowania się nowo wybranych organów. Przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej przepis ten stanowił, że kadencja organów samorządu trwa cztery lata. Zdaniem wnioskodawcy brak przepisu przejściowego, wyraźnie rozstrzygającego, czy kadencja organów samorządu ulega odpowiedniemu skróceniu, czy też nie, przesądza o niekonstytucyjności przyjętego rozwiązania.

Zarzut dotyczący maksymalnej liczby kadencji opiera się na podobnym rozumowaniu. Obecnie ustawa o radcach prawnych (art. 43 w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 22 ustawy zmieniającej) przewiduje, że tej samej funkcji w organach samorządu nie można sprawować dłużej niż przez dwie następujące po sobie kadencje. Przed wejściem w życie ustawy zmieniającej nie było takiego ograniczenia. Wnioskodawca wskazuje, że do rozstrzygnięcia pozostaje problem, czy osoby, które 10 września 2005 r. pełniły funkcje w organach samorządu radcowskiego przez dwie następujące po sobie kadencje, mogą być ponownie wybrane.

Ustawodawca ma dużą swobodę przy wyborze zasad regulujących sytuacje międzyczasowe. Swoboda ta nie jest nieograniczona. Po stronie ustawodawcy istnieje bowiem obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności zasad rzetelnej legislacji. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady ochrony zaufania do państwa i prawa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis* oraz należytego uregulowania sytuacji intertemporalnych. Jednakże brak przepisów przejściowych nie przesądza sam przez się o luce w zakresie regulacji intertemporalnej. W polskiej kulturze prawnej zostały wykształcone reguły międzyczasowe, które znajdują zastosowanie w procesie stosowania prawa. Jeżeli brak wyraźnie wyrażonej woli ustawodawcy, sąd i inne organy stosujące prawo muszą kwestię intertemporalną rozstrzygnąć na podstawie tych właśnie reguł, mając wybór między zasadą dalszego działania ustawy dawnej i zasadą bezpośredniego skutku ustawy nowej. Milczenie ustawodawcy co do reguły intertemporalnej należy uznać za przejaw jego woli bezpośredniego działania nowego prawa, chyba że przeciw jej zastosowaniu przemawiają ważne racje systemowe lub aksjologiczne. Reguły intertemporalne nie są niesporne, w związku z tym wysoce pożądane jest wyraźne rozstrzygnięcie sytuacji międzyczasowych przez ustawodawcę. Nie oznacza to jednak, że brak przepisów przejściowych w każdym wypadku można kwalifikować jako naruszający art. 2 Konstytucji. Jeżeli zarzut naruszenia art. 2 Konstytucji na skutek braku regulacji intertemporalnej miałyby się ostać, wówczas wnioskodawca musiałby wykazać, że ten brak powoduje naruszenie chociażby takich zasad konstytucyjnych jak zasada bezpieczeństwa prawnego czy zasada ochrony praw nabytych, a dodatkowo nie znajduje uzasadnienia w potrzebie ochrony wartości konstytucyjnych. W niniejszej sprawie tego jednak nie wykazano.

Z rozumowania wnioskodawcy wydaje się nadto wynikać, że w zakresie długości kadencji organu samorządu radcowskiego bardziej uzasadnione byłoby posłużenie

się konstrukcją prawa przejściowego, przewidującą dalsze działanie ustawy dawnej. Tym samym można zakładać, że za niekonstytucyjną uważa normę intertemporalną, nakazującą bezpośrednie działanie nowego prawa. Jeżeli tak jest, to właśnie tak brzmiący zarzut powinien być odpowiednio sformułowany i uzasadniony (czego wymaga art. 32 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wnioskodawca jest zatem zobowiązany zindywidualizować zarzut, co powinno polegać przede wszystkim na uzasadnieniu przyjętego przez wnioskodawcę twierdzenia, że konkretny akt normatywny (jego część) pozostaje w konkretnej relacji do wzorca kontroli. Zadaniem wnioskodawcy jest zatem dokładne wskazanie, jaką normę prawną (lub jej brak) kwestionuje i w których jednostkach redakcyjnych tekstu prawnego owa norma została wyrażona (lub powinna być wyrażona). Wnioskodawca nie wykazał przy tym, na czym miałyby polegać naruszenie interesu publicznego przez hipotetyczne pozbawienie obecnie funkcjonujących organów możliwości działania przy skróceniu kadencji z czterech do trzech lat. Od Krajowej Rady Radców Prawnych można wymagać najwyższej staranności i profesjonalizmu w formułowaniu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego ze świadomością konsekwencji wynikających z niedopełnienia określonych prawem wymagań.

Zarzutu braku regulacji przejściowej co do możliwości ponownego wyboru do organów samorządu radcowskiego wnioskodawca nie uzasadnił żadnym argumentem, poza samym wyrażeniem dezaprobaty wątpliwości co do możliwości wyboru na *de facto* trzecią kadencję osób, które już dwukrotnie zasiadały w organach samorządu radcowskiego.

Na marginesie należy dodatkowo zaznaczyć, że nawet pogląd, czasem przyjmowany w orzecznictwie sądowym, że brak przepisów przejściowych rzeczywiście powoduje lukę prawną, nie uzasadniałby merytorycznego rozstrzygnięcia przez Trybunał zarzutu sformułowanego przez Krajową Radę Radców Prawnych. Trybunał Konstytucyjny jako tzw. ustawodawca negatywny nie jest powołany do orzekania o konstytucyjności typowego zaniechania ustawodawcy (art. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym; czym innym jest natomiast dopuszczalność orzekania w kwestii konstytucyjności tzw. pominięcia ustawodawczego). Trybunał zatem o konstytucyjności luki wypowiadać się nie może, a luka może być usunięta, w sposób zgodny z Konstytucją, na różne sposoby, tak interpretacyjne, jak legislacyjne. W istniejącej sytuacji Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się więc istnienia zarzucanego naruszenia Konstytucji jako konsekwencji braku przepisów intertemporalnych w nowelizacji przeprowadzonej ustawą zmieniającą.

5. Zarzut niezgodności art. 2 pkt 23 lit. a ustawy zmieniającej z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

5.1. Zaskarżony przepis ustawy zmieniającej nadał nowe brzmienie art. 60 pkt 8 lit. c ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059 ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych). Przed tą zmianą do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należało między innymi uchwalanie regulaminów odbywania aplikacji radcowskiej i składania egzaminu radcowskiego oraz pokrywania kosztów aplikacji radcowskiej i ustalania ich wysokości. W wyniku dokonanej zmiany opisany zakres działania został ograniczony do uchwalania regulaminu odbywania aplikacji radcowskiej. We wniosku do Trybunału Konstytucyjnego Krajowa Rada Radców Prawnych uznała to za naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji. Wbrew literalnemu brzmieniu *petitum* wniosku w tym punkcie wniosek dotyczy jedynie fragmentu zaskarżonego przepisu. Uzasadnienie wniosku wskazuje wyraźnie, że dotyczy on pozbawienia samorządu radcowskiego uprawnienia do uchwalania regulaminu odnoszącego się do składania egzaminu radcowskiego. Wnioskodawca nie kwestionuje zatem zmiany art. 60 ustawy o radcach prawnych w części dotyczącej uprawnienia do uchwalania zasad pokrywania kosztów aplikacji i ustalania ich wysokości. W aktualnym stanie prawnym kwestię odpłatności za aplikację radcowską reguluje art. 32¹ ustawy o radcach prawnych, dodany przez ustawę zmieniającą. To zaś zaskarżone nie zostało.

