



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 10 lipca 2023 roku

NRA.52-2.1.2023

Trybunał Konstytucyjny
Al. J.C. Szucha 12A
00-918 Warszawa

Skarżący: F P

1890

reprezentowany przez radcę prawnego:

Jacka Bąbkę
Skrytka pocztowa nr 0608
50-300 Wrocław 6

Uczestnik postępowania: Naczelna Rada Adwokacka

reprezentowana przez:

adw. Przemysław Rosatiego, Prezesa NRA
ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa

Sygn. akt: SK 60/23

W związku ze skargą konstytucyjną Skarżącego z dnia 17 stycznia 2022 r. „o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Prawo o adwokaturze oraz uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej, [w której zaskarżano]: art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze – jako niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji; art. 85 ust. 4 ustawy Prawo o adwokaturze – jako niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji; § 13 ust. 1 i 3 uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej jako niezgodny z art. 22 Konstytucji”, jak również zawiadomieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 czerwca 2023 r. o wszczęciu postępowania w w.w. sprawie oraz w wykonaniu zobowiązania Trybunału do przedstawienia pisemnego stanowiska w sprawie,

na podstawie art. 63 ust. 1 oraz art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

- wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Skarga konstytucyjna Skarżącego została złożona w związku z następującym stanem faktycznym.

Orzeczeniem z lipca 2021 r. Dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej (dalej również jako: „ORA”) w K , w sprawie dyscyplinarnej aplikanta adwokackiego F P , na zasadzie art. 85 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 16, poz. 124 z późn. zm.) wymierzył upomnienie za przewinienie dyscyplinarne, które polegało na tym, że Skarżący nie dokonał w terminie, tj. do dnia stycznia 2020 r., opłaty za szkolenie za 1 rok aplikacji adwokackiej oraz bez wymaganej zgody Dziekana ORA w K prowadził działalność gospodarczą, co stanowiło przewinienie dyscyplinarne z art. 80 w zw. z art. 76b ustawy – Prawo o adwokaturze oraz art. 13 ust. 1 Regulaminu aplikacji adwokackiej w zw. z § 1 ust. 2 Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu.

Odpis orzeczenia Dziekana ORA w K został doręczony Skarżącemu w dniu 10 sierpnia 2021 r. wraz z pouczeniem o prawie złożenia odwołania do Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Katowicach w terminie 7 dni od daty doręczenia orzeczenia.

Skarżący wniósł odwołanie od w.w. orzeczenia w dniu 19 sierpnia 2021 r.

Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w K postanowieniem z dnia 17 listopada 2021 r. postanowił pozostawić bez rozpoznania odwołanie od orzeczenia Dziekana ORA w K z lipca 2021 r., doręczonego obwinionemu 10 sierpnia 2021 r. , albowiem zostało złożone 19 sierpnia 2021 r., po upływie 7-dniowego terminu, jaki wynika z art. 85 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Postanowienie Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w K zostało doręczone Skarżącemu wraz z uzasadnieniem w dniu 05 stycznia 2022 r.

W dniu 17 stycznia 2022 r. Skarżący, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, złożył skargę konstytucyjną (data wpływu do Trybunału Konstytucyjnego – 20 stycznia 2022 r.). W skarże wniósł o „zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy Prawo o adwokaturze oraz uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej, konkretnie zaskarżając: art. 85 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze – jako niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji; art. 85 ust. 4 ustawy Prawo o adwokaturze – jako niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 Konstytucji RP ora art. 42

ust. 2 zd. 1 Konstytucji; § 13 ust. 1 i 3 uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej jako niezgodny z art. 22 Konstytucji”.

