

RCL 1604-106/09

ANALIZA

**WYRKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 1 GRUDNIA 2009 R., SYGN. AKT K 4/08**

I. INFORMACJE O ORZECZENIU:

1. Metryka orzeczenia:

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08.

Sentencja orzeczenia została opublikowana w dniu 11 grudnia 2009 r. w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej Nr 210, poz. 1628.

2. Sentencja orzeczenia:

Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż:

1. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.) jest **zgodny** z art. 2, art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 jest **zgodny** z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji;
3. Art. 90 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”, są **niezgodne** z art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz **nie są niezgodne** z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Utrata mocy obowiązującej niekonstytucyjnej regulacji:

Wyrok zakresowy. Art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, z późn. zm.), w części obejmującej zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 tej ustawy, nie obowiązują w ww. zakresie.

4. Stan prawny (na gruncie którego wydano orzeczenie):

Przepisy ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 188, z późn. zm.), zwanej dalej „Prawo o adwokaturze”, określają m.in. zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej adwokatów oraz aplikantów adwokackich.

Zgodnie z art. 90 ust. 2 Prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu.

Natomiast art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze, wskazuje etapy postępowania dyscyplinarnego. Zgodnie z tym przepisem postępowanie to obejmuje:

- 1) dochodzenie, z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2;
- 2) postępowanie przed sądem dyscyplinarnym;
- 3) postępowanie wykonawcze.

Powyższa regulacja przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym z pominięciem dochodzenia lub niezależnie od jego wyniku.

Dochodzenie, będące pierwszym etapem postępowania dyscyplinarnego, ma na celu stwierdzenie, czy zachodzą podstawy do wniesienia do sądu dyscyplinarnego wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub skierowania wniosku o ukaranie do dziekana okręgowej izby adwokackiej bądź też umorzenia postępowania. Na tym etapie postępowania obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy, może również zapoznać się z aktami sprawy i składać wnioski dowodowe. Pominięcie etapu dochodzenia narusza przysługujące obwinionemu prawo do obrony, pozbawiając go możliwości wykazania niezasadności wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

5. Powołany wzorzec konstytucyjny:

Kontrolowany przez Trybunał Konstytucyjny art. 3 ust. 2 Prawa o adwokaturze stanowi, że Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą. Kontrola konstytucyjności tego przepisu dotyczyła braku sprecyzowania zakresu, form i trybu sprawowania nadzoru, a tym samym w zbyt daleko idącej ingerencji państwa w sferę samorządu zawodowego adwokatów.

Zdaniem Trybunału powyższa regulacja nie może być traktowana jako niedookreślona stąd jest zgodna z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto przepis art. 3 ust. 2 Prawa o adwokaturze nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości kompetencji nadzorczych, a jedynie stwierdza, że już istniejące mogą być realizowane w zakresie i formach określonych ustawą. Tym samym uniemożliwia temu organowi sprawowanie nadzoru nad samorządem zawodowym adwokatów wedle własnego uznania. Zatem nie została tu naruszona zasada praworządności (art. 7 Konstytucji).

Podkreślenia wymaga również, iż zaskarżony przepis nie uprawnia Ministra Sprawiedliwości do przejmowania zadań samorządu zawodowego adwokatów, w szczególności sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata. Stąd też brak podstaw do stwierdzenia jego niezgodności z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Kontroli poddano również art. 13a Prawa o adwokaturze, zgodnie z którym organy adwokatury oraz organy izb adwokackich przesyłają Ministrowi Sprawiedliwości odpis każdej uchwały

w terminie 21 dni od daty jej podjęcia. Zakwestionowano tu obowiązek przedkładania Ministrowi wszystkich uchwał organów samorządu zawodowego adwokatów jako wyrazu nadmiernej ingerencji państwa w sprawy adwokatury.

Trybunał stwierdził zgodność art. 13a Prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Obowiązek przesyłania Ministrowi odpisów uchwał korporacyjnych nie stanowi niedopuszczalnej ingerencji w działalność samorządu adwokackiego. Uprawnienie do zaskarżenia do Sądu Najwyższego tego typu uchwał wynika z art. 14 ust. 1 Prawa o adwokaturze, którego konstytucyjność nie została zakwestionowana. Brak wystarczającego uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 13a Prawa o adwokaturze z zasadą pomocniczości spowodował umorzenie postępowania w tym zakresie.