5.2. Zarzut dotyczy zasad składania egzaminu radcowskiego i jest analogiczny do będącego przedmiotem rozpoznania Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 6/06 co do pozbawienia samorządu adwokatów uprawnienia do ustalania „zasad składania egzaminu adwokackiego”. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że różnice między regulacją ustawy o radcach prawnych i prawa o adwokaturze nie uzasadniają zajęcia odmiennego stanowiska niż w sprawie o sygn. K 6/06 co do tak sformułowanego zarzutu. Aplikacja radcowska stanowi podstawową formę przygotowania zawodowego do podjęcia i wykonywania zawodu radcy prawnego. W jej ramach aplikanci przechodzą nie tylko szkolenie teoretyczne, ale także doskonałą umiejętności praktyczne. Podejmują w szczególności także czynności wchodzące w zakres zastępstwa procesowego przed sądami i innymi organami (art. 35¹ ustawy o radcach prawnych). W przyjętym przez polskiego ustawodawcę modelu przygotowania i wykonywania reglamentowanych zawodów prawniczych pożądane pozostaje objęcie całego przebiegu aplikacji radcowskiej pieczęcią organów samorządu radcowskiego, której celem i skutkiem ma być należyte

wykonywanie zawodu. Elementem tej pieczy jest odpowiednio znaczący wpływ na przebieg aplikacji i egzaminów finalnych. Trybunał Konstytucyjny podtrzymuje swój wcześniejszy pogląd, że wyłączenie wszelkiego wpływu samorządu radcowskiego na ustalanie zasad składania egzaminu zawodowego uniemożliwia temu samorządowi wywiązanie się w istotnym zakresie z powinności konstytucyjnej, ustanowionej w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że niniejsze orzeczenie nie oznacza, jakoby zgodna z Konstytucją była tylko regulacja przewidująca utrzymanie *status quo* z okresu poprzedzającego wejście w życie ustawy zmieniającej albo też rozwiązanie przewidujące wyłączność decydowania przez samorząd radców prawnych o zasadach składania egzaminu zawodowego. Problemem jest natomiast wyważenie proporcji między wpływem organu egzekutywy i zagwarantowaniem pieczy samorządu. Kontrolowane rozwiązanie legislacyjne zachowania tych proporcji nie zapewnia.

6. Zarzut niezgodności art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych z art. 2 Konstytucji.

6.1. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami. Art. 7 tej ustawy jako pomoc prawną określa w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe. Zgodnie z zakwestionowanym art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych (w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 2 ustawy zmieniającej), ust. 1 art. 6 nie stanowi przeszkody do świadczenia przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze pomocy prawnej, o której mowa w art. 7, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 k.p.c. w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony.

Opierając się na wykładni gramatycznej i systematycznej nie sposób nie dostrzec związku merytorycznego między powołanymi wyżej przepisami, ale także ich wyraźnej niekonsekwencji terminologicznej. Wystarczy przyjrzeć się zakresowi definicji z art. 7 i zestawić ten zakres z przykładowym wyliczeniem z art. 6 ust. 1. Pomoc prawna w tych przepisach została zdefiniowana bardzo ogólnie, przez wskazanie przykładowego i otwartego katalogu czynności obejmujących zarówno działania faktyczne, jak i prawne. To wyliczenie czynności pomocy prawnej nie wyczerpuje niewątpliwie zakresu tego pojęcia,

na co wskazuje wyrażenie „w szczególności”. Jak zauważył to już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 listopada 2003 r. (sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97), trudno z tak skonstruowanej definicji – ogólnej, nieostrej, a przede wszystkim tworzącej otwarty katalog czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej – wyprowadzić normę stanowiącą o wyłączeniu radców prawnych (podobnie: adwokatów) w świadczeniu pomocy prawnej. Zakres wprowadzonego w ten sposób wyjątku co do wykonywania zawodu prawniczego w warunkach art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych – jest niemożliwy do odtworzenia.

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa nie ma podstaw do przeprowadzania wyraźnej dystynkcji między pojęciami „pomocy prawnej” i „doradztwa prawnego”, jak czyni wnioskodawca. Definicje ustawowe „pomocy prawnej” mają różne zakresy (por. dodatkowo art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej; Dz. U. Nr 126, poz. 1069 ze zm., zgodnie z którym pomoc prawna oznacza działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego i obejmuje w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami). Tymczasem to właśnie rolą ustawodawcy jest sformułowanie jednoznacznych kryteriów i zakresu świadczenia pomocy prawnej przez osoby nienależące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne.

Ten właśnie chaos terminologiczny prowadzi do ukształtowania błędnego wyobrażenia potencjalnych adresatów świadczonej pomocy prawnej. Może bowiem rodzić przekonanie, że działalność polegająca na świadczeniu pomocy prawnej przez osoby wyłącznie z wyższym wykształceniem prawniczym, niebędące radcami prawnymi lub adwokatami, jest działalnością tego samego rodzaju, co pomoc prawna świadczona przez adwokatów bądź radców prawnych, wykonujących zawody zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6.2. Już w sprawie o sygn. K 6/06 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że taka regulacja budzi zastrzeżenia konstytucyjne nie z tego powodu, że przewiduje możliwość świadczenia pomocy prawnej przez osoby niewykonyjące zawodu adwokata, ale z uwagi na sposób, w jaki ustawodawca określił zakres i warunki świadczenia tej pomocy.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, w pełni podziela swe wcześniejsze stanowisko w sprawie o sygn. K 6/06, że świadczenie pomocy prawnej w oparciu o konstrukcję przyjętą w ustawie zmieniającej (analogiczną dla radców prawnych i adwokatów) nie mogłoby być *de lege lata* kwalifikowane jako przejaw

wykonywania zawodu zaufania publicznego. Taki bowiem status nadać może działalności zawodowej określonego typu jedynie ustawa. Konstatacja ta wynika z literalnego odczytania art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ustawa zmieniająca tego nie dokonała.