Skarżący w skardze wskazał, że z uwagi na treść przepisu art. 85 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, który stanowi, że aplikantowi adwokackiemu służy prawo odwołania od upomnienia dziekańskiego do właściwego sądu dyscyplinarnego w terminie 7 dni od udzielenia upomnienia, ustawodawca ukształtował postępowanie odwoławcze w ten sposób, że ostateczną instancją w takiej sprawie dyscyplinarnej, rozstrzygającą prawomocnie o prawach i wolnościach aplikanta, uczynił wewnętrzny sąd korporacyjny o charakterystyce nieodpowiadającej wymaganiom Konstytucji, a nie zewnętrzny sąd państwowy, o cechach wymienionych w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP (właściwy, niezależny, bezstronny, niezawisły). Zaskarżając powyższy przepis, Skarżący wywiódł, że ustawodawca naruszył konstytucyjne wymaganie zagwarantowania rozpoznania odwołania przez właściwy sąd państwowy, a ten stan niekonstytucyjności dobitnie potwierdził dopełniającym przepisem art. 85 ust. 4 ustawy – Prawo o adwokaturze, w którym wprost wyłączył (zamknął) drogę sądową dochodzenia naruszonych wolności lub praw, o czym świadczy sformułowanie „nie przysługuje środek zaskarżenia”. Tego rodzaju rozwiązanie ustawowe – w ocenie Skarżącego – narusza gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP przez to, że pozbawia Skarżącego dostępu do sądu państwowego i rozpoznania sprawy przez taki sąd. Wskazana podstawa kontroli narusza również – w ocenie Skarżącego – art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP przez to, że nie zapewnia realizacji prawa do obrony we wszystkich stadiach postępowania, a do takiego stadium zachowane być powinno stadium przed sądem państwowym. Skarżący wskazał również, że w obszarze zawodowej odpowiedzialności dyscyplinarnej całkowicie pozbawiony został prawa do obrony przed sądem państwowym oraz sądowych środków ochrony przed bezprawnymi działaniami organów adwokatury (dziekana, sądu dyscyplinarnego izby adwokackiej) ingerującymi w reputację zawodową prawnika oraz wolność prowadzenia przez niego działalności gospodarczej doradcy prawnego.

Skarżący uznał, że w sprawie występuje jeszcze jeden „problem konstytucyjny”, który sprowadza się do tego, że organy adwokatury uzurpowały sobie – na poziomie wewnętrznego prawa korporacyjnego – prawo do wprowadzenia ograniczeń tego rodzaju, że prowadzenie działalności gospodarczej przez aplikanta adwokackiego w charakterze doradcy prawnego wymaga zgody patrona i dziekana właściwej okręgowej rady adwokackiej (tak w § 13 ust. 1 Regulaminu aplikacji adwokackiej), co – w ocenie Skarżącego – jest niekonstytucyjnym ograniczeniem wolności działalności gospodarczej wprowadzonym nie w drodze ustawy, ale uchwały organu samorządu zawodowego, naruszającym warunki dopuszczalności ograniczenia wolności gospodarczej określone w art. 22 Konstytucji RP. Skarżący wywiódł również, że zaakcentowanie w art. 22 Konstytucji RP formuły „tylko w drodze ustawy” wyklucza rozszerzenie wprowadzania ograniczeń przez prawotwórcze działania innych podmiotów, w tym takich jak Naczelna Rada Adwokacka. Wyklucza też możliwość delegowania kompetencji prawotwórczych w tej materii przez ustawodawcę na inne podmioty. Wymóg zachowania formy ustawy oznacza, że absolutnie niedopuszczalne

jest ustanawianie ograniczeń działalności gospodarczej podmiotów prywatnych w aktach prawa wewnętrznego.

Uzasadniając podniesiony wzorzec kontroli, Skarżący wskazał, że przepis art. 22 Konstytucji RP może stanowić podstawę do konstruowania prawa podmiotowego, przysługującego każdemu, kto podejmuje działalność gospodarczą. Wolność prowadzenia działalności gospodarczej oznacza zakaz wtrącania się i nakaz poszanowania przez władze publiczne, a także solidarność i partnerstwo społeczne wymagane od korporacji zawodowych. Tymczasem adwokatura, wykorzystując okazję i pozycję monopolistyczną w kształceniu zawodowym (szkoleniu) kadr, stworzyła własne podstawy prawne w postaci zaskarżonego § 13 Regulaminu aplikacji adwokackiej, aby poprzez represje dyscyplinarne ograniczać lub eliminować konkurencję na rynku usług prawniczych. W ocenie Skarżącego przepis § 13 Regulaminu narusza zakaz ingerowania w swobodę gospodarczą skarżącego jako podmiotu prywatnego, wymusza wyjednywanie od władz adwokatury zgody na prowadzenie działalności gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny, po wstępnym rozpoznaniu skargi na posiedzeniu niejawnym, postanowieniem z dnia 31 maja 2023 r. nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

II. Naczelna Rada Adwokacka wnosi o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność skargi konstytucyjnej.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów przedstawionych przez Skarżącego, w pierwszej kolejności oceny wymaga formalna dopuszczalność skargi konstytucyjnej, która zdecydowała o wniosku Uczestnika o umorzenie przedmiotowego postępowania.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest uprawniony do zbadania, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących jego umorzeniem. Dotyczy to wszystkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych – właściwych i aktualnych w odniesieniu do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w ogólności, bez względu na sposób jej zainicjowania (skargą konstytucyjną czy pytaniem prawnym w ramach kontroli konkretnej *post legem*, czy wnioskiem – w ramach kontroli abstrakcyjnej). Rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności.