Trybunał Konstytucyjny orzekł również, iż art. 90 ust. 2 w części obejmującej zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym” oraz art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze, w części obejmującej zwrot „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2” jest niezgodny z art. 42 ust. 2 Konstytucji, gdyż pozbawia obwinionego, poprzez pominięcie etapu dochodzenia, prawa do obrony i tym samym narusza art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Ponadto Trybunał orzekł, iż oba zakwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości możliwość polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym niezależnie od wyniku przeprowadzonego dochodzenia. Jeżeli bowiem w ramach pierwszego etapu postępowania dyscyplinarnego rzecznik dyscyplinarny stwierdzi brak podstaw do przypisania obwinionemu zarzucanego mu przewinienia dyscyplinarnego i umorzy postępowanie, a Minister Sprawiedliwości mimo to wyda polecenie wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, to tym samym prawo do obrony realizowane przez obwinionego w toku dochodzenia staje się iluzoryczne. Nawet wówczas, gdy przedłożone przez obwinionego dowody wskazywać będą na brak podstaw do wystąpienia z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego, to i tak okoliczność ta nie będzie uniemożliwiała wszczęcia z polecenia Ministra Sprawiedliwości postępowania przed sądem dyscyplinarnym, tj. drugiego etapu postępowania dyscyplinarnego. Regulacja ta podważa zatem logiczną spójność postępowania dyscyplinarnego, w ramach którego przejście do kolejnego etapu wskazanego w art. 95c Prawa o adwokaturze uzależnione jest od określonego sposobu zakończenia etapu poprzedniego.

II. SKUTKI ORZECZENIA:

Skutkiem stwierdzenia niekonstytucyjności art. 90 ust. 2 Prawa o adwokaturze, w części obejmującej wyrazy „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze, w części obejmującej wyrazy „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”, jest zmiana w zakresie treści tych przepisów. Zdaniem Trybunału z dniem wejścia w życie niniejszego wyroku z treści art. 90 ust. 2 Prawa o adwokaturze ulegają usunięciu wyrazy „albo postępowania przed

sądem dyscyplinarnym”, a z treści art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze – wyrazy „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”. Derogacja dekodowanej z treści obu tych przepisów normy prawnej przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez przeprowadzenia dochodzenia lub niezależnie od wyniku dochodzenia powoduje przywrócenie w tym zakresie stanu prawnego istniejącego przez wejściem w życie ustawy nowelizującej. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku Minister Sprawiedliwości będzie mógł polecić rzecznikowi dyscyplinarnemu wszczęcie dochodzenia stanowiącego pierwszy etap postępowania dyscyplinarnego, nie będzie mógł natomiast polecić wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym z pominięciem etapu dochodzenia lub niezależnie od wyników przeprowadzonego dochodzenia. Precyzyjne określenie w sentencji niniejszego wyroku derogowanej normy prawnej powoduje, że treść art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze ulega zmianie na mocy wyroku Trybunału.

III. WSKAZÓWKI DLA PRAWODAWCY:

Wyjaśniając formułę niniejszego wyroku, należy zaznaczyć, że ogłoszenie wskazanego wyroku nie oznacza automatycznego usunięcia niekonstytucyjnych norm z porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 r. o sygn. akt P 37/06 (Dz. U. Nr 247, poz. 1844) podkreślił, „że choć bywa nazywany <<ustawodawcą negatywnym>>, to jednak w jego kompetencji nie leży bezpośrednie kształtowanie formy badanych przepisów prawnych. O ile może kształtować treść norm prawnych z nich wynikających (...), o tyle nie dysponuje uprawnieniami ustawodawcy do porządkowania kwestii techniczno-legislacyjnych. (...) ten typ ingerencji oznaczałby przejęcie kompetencji ustawodawcy (i w praktyce nie byłby odległy od werdyktu <<Trybunał Konstytucyjny orzeka: art. (...) otrzymuje brzmienie: (...)>>.” Tym samym Trybunał wskazał na konieczność podjęcia działań mających na celu nadanie konstytucyjnego brzmienia zaskarżonemu przepisowi.

Należy również zauważyć, iż analogiczne rozwiązanie prawne, uznane przez Trybunał za niekonstytucyjne, znajdują się w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65), dalej zwaną „ustawą o radcach prawnych”, w art. 67¹ pkt 1 i art. 68¹ ust. 1a.