Trybunał Konstytucyjny w oparciu o te same argumenty co w sprawie o sygn. K 6/06 stwierdza, że kwestionowana regulacja prowadzi do istotnego spotęgowania niejasności interpretacyjnych. Niejasności te odnoszą się do następstw prawnych wprowadzenia w życie kwestionowanego art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych (analogicznie do art. 4 ust. 1a prawa o adwokaturze). Intencją ustawodawcy było – jak można przypuszczać – stworzenie specjalnej podstawy prawnej wykonywania usług prawniczych o mniej złożonym charakterze. Trybunał Konstytucyjny dostrzega wyraźne racje społeczne przemawiające za poszerzeniem dostępu obywateli do profesjonalnej pomocy prawnej. Ta godna aprobaty intencja nie może być jednak realizowana w sposób obarczony licznymi wadami legislacyjnymi. W niniejszej sprawie w pełni aktualna jest obserwacja, że nie można odnaleźć istotnych i racjonalnych argumentów przemawiających za jednoczesnym ustawowym poddaniem tej samej kategorii czynności zawodowych rygorystycznym wymaganiom zawodu zaufania publicznego i wyłączeniem tych wymagań w odniesieniu do osób nieobligowanych do wykazania się specjalistycznymi kwalifikacjami (poza przesłanką wyższego wykształcenia prawniczego) i wyłączonych spod nadzoru nad świadczeniem pomocy prawnej.

- 6.3. Krajowa Rada Radców Prawnych, formułując rozpatrywany zarzut w *petitum* pisma z 2 czerwca 2006 r. jako wzorzec kontroli wskazała jedynie art. 2 Konstytucji, dodając że art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą wyłącza wymienione w nim osoby spod pieczy, którą samorząd radców prawnych sprawuje nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Dopiero w uzasadnieniu pisma zostało to powiązane z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie nie musi dokonywać oceny art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji, nawet gdyby uznał, że jest to wzorzec kontroli objęty wnioskiem. Do pozbawienia przepisu mocy obowiązującej, co stanowi zasadniczy cel wnioskodawcy, wystarczy stwierdzenie jego niezgodności z jednym tylko przepisem Konstytucji. Ponadto Trybunał nie znajduje podstaw do odstąpienia od swego wcześniejszego poglądu wyrażonego w sprawie o sygn. K 6/06, który zachowuje adekwatność także do radców prawnych. Otóż sprawowanie przez samorząd radcowski pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu obejmuje

pieczę nad świadczeniem pomocy prawnej przez radców prawnych i aplikantów radcowskich i nie wykracza swym zasięgiem poza wskazany krąg podmiotów.

7. Zarzut niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

7.1. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. a ustawy zmieniającej, wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego nie stosuje się do osób, które zdały egzamin sędziowski, prokuratorski, adwokacki lub notarialny. W brzmieniu poprzednio obowiązującym przepis ten przewidywał analogiczną możliwość dla takiego samego kręgu osób, z tym że wymagał nie tylko zdania odpowiedniego egzaminu, ale także zajmowania stanowiska sędziego, prokuratora albo wykonywania zawodu notariusza lub adwokata przez co najmniej trzy lata. Identyczna regulacja wprowadzona do prawa o adwokaturze była przedmiotem sprawy o sygn. K 6/06, w której Trybunał orzekł o jej niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ten właśnie wyrok Trybunału zadecydował o postawieniu rozważanego zarzutu w niniejszej sprawie. Został on bowiem postawiony dopiero w piśmie z 2 czerwca 2006 r., a zatem już po ogłoszeniu wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 6/06, a nie w pierwotnej wersji wniosku. Ponadto sformułowanie tego zarzutu przez użycie formuły „w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do zawodu radcy prawnego osób, które mimo złożenia wskazanych w nim egzaminów nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym” jest prawie dosłownym powtórzeniem formuły użytej w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 6/06.

7.2. Identyczność kwestionowanych regulacji, a także argumenty przywołane przez wnioskodawcę w celu poparcia zarzutu uzasadniają po pierwsze odwołanie się przez Trybunał Konstytucyjny do swego stanowiska wyrażonego w sprawie o sygn. K 6/06, po drugie – do analogicznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności kwestionowanej regulacji. Podtrzymując zatem w pełni wszystkie argumenty przytoczone w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/06, Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wadą art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o radcach prawnych w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą jest brak ustawowego wymogu jakiegokolwiek stażu zawodowego, a nadto – nieokreślenie maksymalnego okresu, jaki upłynął od momentu złożenia – przez ubiegającego się o wpis na listę radców prawnych – innego niż radcowski egzaminu prawniczego. Dopuszcza to ubieganie się o wpis na listę przez osoby, które uzyskały przed wielu laty dyplom

ukończenia wyższych studiów prawniczych i odbyły inną niż radcowska aplikację w całkowicie odmiennym systemie prawnym, bez jakiegokolwiek weryfikacji znajomości aktualnie obowiązującego prawa. Nadto umożliwia dostęp do zawodu radcy osobom bez jakiegokolwiek praktycznego doświadczenia prawniczego, w tym – profilującej umiejętności praktyczne aplikacji zakończonej egzaminem. Sytuacja ta stwarza niebezpieczeństwo nienależytego wykonywania zawodu i w tym zakresie pozostaje w sprzeczności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8. Zarzut niezgodności art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

8.1. Krajowa Rada Radców Prawnych zakwestionowała zgodność art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 71 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417 ze zm.; dalej: ustawa o Prokuraturii Generalnej), z art. 17 ust. 1 Konstytucji, wskazując przy tym jako przepis związkowy art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych. Podczas rozprawy wnioskodawca wyjaśnił, że przepis związkowy wskazał przez omyłkę.

Zgodnie z kwestionowanym przepisem wymogu odbycia aplikacji radcowskiej i złożenia egzaminu radcowskiego nie stosuje się do osób, które co najmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Wnioskodawca doprecyzowuje zarzut, wskazując na niezgodność kwestionowanego przepisu z Konstytucją „w zakresie, w jakim stwarza możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego osób, które przez co najmniej trzy lata zajmowały stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nie wykazując się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym”. Uzasadnienie tego zarzutu ogranicza przy tym do jednego zdania, że „osoby dopuszczone do wykonywania zawodu radcy prawnego w tym trybie nie będą się wykazywać odpowiednią praktyką, a tym samym naruszać będą uprawnienia samorządu radców prawnych w zakresie sprawowania pieczy nad zawodem zaufania publicznego”.

8.2. Merytoryczna ocena postawionego zarzutu wymaga analizy statusu radcy Prokuraturii Generalnej. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o Prokuraturii Generalnej radcą Prokuraturii Generalnej może być osoba, która spełnia następujące warunki: 1) posiada obywatelstwo polskie; 2) korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich; 3) ukończyła wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskała tytuł magistra albo ukończyła zagraniczne studia prawnicze, uznane w Polsce; 4) posiada uprawnienia radcy prawnego, adwokata