Jak wskazano powyżej, postanowieniem z dnia 31 maja 2023 r. Trybunał Konstytucyjny nadał skardze Skarżącego dalszy bieg. W orzecznictwie Trybunału od dawna utrwalone jest jednak stanowisko, że zakończenie etapu wstępnego rozpoznania (formalnej weryfikacji, której emanacją jest w.w. postanowienie Trybunału z dnia 31 maja b.r.) skargi konstytucyjnej nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym już etapie postępowania. Postanowienie o nadaniu skardze biegu nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, bowiem – jak była już o tym mowa – Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek ustalania na każdym etapie postępowania, czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze

konstytucyjnej jest dopuszczalna. Trybunał Konstytucyjny nie jest przy tym związany stanowiskiem zajęтым w postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych, Trybunał może bowiem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na wstępnym etapie rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 maja 2007 r., sygn. SK 3/06 z dnia 23 stycznia 2008 r., sygn. 65/06, z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08 i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, z dnia 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Przedmiotem zaskarżenia może być zatem wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach Skarżącego, określonych w Konstytucji.

Z powyższego przepisu wynikają dwa ograniczenia dopuszczalności skargi. Jedno z nich wiąże się z koniecznością wyczerpania przez skarżącego zwykłego toku instancji. Z faktu, że instytucja skargi służy ochronie podstawowych praw i wolności gwarantowanych w Konstytucji, a przy jej rozpatrywaniu istotne jest zwrócenie uwagi na zabezpieczenie interesu prawnego skarżących, Trybunał wyprowadza wymóg wykazania przez skarżącego minimalnej choćby staranności w trosce o zabezpieczenie tychże interesów (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 2006 r., sygn. SK 10/06). Skarga konstytucyjna nie może tym samym zastępować zwykłych środków odwoławczych ani stanowić instrumentu służącego korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie. Wyczerpanie toku instancji umożliwia określenie, czy źródłem niekorzystnego dla skarżącego rozstrzygnięcia jest rzeczywiście niekonstytucyjny przepis, czy też inne okoliczności, jak np. zaniedbania skarżącego w toku postępowania.

W przedmiotowej sprawie Skarżący wywiódł skargę konstytucyjną od orzeczenia Sądu Dyscyplinarnego, które nie stanowiło merytorycznego rozpatrzenia jego sprawy. Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w K postanowieniem z listopada 2021 r. postanowił pozostawić bez rozpoznania odwołanie od orzeczenia Dziekana ORA w K z lipca 2021 r., doręczonego obwinionemu dnia 10 sierpnia 2021 r., albowiem zostało ono złożone 19 sierpnia 2021 r., po upływie 7-dniowego terminu, jaki wynika z art. 85 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze. Wobec ustalenia, że odwołanie Skarżącego zostało złożone przez aplikanta adwokackiego F P po upływie wyznaczonego terminu, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w K na zasadzie art. 430 § 1 kpk w zw. z art. 95n ustawy – Prawo o adwokaturze pozostawił bez rozpoznania przyjęty środek odwoławczy, albowiem zachodziły okoliczności określone w art. 429 § 1 kpk.

Z powyższego wynika, że postanowienie Sądu Dyscyplinarnego, stanowiące substrat ostatecznego orzeczenia umożliwiającego wywiedzenie skargi konstytucyjnej, stanowiło w istocie orzeczenie „odrzucające” odwołanie Skarżącego ze względu na jego złożenie po upływie przewidzianego ustawą terminu. Jak wynika z akt sprawy (data prezentaty widniejąca na odwołaniu Skarżącego), odwołanie od orzeczenia Dziekana ORA w K zostało złożone po upływie ustawowego 7-dniowego terminu, jaki wynika z art. 85 ust 3 ustawy – Prawo o adwokaturze. Z uwagi na treść postanowienia Sądu Dyscyplinarnego, w ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej niedopuszczalne jest orzekanie przez Trybunał w przedmiocie skargi konstytucyjnej z powodu niewyczerpania toku instancji, polegającego na merytorycznym zbadaniu sprawy Skarżącego. Podobne stanowisko zajął Trybunał w postanowieniu z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. Ts 31/11.

Już tego powodu postępowanie przed Trybunałem winno ulec umorzeniu.

W związku z powyższym całkowicie chybiony jest zarzut niekonstytucyjności § 13 ust. 1 i 3 uchwały nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej. Z uwagi na fakt, że Sąd Dyscyplinarny nie orzekł merytorycznie w sprawie Skarżącego, nie wydał ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie zakwestionowanego przez Skarżącego przepisu § 13 ust. 1 i 3 uchwały. Rozstrzygnięcie Sądu Dyscyplinarnego nie miało charakteru merytorycznego, a formalny.