IV. WYKONANIE ORZECZENIA:

1. Potrzeba wykonania orzeczenia:

Biorąc pod uwagę powyższe istnieje potrzeba podjęcia prac legislacyjnych w zakresie wyeliminowania z art. 90 ust. 2 Prawa o adwokaturze zwrotu „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz z treści art. 95c pkt 1 tej ustawy, zwrotu „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”.

Ponadto koniecznym jest również podjęcie działań legislacyjnych w zakresie analogicznych regulacji zawartych w ustawie o radcach prawnych.

2. Podmiot wykonujący orzeczenie:

Z informacji zamieszczonych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, iż zostały podjęte prace nad projektem założeń do projektu ustawy o zawodzie adwokata, który przewiduje zmiany w zakresie sądownictwa dyscyplinarnego. Projekt założeń nie przewiduje wykonania analizowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Działania legislacyjne w zakresie realizacji przedmiotowego wyroku podjęła natomiast Komisja Ustawodawcza Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Kierunek rozwiązań/brzmienie przepisu:

Kierunek rozwiązań zaproponowany w projekcie założeń do projektu ustawy o zawodzie adwokata przewiduje, oprócz połączenia zawodów adwokata i radcy prawnego, m.in. uporządkowanie relacji pomiędzy samorządem i Ministrem Sprawiedliwości w zakresie nadzoru nad wykonywaniem zawodu adwokata oraz kwestii dotyczących postępowania dyscyplinarnego. Na obecnym etapie prac trudno jest jednak określić, jaki ostatecznie kształt zostanie nadany założeniom i w konsekwencji projektowi ustawy o zawodzie adwokata.

Natomiast kierunek rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej sprowadza się do zmiany art. 90 ust. 2 oraz art. 95c pkt 1 Prawa o adwokaturze:

1) w art. 90 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia przeciwko adwokatowi lub aplikantowi prawnemu.”;

2) w art. 95c pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) dochodzenie;”.

Analogiczne zmiany projekt przewiduje w ustawie o radcach prawnych w art. 67¹ pkt1 oraz art. 68¹ ust. 1a:

1) w art. 67¹ pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) dochodzenie;”;

2) w art. 68¹ ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„2. Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia przeciwko adwokatowi lub aplikantowi prawnemu.”.

Powyższe rozwiązanie są zgodne z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego. Projekt wyłącza możliwość polecenia wszczęcia przez Ministra Sprawiedliwości postępowania przed sądem

dyscyplinarnym z pominięciem dochodzenia – które stanowi pierwszy etap tego postępowania – lub niezależnie od jego wyniku.

Natomiast rozważenia wymaga kwestia przepisu przejściowego dotyczącego już wszczętych na polecenie Ministra Sprawiedliwości i jeszcze niezakończonych postępowań przed sądem dyscyplinarnym.

4. Etap prac nad projektem wykonującym orzeczenie:

Projekt założeń do projektu ustawy o zawodzie adwokata nie jest przewidziany w planie prac Rządu na pierwsze półrocze 2010 r.

Natomiast projekt przygotowany przez Komisję Ustawodawczą Senatu Rzeczypospolitej Polskiej nie został jeszcze skierowany do właściwych komisji w ramach pierwszego czytania.

5. Uwagi:

Zauważyć należy, iż w uzasadnieniu do analizowanego wyroku, Trybunał Konstytucyjny podniósł również zasadność zweryfikowania regulacji art. 58 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem Ministrowi Sprawiedliwości przyznano, na tych samych zasadach co radzie właściwej izby notarialnej, możliwość wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion czynu zarzucanego obwinionemu oraz złożeniu wyjaśnień przez obwinionego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie było możliwe.

Z powyższego wynika, iż Minister Sprawiedliwości może wystąpić z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego, jednak nie tak jak w przypadku prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, polecić wszczęcie postępowania przez sądem dyscyplinarnym z pominięciem fazy dochodzenia.

Tym samym nie można stwierdzić, iż zaskarżona w wyroku regulacja jest tożsama z regulacją zawartą w ustawie – Prawo o notariacie, co prowadzi do wniosku, iż nie ma konieczności podjęcia prac legislacyjnych w zakresie tej ustawy.

DYREKTOR
Departamentu Prawnego i Orzecznictwa
Barbara Wysocka
Barbara Wysocka

Sporządził/a:
Małgorzata Maziarz
Tel.: 694 75 16