lub notariusza albo zajmowała stanowisko sędziego sądu powszechnego, sędziego sądu wojkowego lub sędziego sądu administracyjnego albo stanowisko prokuratora; 5) nie była karana za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe albo nieumyślne przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu; 6) jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu radcy. Przy czym wymagania określone w ust. 1 pkt 4 nie dotyczą osoby, która: 1) posiada tytuł naukowy profesora lub stopień naukowy doktora habilitowanego nauk prawnych lub 2) pracowała na stanowisku związanym z legislacją, nie niższym niż legislator lub specjalista do spraw legislacji, w urzędzie organu władzy państwowej przez co najmniej pięć lat. Odpowiednio wyższe kwalifikacje są wymagane na stanowisko starszego radcy Prokuratorii Generalnej (art. 30, chociaż na marginesie można zauważyć, że rozwiązanie to nie jest w pełni kompatybilne z art. 29 – por. art. 29 ust. 2 pkt 2 i art. 30 pkt 5). Ponadto w okresie przejściowym zgodnie z art. 84 ust. 5 ustawy o Prokuratorii Generalnej radcą Prokuratorii mogła zostać osoba, która zgłosiła zamiar przejścia do pracy w Prokuratorii. Przepis ten stanowi, że członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w komórkach obsługi prawnej administracji rządowej (departamentach prawnych, biurach prawnych, zespołach radców prawnych), jak też w innych komórkach organizacyjnych, spełniający wymogi określone w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5 i 6, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie art. 84 (czyli od 14 września 2005 r.), mogą zgłosić pełnomocnikowi do spraw organizacji Prokuratorii Generalnej zamiar przejścia do pracy w Prokuratorii Generalnej. Termin określony w tym przepisie został przedłużony do 15 lutego 2006 r. przez art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 264, poz. 2205; dalej; ustawa zmieniająca ustawę o Prokuratorii Generalnej). Ponadto ust. 2 wymienionego przepisu rozszerzył zakres tej regulacji na niebędących członkami korpusu służby cywilnej pracowników zatrudnionych w komórkach obsługi prawnej (biurach legislacyjnych, departamentach prawnych, biurach prawnych, zespołach radców prawnych), jak i w innych komórkach organizacyjnych państwowych jednostek organizacyjnych oraz na pracowników samorządowych zatrudnionych w komórkach obsługi prawnej, a także w innych komórkach organizacyjnych urzędów jednostek samorządu terytorialnego, których organy lub członkowie organów na podstawie przepisów szczególnych podejmują za Skarb Państwa czynności w postępowaniach sądowych. Ponadto art. 84 ust. 6 ustawy o Prokuratorii Generalnej otwiera drogę do stanowiska radcy Prokuratorii Generalnej w trybie nadzwyczajnym, stanowiąc, że w okresie trzech lat od dnia wejścia w życie ustawy,

na stanowisko radcy Prokuratorii Generalnej mogą być przyjęte, w drodze konkursu, również osoby, które po odbyciu wymaganej przepisami prawa aplikacji, złożyły egzamin sędziowski, prokuratorski, radcowski, adwokacki lub notarialny i spełniają wymogi określone w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, 5 i 6. Status radcy Prokuratorii Generalnej ma niewątpliwie odmienny charakter niż w wypadku sędziego, adwokata i radcy prawnego, chociaż ze względu na rodzaj podporządkowania służbowego można go porównywać ze statusem prokuratora (zob. w szczególności art. 27, art. 28, art. 34 ustawy o Prokuratorii Generalnej). Status radcy Prokuratorii Generalnej powinien być oceniany z uwzględnieniem zakresu działania tego organu, który decyduje o rodzaju czynności wykonywanych przez radców. Podstawowe zadania Prokuratorii wyznacza art. 4 ustawy, zaliczając do nich: 1) wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; 2) zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; 3) zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; 4) wydawanie opinii prawnych; 5) inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa (zob. także pozostałe przepisy rozdziału 2 „Zakres działania Prokuratorii Generalnej”).

8.3. Biorąc pod uwagę charakter czynności, które mogą być wykonywane przez radców Prokuratorii Generalnej, a także wymagane kwalifikacje, należy dojść do wniosku, że zarzut Krajowej Rady Radców Prawnych, która kwestionuje możliwość dopuszczenia do wykonywania zawodu radcy prawnego tych radców, którzy przez co najmniej trzy lata zajmowali stanowisko radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa, jako osób niewykazujących się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym – nie potwierdza się. Nie ma żadnych podstaw do przyjęcia założenia, że w grupie radców Prokuratorii Generalnej można wyodrębnić tych, którzy zajmując stanowisko w Prokuratorii Generalnej nie będą wykazywać się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym. Cel samej ustawy o Prokuratorii Generalnej przeczy takiej tezie, a także brzmienie art. 29 ust. 1 pkt 4 tejże ustawy. Dlatego należy uznać, że tak sformułowany zarzut nie został uzasadniony.

8.4. Samorząd radców prawnych nie jest przy tym pozbawiony możliwości badania, czy konkretna osoba pracująca w Prokuratorii Generalnej, a ubiegająca się o wpis na listę radców prawnych, daje rękojmię należytego wykonywania zawodu. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że możliwy jest (także w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji) przepływ

z jednego do innego zawodu prawniczego. Nie oznacza to jednak, że przepływ taki ma następować automatycznie, bez oceny umiejętności niezbędnych dla należytego wykonywania nowego dla danej osoby zawodu prawniczego. Już w wyroku w sprawie o sygn. K 6/06 Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w warunkach obowiązywania konstytucyjnej zasady równości i równego traktowania, przesłankami oceny winny być m.in. czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem danego zawodu prawniczego. W wypadku kwestionowanej regulacji, ustawodawca przez ustanowienie wymogu trzech lat zajmowania stanowiska radcy Prokuraturii Generalnej uczynił zadość co najmniej wymaganiu praktycznego kontaktu z wykonywaniem zawodu prawniczego osoby ubiegającej się o wpis na listę radców prawnych. Nie można także tracić z pola widzenia, że poziom trudności spraw związanych z ochroną prawną praw i interesów Skarbu Państwa niewątpliwie gwarantuje nie tylko praktyczne, ale wysoce kwalifikowane i wyspecjalizowane wykonywanie zawodu prawniczego, w szczególności także czynności zastępstwa procesowego w sprawach o zróżnicowanym charakterze.

8.5. Oceniając art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, trzeba wziąć pod uwagę także regulacje przejściowe zawarte w art. 84 ust. 5 i 6 ustawy o Prokuraturii Generalnej i art. 2 ustawy o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej. Właśnie te przepisy stworzyły możliwość powołania na stanowisko radcy Prokuraturii Generalnej osób, które nie posiadają uprawnień radcy prawnego, adwokata lub notariusza lub nie zajmowały stanowiska sędziego lub stanowiska prokuratora. Trybunał Konstytucyjny uznał, że przede wszystkim ze względu na przejściowy charakter, a także to że z natury rzeczy skutki ich zastosowania dotyczą nielicznej grupy osób, nie mają takiego wpływu na rzeczywisty zakres art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych, który prowadziłby do naruszenia art. 17 ust. 1 Konstytucji.

9. Zarzut niezgodności art. 25 ust. 2 pkt 1-5 ustawy o radcach prawnych z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

9.1. Zarzut niezgodności art. 25 ust. 2 pkt 1-5, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej, z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji powinien być odrębnie rozpatrywany co do art. 25 ust. 2 pkt 2-4 i art. 25 ust. 2 pkt 1 i 5.