III. Za umorzeniem postępowania powinien przemawiać jeszcze jeden argument związany z niedopuszczalnością skargi konstytucyjnej. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej Skarżący nie wyczerpał przysługujących mu środków proceduralnych zmierzających do zakwestionowania rozstrzygnięcia. Dwie pierwsze podstawy kontroli wskazane w skardze konstytucyjnej Skarżącego dotyczą w istocie zarzutu braku drogi sądowej w sprawie – jeżeli zatem w sprawie zapadło rozstrzygnięcie, które nie podlega kontroli sądowej i jeżeli skarżący chce w drodze skargi konstytucyjnej zakwestionować sam brak drogi sądowej w określonej sprawie, to należałoby się jednak zastanowić, czy w pierwszej kolejności nie powinien uzyskać ostatecznego rozstrzygnięcia o odrzuceniu wskazanego środka.

IV. Poza wskazanymi powyżej wymogami związanymi z dopuszczalnością skargi konstytucyjnej warunkiem skutecznego jej wniesienia jest uczynienie zadość pewnym wymogom formalnym, wynikającym z ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jednym z tych warunków jest obowiązek wykazania i uzasadnienia, że zostały naruszone prawa podstawowe wynikające z Konstytucji RP poprzez zastosowanie wadliwej regulacji. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, dopóki skarżący nie wykaże, iż konkretnie i bezpośrednio naruszono przysługujące mu prawa lub wolności konstytucyjne, zarzuty niezgodności ustawy lub innego aktu normatywnego z Konstytucją nie mogą być merytorycznie rozpoznane – art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 1998 r., sygn. Ts 56/98). Skarżący w skardze co do dwóch pierwszych zarzutów jako wzorce kontroli wskazał art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 w zw. z art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP. O ile w skardze można dopatrzeć się lakonicznego uzasadnienia naruszenia

pierwszego z w.w. wzorców, o tyle próżno szukać, na czym miałyby polegać niezgodność art. 85 ust 3 i ust. 4 ustawy – Prawo o adwokaturze z art. 77 ust. 2 w zw. z art. 42 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP.

V. Co do trzeciego zarzutu Skarżącego, to jak wskazano powyżej, Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w K wobec ustalenia, że odwołanie Skarżącego zostało złożone po upływie wyznaczonego terminu, na zasadzie art. 430 § 1 kpk w zw. z art. 95n ustawy – Prawo o adwokaturze pozostawił bez rozpoznania przyjęty środek odwoławczy, albowiem zachodziły okoliczności określone w art. 429 § 1 kpk. Te przepisy stanowiły podstawę prawną orzekania w sprawie Skarżącego. Podstawy tej nie stanowił skarżony § 13 ust. 1 i 3 Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej.

W związku z powyższym Naczelna Rada Adwokacka podnosi, że wskazany przez Skarżącego przedmiot kontroli jest błędny – został on błędnie określony. W skardze konstytucyjnej należy bowiem wykazać, że to właśnie zaskarżony przepis, będący podstawą prawną ostatecznego orzekania przez sąd lub organ stanowi źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego – jest to wymóg wynikający bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, uzależniona jest w zasadniczym stopniu od spełnienia trzech podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich stanowi naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których skarżący jest podmiotem, druga obejmuje wskazanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji rozstrzygającego o wolnościach lub prawach skarżącego, trzecia natomiast wiąże się z koniecznością wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności i praw (por. np. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 151/14). Istoty ostatniej ze wskazanych przesłanek nie należy przy tym widzieć li tylko w perspektywie oczywistego rozróżnienia „skargi na przepis” oraz, wykluczającej kontrolę konstytucyjności, „skargi na stosowanie prawa”, ale również jako wyraźne podkreślenie wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP wymogu, w myśl którego zaskarżone przepisy powinny być źródłem naruszenia konstytucyjnych praw wskazanych w skardze konstytucyjnej. To z treści kwestionowanych, a nie innych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego, musi wynikać naruszenie jego konstytucyjnych praw lub wolności. Chodzi tu bowiem, jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, o tzw. podwójną kwalifikację przepisów uczynionych przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący, który jest przecież zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli (co wynika z art. 53 ust. 1 pkt I ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką właśnie podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednio

przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji RP wolności i praw skarżącego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 33/04, a także postanowienia: z dnia 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08; z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12). Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest zaś wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym (postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04). Innymi słowy, musi istnieć ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych.

Zasadę tę należy interpretować w perspektywie rządzącej postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości i wynikającego z niej związania Sądu Konstytucyjnego granicami wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym). Zakres zaskarżenia obejmuje zaś wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). W odniesieniu do skargi konstytucyjnej szczególne wymagania stawia tu art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, który nakazuje skarżącemu określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekła ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach Skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Jak wskazano powyżej zakwestionowany przez Skarżącego przepis § 13 ust. 1 i 3 uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej nie stanowił podstawy ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ. Przepis ten w żadnym zakresie nie determinował w sensie normatywnym treści orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym Skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym

VI. Dopuszczalność i efektywność skargi konstytucyjnej uzależniona jest od zweryfikowania, czy w sprawie rzeczywiście zostały naruszone prawa i wolności konstytucyjne skarżącego. Aby można było mówić o ziszczeniu się tego warunku, naruszenie praw i wolności musi mieć charakter aktualny, przez co należy rozumieć istnienie rzeczywistego, a nie jedynie potencjalnego niekorzystnego oddziaływania kwestionowanych przepisów na sytuację prawną skarżącego w chwili wnoszenia skargi konstytucyjnej. Wymóg ten jest niekiedy określany jako wymóg realności naruszenia. Brak wyczerpania drogi – co w przypadku Skarżącego wiąże się z uzyskaniem postanowienia formalnego, a nie merytorycznego –

prowadzi do stwierdzenia jedynie potencjalnego, a nie aktualnego i rzeczywistego naruszenia praw i wolności skarżącego.

W świetle przedstawionych okoliczności należy zatem uznać, że postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

VII. Niezależnie od powyższego wniosku należy podkreślić, iż nawet uznając, że skarga konstytucyjna spełnia warunki dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, zawarta w niej argumentacja nie uzasadnia przedstawionych wobec zakwestionowanej regulacji zarzutów.

Odnosząc się do dwóch pierwszych zarzutów, Naczelna Rada Adwokacka wskazuje, co następuje.

Przedstawiając w skardze konstytucyjnej argumentację dotyczącą charakteru upomnienia dziekańskiego wymierzonego Skarżącemu, przyjął On retorykę wskazującą, jakoby miało ono charakter kary dyscyplinarnej i było wymierzone w typowym postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko członkowi samorządu adwokackiego (*vide*: str. 3 uzasadnienia skargi).

Z całą stanowczością wskazać jednak należy, że upomnienie dziekańskie nie jest karą dyscyplinarną. Katalog kar dyscyplinarnych określony został przez ustawodawcę w art. 81 ust. 1 Prawa o adwokaturze. Kary dyscyplinarne są następujące: 1) upomnienie; 2) nagana; 3) kara pieniężna; 4) zawieszenie w czynnościach zawodowych na czas od trzech miesięcy do pięciu lat; 5) (uchylony); 6) wydalenie z adwokatury.

Artykuł 85 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze definiuje upomnienie dziekańskie jako środek dyscyplinujący pozostający w kompetencji dziekana okręgowej rady adwokackiej. Upomnienie dziekańskie może zostać udzielone, jeżeli przewinienie dyscyplinarne jest mniejszej wagi albo w świetle okoliczności sprawy upomnienie takie będzie wystarczającym środkiem dyscyplinującym. Jest to instytucja zbliżona do tzw. ostrzeżenia dziekańskiego, które zdefiniowane jest w art. 48 ust. 3 Prawa o adwokaturze. Obie te formy nie są karami dyscyplinarnymi i nie mają charakteru represyjnego.

Wypadek mniejszej wagi w postępowaniu dyscyplinarnym jest uprzywilejowaną postacią czynu stanowiącego przewinienie dyscyplinarne, charakteryzującą się przewagą elementów łagodzących nad obciążającymi. Zachodzi wówczas, gdy przewinienie dyscyplinarne cechuje niewysoka szkodliwość społeczna i korporacyjna, zaś wobec jego sprawcy nie jest niezbędne stosowanie typowych represyjnych reguł odpowiedzialności dyscyplinarnej. Przypadek mniejszej wagi jest postacią czynu o znamionach przewinienia typu podstawowego, charakteryzującą się tylko przewagą elementów łagodzących o charakterze przedmiotowo-podmiotowym. O uznaniu czynu za wypadek mniejszej wagi decyduje ocena jego społecznej szkodliwości, zmniejszonej w wyniku uwzględnienia określonych okoliczności

charakteryzujących stronę przedmiotową i podmiotową czynu, ale nie do granic znikomości (por. P. Piesiewicz (red.) *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 446-453).

Dziekan może udzielić upomnienia dziekańskiego wyłącznie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, który z wnioskiem takim występuje po uprawomocnieniu się postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego albo o umorzeniu postępowania.