9.2. Identyczna regulacja jak zamieszczona w art. 25 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o radcach prawnych (a mianowicie art. 66 ust. 1a pkt 2-4 prawa o adwokaturze w brzmieniu

nadany przez art. 1 pkt 17 lit. b ustawy zmieniającej) była przedmiotem rozpoznania w sprawie o sygn. K 6/06. Zgodnie z tym przepisem, do złożenia egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji mogą przystąpić: pkt 2) osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych były zatrudnione na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego, pkt 3) osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego, pkt 4) osoby, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły, przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego działalność gospodarczą wpisaną do Ewidencji Działalności Gospodarczej, jeżeli przedmiot tej działalności obejmował świadczenie pomocy prawnej, o której mowa w art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

9.3. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, w pełni podtrzymuje stanowisko wyrażone w sentencji i uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/06. Z analogicznych względów jak wyłożone w uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 25 ust. 2 pkt 2-4 jest niezgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Uznanie za niezgodne z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji art. 25 ust. 2 pkt 2-4 ustawy o radcach prawnych skutkuje uznaniem za niezgodny z tymi samymi wzorcami konstytucyjnymi art. 25 ust. 2a, wskazanego jako przepis związkowy we wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych.

9.4. Przypomnieć w tym miejscu należy, że o takim orzeczeniu zadecydowały następujące argumenty:

Rozpatrując zarzut niedostatecznej określoności, a przez to – niespełnienia wymogu poprawnej legislacji – Trybunał Konstytucyjny wskazał na wątpliwości co do precyzji wyodrębnienia osób „zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” przez wymagany okres co najmniej pięciu lat. Pojęcie „stanowisk związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa” nie określa rodzaju wzmiankowanej tu „więzi” („związania”) stanowiska z rozległymi i złożonymi procesami „tworzenia” oraz „stosowania” prawa. Określenie to nie precyzuje,

czy chodzi o udział merytoryczny w „tworzeniu” lub „stosowaniu” prawa, czy także (czego nie determinuje ukończenie wyższych studiów prawnych) – o zatrudnienie na stanowiskach niewymagających umiejętności prawnych. Użyte w kwestionowanym segmencie przepisu określenia nie sprecyzowały dostatecznie rodzaju wykonywanych czynności (skali ich związku merytorycznego z procesem „tworzenia” lub „stosowania” prawa). Nadto nie wykluczają osób zatrudnionych na stanowiskach o nader wąskim zakresie stosowania jednej dziedziny prawa (np. tylko celnego, podatkowego, budowlanego) i – w konsekwencji – nader wąskich (fragmentarycznych) doświadczeniach zawodowych, jeśli oceniać je z perspektywy umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu radcy. Wskazane braki określoności i możliwość dowolnej interpretacji uzasadniają zastrzeżenia co do zgodności kwestionowanej regulacji także z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

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

Jeżeli chodzi o przepis umożliwiający dopuszczenie do egzaminu radcowskiego bez uprzedniego odbycia aplikacji radcowskiej „osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawnych wykonywały osobiście w sposób ciągły, na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu, usługi polegające na stosowaniu lub tworzeniu prawa przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat przed złożeniem wniosku o dopuszczenie do egzaminu radcowskiego”, to należy zauważyć, iż tworzenie prawa pozostaje w gestii państwowych organów prawotwórczych lub też, co do prawa miejscowego, w gestii organów stanowiących samorządu terytorialnego. Określenie dotyczące „wykonywania (...) usług polegających na tworzeniu prawa” nie ma realnego odpowiednika w obowiązującym systemie prawnym RP. Wprowadzenie tego określenia jest zatem przejawem daleko posuniętej niefrasobliwości i niestaranności językowej ustawodawcy. Równie nieokreślone i potencjalnie mylące jest pojęcie „usług świadczonych na podstawie umów, do których stosuje się przepisy o zleceniu,

polegających na stosowaniu prawa”. Stosowanie prawa (w znaczeniu ścisłym) jest bowiem funkcją organów władzy publicznej.

9.5. Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, do złożenia egzaminu radcowskiego bez obowiązku odbycia aplikacji radcowskiej przystąpić mogą doktorzy nauk prawnych. Trybunał Konstytucyjny stwierdził przede wszystkim, że zarzut naruszenia przez ten przepis wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady prawidłowej legislacji jest niezasadny. Pojęcie „doktora nauk prawnych” jest pojęciem jednoznacznie zdefiniowanym i nie wywołuje żadnych wątpliwości interpretacyjnych. Dlatego nie można uznać tu trafności naruszenia art. 2 Konstytucji.

9.6. Oceniając zarzut naruszenia przez ten przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny wziął pod uwagę kilka okoliczności. Faktem jest, że ustawodawca, dopuszczając możliwość przystąpienia przez doktorów nauk prawnych do egzaminu radcowskiego, nie określił żadnych dodatkowych warunków, jakie osoby te miałyby spełniać. Jeżeli chodzi o tę kategorię osób, to nie negując znaczenia stopnia naukowego, należy wziąć pod uwagę dystynkcję między sferą nauki a sferą praktyki. Wykonywanie zawodu radcy prawnego wymaga nie tylko wiedzy teoretycznej, ale także doświadczenia, w szczególności w sferze stosowania prawa materialnego i procesowego. Uzyskanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych nie musi wiązać się z dalszym rozwojem kariery naukowej czy pracą na uniwersytecie. Nadto stopień ten można uzyskać, zajmując się tylko jedną dziedziną prawa. Pamiętać także należy, że w obrębie nauk prawnych można się doktoryzować na podstawie dysertacji dotyczącej tzw. prawa stosowanego, a także dyscyplin teoretycznych czy historycznych.

Ocena konstytucyjności art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o radcach prawnych wymaga posiłkowego sięgnięcia do przepisów dotyczących kształcenia na studiach doktoranckich i uzyskiwania stopnia naukowego doktora. Ustawodawca, wprowadzając do ustawy o radcach prawnych przepis umożliwiający przystąpienie do egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji radcowskiej przez doktorów nauk prawnych, realizując założenie poszerzenia dostępu do zawodów prawniczych, powinien uczynić to z uwzględnieniem wymagania spójności systemu prawnego.

Można domniemywać, że ustawodawca założył, że doktorzy nauk prawnych są osobami, które mimo nieodbycia aplikacji radcowskiej, są odpowiednio przygotowane do przystąpienia do zawodowego egzaminu radcowskiego i w konsekwencji – do wykonywania zawodu radcy prawnego. Treść obowiązujących regulacji kształcenia

na studiach doktoranckich i uzyskiwania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, nie stanowi dostatecznej podstawy do podważenia założenia ustawodawcy.