Nie można zgodzić się twierdzeniami Skarżącego, że procedura wymierzenia upomnienia dziekańskiego jest przykładem postępowania dyscyplinarnego i ma taki charakter represyjny, jak inne sankcje dyscyplinarne. Upomnienie dziekańskie jest środkiem pozostającym w wyłącznej kompetencji dziekana izby adwokackiej, który nie jest organem postępowania dyscyplinarnego na etapie dwóch pierwszych faz tego postępowania przewidzianych w art. 95c ustawy – Prawo o adwokaturze., tj. dochodzenia i postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Instytucja upomnienia dziekańskiego w brzmieniu nadanym nowelizacją z dnia 7 listopada 2014 r. ma swoje źródło w będącym zadaniem samorządu zawodowego sprawowaniu nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata (art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo o adwokaturze).

Ustawa przewiduje uprawnienie adwokata lub aplikanta adwokackiego do złożenia środka odwoławczego od upomnienia dziekańskiego (art. 85 ust. 3 i 4 ustawy – Prawo o adwokaturze). Postanowienie takie podlega kontroli instancyjnej sądu dyscyplinarnego. Tak skonstruowany system kontroli odwoławczej uznać należy za zupełnie wystarczający, czyniący zadość przepisowi art. 78 Konstytucji RP i zapobiegający potencjalnej groźbie niezasadnego odmawiania wszczęcia lub umarzania dochodzeń dyscyplinarnych, jak i nadużywania instytucji upomnienia dziekańskiego w celach innych niż reakcja na przewinienie dyscyplinarne.

Z powyższego wnika, że skoro upomnienie dziekańskie nie jest karą dyscyplinarną i nie wywołuje takich skutków jak sankcje, o których mowa w art. 81 ustawy – Prawo o adwokaturze, to przewidziana ustawą formuła zaskarżania orzeczenia dziekana okręgowej rady adwokackiej w przedmiocie upomnienia w postaci odwołania do sądu dyscyplinarnego Izby Adwokackiej jest wystarczająca, zapewniająca procedurę kontroli orzeczenia i gwarantująca konstytucyjną dwuinstancyjność rozpatrzenia sprawy.

VII. Odnosząc się zaś do trzeciego zarzutu i wskazanego w nim przedmiotu kontroli, tj. § 13 ust 1 i 3 uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej, to wskazać należy, co następuje.

Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej został uchwalony na podstawie art. art. 76 ust 1a i art. 58 pkt 12 pdpkt b ustawy – Prawo o adwokaturze. Zgodnie z tymi przepisami aplikanci odbywają w trakcie aplikacji szkolenie z zakresu działania sądownictwa powszechnego i prokuratury. Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej zawiera z Ministrem Sprawiedliwości porozumienie w sprawie odbywania przez aplikantów szkolenia z zakresu działania sądownictwa powszechnego i prokuratury, w którym ustala się plan szkolenia, mając na uwadze zarówno praktyczne, jak i teoretyczne zapoznanie aplikantów ze sposobem funkcjonowania sądownictwa

powszechnego i prokuratury, sposób jego odbywania i czas trwania, a także wysokość wynagrodzenia za przeprowadzenie szkolenia. Regulamin uchwała Naczelna Rada Adwokacka.

Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej jest fundamentalnym aktem normatywnym regulującym prawa i obowiązki aplikantów adwokackich oraz osób, które biorą aktywny udział w procesie aplikacyjnym. Dotyczy to w szczególności patronów, kierownika szkolenia i okręgowej rady adwokackiej.

Każda osoba uzyskująca, na swój wniosek, wpis na listę aplikantów adwokackich godzi się na przestrzeganie regulaminu aplikacji adwokackiej i poddanie unormowaniom zeń wynikającym, a tym samym przepisy te, obok unormowań ustawowych, stają się dla aplikanta obowiązującym źródłem prawa wraz z określonymi sankcjami, wynikającymi ze spełnienia konkretnych przesłanek (tak m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 września 2014 r., sygn. akt: VI SA/Wa 1348/13). Z Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej wynika, że aplikant adwokacki powinien wykonywać swoje obowiązki ze starannością wynikającą z wiedzy prawniczej, przepisów prawa oraz stosując zasady etyki i wykonywania zawodu.

Biorąc pod uwagę charakter aplikacji adwokackiej, warunki jakie musi spełniać kandydat do wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata, reglamentacyjny charakter tego zawodu, wysokie wymagania merytoryczne i etyczne, organy adwokatury są uprawnione i zobowiązane do dbania o to, jakie działania podejmuje kandydat na adwokata w trakcie odbywania aplikacji adwokackiej. Cechą charakteryzującą prawnoustrojowy status adwokata, oprócz np. immunitetu i niezależności, jest charakteryzująca ten zawód *incompatibilitas*, czyli niepołączalność i niemożność wykonywania określonych czynności. Wiąże się to przede wszystkim z zaufaniem osobistym, redukowaniem konfliktu interesów oraz rozległym zakresem obowiązków adwokackich.

W związku z powyższym, nie można zgodzić się z twierdzeniami Skarżącego, jakoby kwestionowany przez niego przepis § 13 ust. 1 i 3 Regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej był niezgodny z art. 22 Konstytucji RP. Otóż przepis ten w żaden sposób nie stanowi o naruszeniu istoty wolności działalności gospodarczej, nie pozbawia aplikanta adwokackiego uprawnienia do podejmowania pewnych działań podczas kursu na aplikacji. Przepis ten wkomponowuje się w istotę wykonywania zawodu adwokata, wskazując jedynie tyle, że inne zajęcia aplikanta – poza zajęciami wynikającymi z odbywania aplikacji pod kierunkiem patrona w okresie aplikacji – wymagają zgody patrona i dziekana właściwej okręgowej rady adwokackiej, który zasięga opinii kierownika szkolenia. Podjęcie innego zajęcia nie może utrudniać przebiegu aplikacji, w tym szkolenia oraz naruszać godności wykonywania zajęć aplikanta adwokackiego.

Z powyższego wynika, że zgoda dziekana ORA wiąże się przede wszystkim z jednym z głównych zadań samorządu zawodowego, a mianowicie sprawowaniem nadzoru nad przestrzeganiem przepisów o wykonywaniu zawodu adwokata.

Adwokatura stworzona przez adwokatów i aplikantów adwokackich (art. 2 ustawy Prawo o adwokaturze) zorganizowanych na zasadzie samorządu zawodowego wykonuje władztwo

publiczne, do którego została powołana i które zostało jej powierzone ustawą. Zorganizowanie adwokatury na zasadach samorządu zawodowego pozwala jej na rozstrzyganie w określonych ustawą granicach o swoich sprawach i sprawowanie przez samorząd władztwa publicznego nad sprawami tej grupy zawodowej. Samorządność zawodowa wykorzystuje energię społeczną, wiedzę fachową i zdolności samoregulacyjne poszczególnych wspólnot do zapewnienia optymalnej realizacji zadań publicznych (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2015 r., sygn. K 19/14 i z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10).

Zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata, polega na zaspokajaniu istotnych osobistych potrzeb ludzkich, z czym wiąże się przetwarzanie informacji dotyczących życia osobistego. Ustawodawca ma prawo uzależnienia wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia określonych warunków (tak m.in. w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00). Warunki te dotyczą dostępu do zawodu oraz zasad jego wykonywania. Ograniczenie to może zatem nastąpić również w aktach doprecyzowujących treść ustawy – Prawo o adwokaturze, wydanych na jej podstawie, jak np. w Regulaminie odbywania aplikacji adwokackiej.

O ile reprezentowanie to funkcja skierowana na zewnątrz, o tyle sprawowanie pieczy odnosi się przede wszystkim do wewnętrznej sfery funkcjonowania samorządu zawodowego. Sprawowanie pieczy dotyczy wyłącznie członków danej korporacji. Polega ono na sformułowaniu zasad wykonywania zawodu, w tym wskazanych powyżej zasad deontologicznych oraz sformułowaniu kompetencji organów samorządu pozwalających na ocenę przestrzegania zasad oraz dokonywanie takich ocen w praktyce. Obowiązek sprawowania pieczy stanowi konstytucyjną podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korporacji przed jej organami. Elementem pieczy jest sądownictwo dyscyplinarne sprawowane przez organy samorządu. Sprawowanie pieczy ma być dokonywane w granicach interesu publicznego. Oznacza to konieczność jednoznacznego sformułowania kryteriów w oparciu, o które ma być dokonywana ocena należytego wykonywania zawodu (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02). Interes publiczny, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, polega przede wszystkim na prawidłowym zaspokajaniu potrzeb osób korzystających z usług członków samorządu zawodowego. Warunkiem koniecznym zagwarantowania prawidłowości zaspokajania tych potrzeb jest należyta ochrona zawodów zaufania publicznego. Jest ona obowiązkiem wszystkich organów władzy publicznej oraz organów samorządu zawodowego. Ochrona ta powinna uwzględniać prawa osób wykonujących zawody zaufania publicznego oraz osób korzystających z ich usług (pot. P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Komentarz do art. 17 Konstytucji*, Wyd. II).