Podstawowe znaczenie ma tu ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.; dalej: ustawa o stopniach naukowych). Po pierwsze ustawa ta stanowi, że uprawnienie do nadawania stopnia naukowego doktora przysługuje tylko jednostkom spełniającym określone kryteria, w tym kryterium zatrudnienia w danej jednostce określonej liczby osób mających stopnie i tytuły naukowe, co ma zapewniać odpowiedni poziom działalności naukowej (zob. art. 5 i art. 6 ustawy o stopniach naukowych). Po drugie, ustawa ta określa podstawowe wymagania, jakie musi spełniać osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora oraz wymagania, jakie musi spełniać sama rozprawa doktorska (art. 12 i art. 13 ustawy o stopniach naukowych). Jednym z warunków uzyskania stopnia doktora jest zdanie egzaminu doktorskiego, który jest przeprowadzany w zakresie dyscypliny podstawowej odpowiadającej tematowi pracy doktorskiej, dyscypliny dodatkowej oraz języka obcego nowożytnego (art. 12 ust. 2 ustawy o stopniach naukowych). Osoba ubiegająca się o nadanie stopnia doktora wraz z wnioskiem o wszczęcie przewodu doktorskiego jest zobowiązana przedstawić także wykaz prac naukowych lub twórczych prac zawodowych (zob. § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 15 stycznia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania czynności w przewodach doktorskim i habilitacyjnym oraz w postępowaniu o nadanie tytułu profesora, Dz. U. Nr 15, poz. 128 ze zm.). Sama rozprawa doktorska musi stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej (art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych).

Trybunał Konstytucyjny nie jest w niniejszej sprawie powołany do oceny treści przepisów ustawy o stopniach naukowych. Natomiast nie znajduje podstaw tezy, że z treści tych przepisów można było wyciągnąć jednoznaczny wniosek, że doktorzy nauk prawnych nie kwalifikują się odpowiednią wiedzą do wykonywania zawodu radcy prawnego. Ewentualny zarzut, że osoby te nie wykazują się odpowiednią praktyką w zawodzie prawniczym, jest osłabiony tym, że zaskarżony art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o radcach prawnych wymaga przystąpienia dodatkowo do egzaminu radcowskiego, który ma zweryfikować przygotowanie tych osób w różnych dziedzinach zarówno prawa materialnego, jak procesowego.

Posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych samo przez się nie gwarantuje dostatecznego kontaktu z praktyką w zawodzie prawniczym. Na ocenę kwestionowanej regulacji dodatkowo wpływa okoliczność, że ustawodawca nie wprowadził żadnego ograniczenia czasu, jaki może upłynąć między uzyskaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych a przystąpieniem do egzaminu radcowskiego. Niemniej należy mieć na uwadze, że obecnie w znacznie większym stopniu, niż to miało dawniej miejsce, osoby ubiegające się o stopień doktora, czy to pracujące na uczelni, czy w ramach tzw. studiów doktoranckich, łączą to zajęcie z praktycznym uprawianiem zawodu prawniczego w różnych jego odmianach.

Pieczka nad właściwym wykonywaniem zawodu, realizowana wobec takich osób, wyraża się w odpowiednim i odpowiedzialnym korzystaniu przez samorząd z oceny przesłanki rękojmi należytego wykonywania zawodu przez osoby przystępujące do egzaminu bez aplikacji. Zjawisku rozszerzania dostępności do zawodu reglamentowanego musi bowiem towarzyszyć ewolucja instrumentów kontrolno-proceduralnych, umożliwiających realizację konstytucyjnie zagwarantowanej pieczy nad wykonywaniem zawodu. Ewolucja ta dotyczy także procedur kontrolnych, którym poddana jest ocena rękojmi należytego wykonywania zawodu, dokonywana przez samorząd.

- 9.7. Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o radcach prawnych jest zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.
- 9.8. Art. 25 ust. 2 pkt 5 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 6 lit. b ustawy zmieniającej, kreuje możliwość przystąpienia do egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji osób, które pracowały przez okres co najmniej 5 lat w okresie nie dłuższym niż 8 lat, na stanowisku referendarza sądowego lub asystenta sędziego. Trybunał jest przy tym świadomy, że na tych stanowiskach nierzadko pracują także osoby, które odbyły aplikację.
- 9.9. Analogicznie do oceny art. 25 ust. 2 pkt 1 ustawy o radcach prawnych zarzut naruszenia przez wskazany przepis zasady prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji) nie znajduje tu dostatecznego uzasadnienia. Kategoria osób wyodrębniona w tym przepisie jest kategorią grupującą osoby o cechach wyraźnie określonych przez ustawodawcę w przepisach dotyczących sądów powszechnych. Nie występuje tu więc niejasność podmiotowa.

- 9.10. Oceniając zarzut naruszenia przez kwestionowany przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji, trzeba wziąć pod uwagę przede wszystkim status referendarzy i asystentów sędziów. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.; dalej: u.s.p.), w szczególności rozdział 2 i 4 w dziale IV.
- 9.11. Zgodnie z art. 147 u.s.p. referendarze sądowi są zatrudnieni w sądach rejonowych i okręgowych do wykonywania określonych w ustawach czynności należących do sądów w zakresie ochrony prawnej, a w szczególności postępowania w sprawach związanych z prowadzeniem ksiąg wieczystych i rejestrów sądowych oraz do orzekania o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Jednocześnie art. 149 u.s.p. następująco określa wymagania, które musi spełniać osoba mianowana na stanowisko referendarza sądowego: 1) posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw cywilnych i obywatelskich, 2) nieskazitelny charakter, 3) ukończenie wyższych studiów prawniczych w Polsce i uzyskanie tytułu magistra lub zagranicznych uznanych w Polsce, 4) ukończenie 24 lat, 5) odbycie aplikacji referendarskiej i złożenie egzaminu referendarskiego albo odbycie aplikacji sądowej, prokuratorskiej, notarialnej, adwokackiej lub radcowskiej i złożenie odpowiedniego egzaminu, albo złożenie egzaminu referendarskiego (poprzedzonego odbyciem aplikacji referendarskiej).
- 9.12. Z kolei asystent sędziego wykonuje samodzielnie czynności administracji sądowej oraz czynności przygotowania spraw sądowych do ich rozpoznania (art. 155 § 1 u.s.p.). Czynności te zostały bliżej określone w § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu i sposobu wykonywania czynności przez asystentów sędziów (Dz. U. Nr 192, poz. 1613) i są to w szczególności (z wyłączeniem czynności zastrzeżonych na podstawie odrębnych przepisów do kompetencji przewodniczących wydziałów): 1) sporządzanie projektów zarządzeń przygotowujących sprawę do rozpoznania na rozprawie lub posiedzeniu; 2) sporządzanie projektów orzeczeń niekończących postępowania w sprawie i ich uzasadnień; 3) kontrola sprawności, terminowości i prawidłowości wykonywania zarządzeń sędziego przez sekretariat wydziału; 4) żądanie od osób i instytucji informacji niezbędnych do rozstrzygnięcia sprawy; 5) kontrola terminowości sporządzania opinii przez biegłych; 6) wstępna analiza akt spraw przydzielonych do referatu sędziego; 7) wstępna analiza zarzutów zawartych w środkach odwoławczych; 8) podejmowanie czynności sprawdzających w sprawach zawieszonych oraz przedstawianie sędziemu stanu spraw nierozpoznanych; 9) wypełnianie kart statystycznych;