Przyjęcie, że adwokatura jest zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego wynika z przekonania ustawodawcy, że zawód ten, ze względu na szczególne znaczenie społeczne i społeczną misję, wymaga od wykonujących go osób najwyższych kwalifikacji merytorycznych i etycznych pozwalających na umacnianie interesu społecznego. Samorząd ten zrzeka bowiem obywateli skupionych wokół pewnych obszarów aktywności, ze względu

na ich kwalifikacje i odpowiadające im interesy życiowe (por. S. Wykrętowicz, *Wstęp* [w:] *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2001, s. 10).

Utworzenie samorządu zawodowego powoduje przede wszystkim ograniczenia wolności wyboru i wykonywania zawodu. Ograniczenia wynikają z wymogów związanych z dostępem do zawodu, obowiązkowej przynależności do samorządu zawodowego oraz rygorów jego wykonywania. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, orzekł, że celem powołania samorządu zawodowego jest dbanie o to, aby dany zawód wykonywały osoby charakteryzujące się posiadaniem wysokiej wiedzy specjalistycznej oraz reprezentujące odpowiedni poziom etyczny. Z tego względu ustawowo ogranicza się wolność świadczenia działalności gospodarczej wyłącznie do członków danej korporacji zawodowej, którzy spełniają wymogi uprawniające do wykonywania zawodu adwokata. Dopuszczenie innych osób do wykonywania tego zawodu zaufania publicznego jest sprzeczne z interesem publicznym, ponieważ podważałoby ochronę praw obywateli i bezpieczeństwo obrotu prawnego. Trybunał przypomniał, że wysoką jakość usług prawnych świadczonych przez adwokatów i radców prawnych zapewnia wiele instytucji, między innymi: „obostrzony tryb kwalifikowania członków obu korporacji; obowiązek odbycia aplikacji i złożenia egzaminu radcowskiego lub adwokackiego; gwarancje niezależności w wykonywaniu zawodu; niezależność samorządowa, odpowiedzialność dyscyplinarna; enumeratywnie wyliczone formy wykonywania zawodu” oraz powinność ubezpieczenia się adwokatów od odpowiedzialności majątkowej”.

Z tego względu dopuszczalna jest reglamentacja prawna wykonywania zawodu zaufania publicznego (i to już na etapie aplikacji adwokackiej) w szczególności, gdy idzie o uzyskanie prawa do wykonywania zawodu oraz wyznaczenie sposobu i ram jego wykonywania. Konieczne jest także określenie powinności adwokatów wobec państwa i samorządu zawodowego. Zdaniem Trybunału konstytucyjna „wolność wykonywania zawodu” zakłada wręcz potrzebę istnienia takich regulacji, zwłaszcza w odniesieniu do zawodu adwokata (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. K 4/08). Z kolei w wyroku z dnia 22 maja 2001 r. sygn. K 37/00 Trybunał wskazał, że cel funkcjonowania zawodów zaufania publicznego, jakim jest sprawowanie pieczy w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, pociąga za sobą przymusową przynależność do samorządu wszystkich tych osób, które uważają się za wykonujące tego rodzaju zawody. Podkreślił również, że samorząd zawodowy „ma nie tyle eliminować czy niwelować partykularne interesy osób wykonujących zawody zaufania publicznego, ile zmierzać do ich uzgodnienia z interesem publicznym przez samych zainteresowanych. Może to pociągać konieczność wprowadzenia całego szeregu ograniczeń zarówno w zakresie wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej, jeżeli z działalnością taką wykonywanie zawodu miałyby się wiązać”.

Z faktu, że pewne zawody uzyskały charakter zawodów zaufania publicznego wynika, w rozumieniu Konstytucji, ustawowa dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06).

Do zadań samorządu należy bowiem troska o właściwy merytoryczny i etyczny poziom przygotowania zawodowego aplikantów adwokackich do przyszłego wykonywania zawodu adwokata. Z tego względu pożądane jest, aby cały przebieg aplikacji adwokackiej został objęty pieczęcią organów samorządu adwokackiego, nakierowaną na należyte wykonywanie zawodu.

Mając powyższe na uwadze, należy z całą stanowczością wskazać, że uzależnienie wykonywania określonej działalności gospodarczej przez aplikanta adwokackiego od decyzji dziekana ORA wiąże się z koniecznością zagwarantowania przez samorząd wysokich standardów kształcenia oraz weryfikacji standardów etycznych. Wiąże się to z ustrojowym charakterem zawodu adwokata i przypisanym mu zaufaniem publicznym.

Z tych względów Naczelna Rada Adwokacka wnosi jak w petitum.

Załączniki:

- 5 odpisów pisma.