10) gromadzenie orzecznictwa i literatury przydatnych do rozpoznawania spraw sądowych oraz wykonywanie innych czynności związanych z działalnością orzeczniczą sędziów, z którymi współpracuje, wynikających ze specyfiki danego wydziału sądu; 11) sporządzanie projektów orzeczeń i zarządzeń, w szczególności o zwrocie pozwu i wezwań do uiszczenia opłat sądowych; 12) sporządzanie projektów odpowiedzi na pisma wpływające do danej sprawy, niestanowiące wniosków procesowych. Na stanowisku asystenta sędziego może być zatrudniony ten, kto: 1) jest obywatelem Rzeczypospolitej Polskiej i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, 2) jest nieskazitelnego charakteru, 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce, 4) ukończył 24 lata, 5) odbył staż urzędniczy w sądzie lub w prokuraturze albo spełnia warunki do zwolnienia od odbywania tego stażu, określone w przepisach o pracownikach sądów i prokuratury (art. 155 § 2 usp). Podobna regulacja jest przewidziana w ustawie z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.; dalej: u.s.a.). Referendarze sądowi w sądach administracyjnych wykonują czynności w postępowaniu mediacyjnym oraz inne czynności sędziowskie określone w ustawach. Zgodnie z art. 27 u.s.a. referendarzem może być mianowany ten, kto: 1) ma obywatelstwo polskie i korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, 2) jest nieskazitelnego charakteru, 3) ukończył wyższe studia prawnicze w Polsce i uzyskał tytuł magistra lub zagraniczne uznane w Polsce oraz 4) pozostawał co najmniej trzy lata na stanowiskach związanych ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego.

9.13. Już w tym miejscu należy zauważyć, że użycie w tym przepisie sformułowania kwestionowanego w art. 25 ust. 1 pkt 3 ustawy o radcach prawnych („stanowiska związane ze stosowaniem lub tworzeniem prawa”) nie może wprost wpływać na ocenę art. 25 ust. 2 pkt 5 ustawy o radach prawnych. Różnica jest tu zasadnicza. Otóż zgodnie z tym ostatnim przepisem do egzaminu radcowskiego nie może bezpośrednio przystąpić osoba, która pracowała na stanowisku związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa administracyjnego, ale osoba taka musi jeszcze przez określony czas pracować na stanowisku referendarza. Dlatego niedookreśloność wskazanego pojęcia jest tu niwelowana przez konieczność uzyskania kwalifikacji referendarskich.

9.14. Jeżeli chodzi o asystentów sędziów w sądach administracyjnych, to znajdują tu zastosowanie odpowiednie przepisy u.s.p. (zob. art. 10 w zw. z art. 29 u.s.a.). Pojęciem „asystent sędziego” w art. 51 posługuje się także ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 ze zm.), do której w sprawach w niej

nieuregulowanych znajduje zastosowanie u.s.p. Jeżeli chodzi o zakres czynności asystentów sędziów SN, to został on określony postanowieniami rozdziału 11 uchwały Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądu Najwyższego z dnia 1 grudnia 2003 r. w sprawie regulaminu Sądu Najwyższego (M.P. z 2003 r. Nr 57, poz. 898 ze zm.; dalej: regulamin SN). W regulaminie tym wyróżnia się asystentów sędziów, asystentów-specjalistów do spraw orzecznictwa oraz do spraw prawa europejskiego. Zgodnie z § 61 regulaminu SN asystent wykonuje zadania zlecone przez sędziego Sądu Najwyższego, a w szczególności: 1) przygotowuje wstępne analizy akt spraw przydzielonych sędziemu Sądu Najwyższego do referatu; 2) wyszukuje i gromadzi orzecznictwo oraz literaturę, a także przegląda strony internetowe zawierające informacje użyteczne przy rozstrzyganiu zagadnień prawnych oraz rozpoznawaniu kasacji i innych środków zaskarżenia; 3) sporządza notatki, opinie i ekspertyzy prawne oraz przygotowuje projekty orzeczeń i uchwał; 4) sporządza projekty uzasadnień i tez; 5) wykonuje czynności związane z tworzeniem oraz redagowaniem izbowych baz orzeczeń w programie „Supremus”; 6) uczestniczy w pracach redakcyjnych związanych z wydawaniem urzędowych zbiorów orzeczeń oraz biuletynów Sądu Najwyższego.

9.15. Mimo różnic statusu referendarzy sądowych i asystentów sędziów, analiza przepisów ich dotyczących prowadzi do wniosku, że są to kategorie osób, które niewątpliwie mają kontakt z praktyką stosowania prawa materialnego i procesowego. Możliwość przystąpienia przez tak przygotowane osoby do egzaminu radcowskiego, dodatkowo ograniczona warunkiem 5-letniej pracy na stanowisku referendarza w okresie 8 lat bezpośrednio poprzedzających przystąpienie do egzaminu radcowskiego nie narusza standardu konstytucyjnego wynikającego z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przypomina swe stanowisko, że możliwy jest (także w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji) przepływ z jednego do innego zawodu prawniczego, ograniczony wskazanymi wcześniej warunkami. Warunki te zostały spełnione przez kwestionowany przepis, tym bardziej, że dotyczy on przystąpienia do egzaminu zawodowego, a nie możliwości ubiegania się o wpis na listę radców prawnych.

10. **Zarzuty niezgodności art. 36¹ ust. 1 i 6 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym przez art. 2 pkt 19 ustawy zmieniającej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, dodanego przez art. 2 pkt 20 ustawy zmieniającej, z art. 17 ust. 1 Konstytucji.**

- 10.1. Identyczna regulacja jak zamieszczona w art. 36¹ ust. 1 i 6 i art. 36⁹ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą (odpowiednio art. 78 ust. 1 i 6 oraz art. 78 i ust. 2 i 3, w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą) była przedmiotem rozpoznania w sprawie o sygn. K 6/06, w związku z odpowiednimi przepisami ustawy zmieniającej prawo o adwokaturze. Wyrok Trybunału w tej sprawie stał się zresztą wyraźnym asumptem do postawienia niniejszego zarzutu przez Krajową Radę Radców Prawnych. Zarzut sformułowano bowiem dopiero w piśmie z 2 czerwca 2006 r., (zmodyfikowanym w piśmie 11 sierpnia 2006 r.), a zatem już po ogłoszeniu wyroku Trybunału w sprawie o sygn. K 6/06, a nie w pierwotnej wersji wniosku.
- 10.2. Zakwestionowane przepisy dotyczą przeprowadzania i wyników egzaminu radcowskiego, upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do sporządzenia zestawu pytań i tematów na potrzeby tego egzaminu oraz możliwości odwołania od uchwały komisji egzaminacyjnych.
- 10.3. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie, w pełni podtrzymuje stanowisko wyrażone w sentencji i uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 6/06. Ze względów analogicznych do wyłożonych w uzasadnieniu powołanego wyroku, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kwestionowane przepisy są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.
- 10.4. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniu pisma z 2 czerwca 2006 r. Krajowa Rada Radców Prawnych wskazuje, że za niekonstytucyjne powinno być także uznane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 grudnia 2005 r. w sprawie pytań i tematów na egzamin radcowski (Dz. U. Nr 258, poz. 2162), wydane na podstawie art. 36¹ ustawy o radcach prawnych. Otóż powołane rozporządzenie zostało wydane dokładnie na podstawie art. 36¹ ust. 7 ustawy o radcach prawnych i dotyczy sposobu przygotowywania, przechowywania oraz przekazywania komisjom egzaminacyjnym powołanym do przeprowadzenia egzaminu radcowskiego, zwanym dalej „komisjami”, pytań i tematów na egzamin radcowski. Trybunał nie ustosunkowuje się do tego zarzutu, gdyż formalnie nie jest on przedmiotem wniosku, lecz jedynie elementem jego uzasadniania (nie znajduje także podstawy w odpowiedniej uchwale KRRP). Trybunał może jedynie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym poglądem utrata mocy obowiązującej uznanego za niezgodny z Konstytucją przepisu ustawowego, upoważniającego do wydania rozporządzenia, automatycznie pociąga za sobą także utratę

mocy obowiązującej wydanego na jego podstawie rozporządzenia (zob. np. wyrok z 19 marca 2001 r., sygn. K 32/00, OTK ZU nr 3/2001, poz. 50 i postanowienie z 12 października 2004 r., sygn. K 7/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 100). W sytuacji, gdy rozporządzenie zostaje wydane na podstawie kilku przepisów, a tylko co do niektórych z nich orzeczono niekonstytucyjność, lub na podstawie przepisu ściśle związanego z przepisem uznanym za niekonstytucyjny, nie jest zadaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazywanie, które przepisy takiego rozporządzenia i w jakim zakresie tracą moc (por. wyrok z 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55).

11. Odroczenie utraty mocy obowiązującej przez przepisy uznane za niekonstytucyjne.

11.1. W wyroku w sprawie o sygn. K 6/06 Trybunał Konstytucyjny odroczył do 31 grudnia 2006 r. utratę mocy obowiązującej przepisów ustawy zmieniającej i prawa o adwokaturze, dotyczących zasad składania egzaminu adwokackiego i formowania składu komisji do jego przeprowadzenia oraz dotyczących świadczenia pomocy prawnej przez osoby mające wyższe wykształcenie prawnicze. W niniejszej sprawie Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej także pozostałych przepisów uznanych za niekonstytucyjne. Jeśli chodzi o datę odroczenia, Trybunał kierował się okolicznością, że przedstawiciel Sejmu w czasie rozprawy zapewnił o realności przeprowadzenia stosownych zmian przez parlament. Mając na uwadze fakt, iż już po wyroku w sprawie o sygn. K 6/06 była znana konieczność przygotowania zmian w zaskarżonej ustawie, w zakresie dotyczącym adwokatów, zaś zakres stwierdzonej niekonstytucyjności w niniejszej sprawie jest identyczny, przeto mimo stosunkowo krótkiego terminu odroczenia, pożądane jest jednoczesne dokonanie zmian w regulacji dotyczącej także radców prawnych.

11.2. Na podstawie zaskarżonych przepisów, w zaufaniu do obowiązującego prawa, wiele osób podjęło starania o uzyskanie wpisu na listę radców prawnych. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pismo od osób, które w 2006 r. po zdaniu egzaminu sędziowskiego złożyły wnioski o wpis na listę radców prawnych i poniosły koszt opłaty z tym związanej. Osoby te wskazały, że po uzyskaniu informacji o planowanym terminie rozpoznania wniosku Krajowej Rady Radców Prawnych poszczególne okręgowe izby faktycznie wstrzymały postępowanie w przedmiocie wpisu na listę. Sytuacja taka może dotyczyć także osób, które złożyły inne egzaminy określone w art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy

o radcach prawnych. Trybunał Konstytucyjny przypomina raz jeszcze, że prawo nie może być pułapką dla obywatela działającego zgodnie z jego literą. Dlatego sytuacja wskazanych osób, które podjęły działania zmierzające do osiągnięcia skutków przewidzianych przez obowiązujące prawo, nie powinna ulec pogorszeniu.

11.3. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o niekonstytucyjności określonego uregulowania, musi brać pod uwagę, że eliminacja niekonstytucyjnych norm z systemu prawnego następuje z datą opublikowania wyroku Trybunału w organie publikacyjnym, co może prowadzić do naruszenia interesów w toku, czy wręcz – do multiplikacji niepewności co do stanu prawnego. Jest też ogólniejszym problemem, pojawiającym się w konsekwencji wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, to że stan prawny i status prawny osób podległych prawu w okresie przed wejściem i po wejściu w życie wyroku Trybunału Konstytucyjnego – ulega automatycznemu zróżnicowaniu.

11.4. Zakres wniosku, a w konsekwencji zakres wyroku w niniejszej sprawie jest szerszy niż w sprawie o sygn. K 6/06. Trybunał dostrzega także, że istnieje możliwość zgłaszania kolejnych wniosków o kontrolę konstytucyjności, dotyczących innych zawodów prawniczych (reglamentowanych). Wszak ustawa zmieniająca analogiczne uregulowania wprowadziła jednocześnie do różnych ustaw. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w danej sprawie, jest związany granicami zaskarżenia. Różnice zakresu wyroków Trybunału mogą prowadzić do wtórnej niespójności w obowiązującym stanie prawnym, a tym samym – do niezamierzonego pogłębiania stanu niekonstytucyjności, czemu Trybunał Konstytucyjny wykorzystujący środki, które ma do dyspozycji – nie może zapobiec, starając się tylko złagodzić konsekwencje raz popełnionego błędu ustawodawcy.

11.5. W aktualnej sytuacji niezbędna staje się więc jak najszybsza inicjatywa ustawodawcy, zmierzająca do spójnego przepracowania modelu świadczenia pomocy prawnej i dostępności do zawodów prawniczych. Nawet bowiem gdy kwestionowane przepisy nie naruszają zasad prawidłowej legislacji, to są dowodem na brak jednolitej koncepcji ustawodawcy co do ukształtowania modelu prawniczego kształcenia zawodowego oraz dostępu do tych zawodów. Mimo że Trybunał dostrzega raczej przemawiające za otwarciem zawodów prawniczych dla jak najszerszej grupy osób o wysoko kwalifikowanych umiejętnościach, to jednak nie może także nie brać pod uwagę faktu, że niekonsekwentna i pozbawiona podstawowej cechy spójności działalność ustawodawcy pośrednio szkodzi realizacji wskazanego celu. Chaos

regulacyjny i „zdeformowana” *ratio legis* w rzeczywistości jeszcze bardziej odsuwają w czasie możliwość osiągnięcia pożądanego celu.

- 11.6. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odracza termin utraty mocy obowiązującej wskazanych przepisów.

Na oryginale właściwe podpisy.

Za zgodność:

Sekretarz Trybunału

Dorota Hajduk



D. Hajduk

