



**PK VIII TK 119.2019**

**(SK 68/19)**



**TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY**

W związku ze skargą konstytucyjną E K. o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1513 ze zm.) „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym specjalisty i głównego specjalisty)” z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, powołanej w punkcie 1., „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym specjalisty i głównego specjalisty)” z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 65 ust. 1 Konstytucji

– na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: 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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393), wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

**UZASADNIENIE**

Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą.

W dniu września 2015 r. E . K. (dalej: Skarżąca) złożyła wniosek o wpis na listę adwokatów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 1513 ze zm.; dalej: Prawo o advokaturze lub u.p.a.), powołując się na posiadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych i zatrudnienie na stanowisku specjalisty, a następnie głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Okręgowa Rada Adwokacka w C , na mocy uchwały z dnia października 2015 r., wpisała Skarżącą na listę adwokatów.

Minister Sprawiedliwości (dalej: organ) decyzją z dnia grudnia 2015 r., wydaną na podstawie art. 104 i art. 107 § 1 i § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) w związku z art. 69a ust. 1 i art. 65 pkt 4 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b oraz lit. c Prawa o advokaturze, sprzeciwił się wpisowi E . K. na listę adwokatów. W ocenie Ministra Sprawiedliwości, Skarżąca nie spełniła przesłanki przewidzianej w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a., gdyż Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, w której była zatrudniona, nie należała do wymienionych w tym przepisie podmiotów świadczących profesjonalne usługi prawnicze. Skarżąca nie spełniła też, zdaniem Ministra Sprawiedliwości,

wymogu przewidzianego w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c u.p.a., gdyż pomimo zatrudnienia przez wymagany okres w państwowej jednostce organizacyjnej, zakres jej obowiązków służbowych nie obejmował wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Wyrokiem z dnia lipca 2016 r., sygn. , Wojewódzki Sąd Administracyjny w W (dalej: WSA w W lub Sąd) oddalił skargę E K. na decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie sprzeciwu od wpisu na listę adwokatów. WSA w W nie podzielił poglądu Skarżącej, według którego zastosowanie wykładni literalnej art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a. prowadzi do rezultatu niedającego się zaakceptować z punktu widzenia celu tej regulacji i że zastosowanie wykładni celowościowej i systemowej pozwoliłoby na uznanie, że Skarżąca spełnia wymogi określone w tym przepisie. Sąd wskazał, iż zakres obowiązków Skarżącej w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, obok czynności, które można uznać za odpowiadające merytorycznie czynnościom, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a., „obejmował również, szereg innych zadań, mających charakter administracyjny, nie związanych z czynnościami, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b P.a. Do obowiązków Skarżącej należało (...) również prowadzenie kalendarza zajęć służbowych departamentu, dziennika korespondencji, zaopatrywanie pracowników departamentu w materiały biurowe, kopiowanie dokumentów, uczestniczenie w spotkaniach służbowych oraz sporządzanie protokołów z tych spotkań, kierowanie interesantów zgłaszających się bezpośrednio lub telefonicznie do właściwych pracowników. (...) Zakres obowiązków Skarżącej związanych z zatrudnieniem w Prokuraturii Generalnej wskazuje, że praca w tej państwowej jednostce organizacyjnej, na stanowiskach, które zajmowała Skarżąca, wiąże się nie tylko z wykonywaniem merytorycznych zadań, ale również zadań administracyjnych, których w żadnym razie nie da się zaliczyć do czynności, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b P.a. Powyższe natomiast wyklucza

uznanie, że osoba zajmująca takie stanowisko, rzeczywiście spełnia wymogi doświadczenia zawodowego, wymaganego na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b P.a.” (s. 12-13 powołanego wyroku WSA w W ). Zdaniem Sądu, proponowanej przez Skarżącą wykładni art. 66 ust. 1 pkt. 5 lit. b sprzeciwiają się też względy systemowe, gdyż „zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 P.a., wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do osób, które przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa. Tymczasem interpretacja proponowana przez Skarżącą pozwalałaby na wpisanie na listę adwokatów, bez spełnienia wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego, osób które przepracowały trzy lata na innym stanowisku niż radcy lub starszego radcy Prokuratorii Generalnej i które nie spełniają wymogów zatrudnienia ich na stanowisku radcy lub starszego radcy Prokuratorii Generalnej” (s. 13 *ibidem*). Odnosząc się do przesłanek z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c Prawa o adwokaturze, Sąd podzielił stanowisko organu i wskazał, że „[z] samego zadania leżącego w gestii Prokuratorii Generalnej, polegającego na opiniowaniu projektów aktów normatywnych (...) oraz zatrudnienia Skarżącej na stanowisku specjalisty oraz głównego specjalisty w Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa nie można wyprowadzić wniosku, że Skarżąca posiada wymagane na podstawie tego przepisu doświadczenie zawodowe w zakresie wykonywania, wymagających wiedzy prawniczej, czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. Z zakresu obowiązków Skarżącej w Prokuratorii Generalnej nie wynika, aby ten rodzaj zadań należał do obowiązków Skarżącej” (s. 14-15 *ibidem*).

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA), wyrokiem z dnia lutego 2019 r., sygn. , oddalił skargę kasacyjną Skarżącej od powołanego i cytowanego wyżej wyroku WSA w W .

W skardze konstytucyjnej, sporządzonej przez pełnomocnika, Skarżąca zakwestionowała zgodność z Konstytucją art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c Prawa o adwokaturze w przytoczonym na wstępie zakresie.

Zdaniem Skarżącej, „[n]iewzględnienie Prokuraturii Generalnej w kręgu podmiotów, w ramach których możliwe jest zdobycie doświadczenia zawodowego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) [u.p.a. – przyp. wł.], prowadzi do niekonstytucyjnego rezultatu stojącego w sprzeczności z treścią zasady demokratycznego państwa prawnego i równości wobec prawa w zw. z zasadą wolności wykonywania zawodu. Zgodnie z powyższymi zasadami, osoby znajdujące się w tej samej sytuacji winny być traktowane jednakowo w zakresie dostępu do zawodu” (s. 4 skargi konstytucyjnej).

W ocenie Skarżącej, „doświadczenie zdobyte w Prokuraturii Generalnej [Rzeczypospolitej Polskiej – przyp. wł.] nie odbiega od osiągalnego w kancelarii. Co więcej, w większości przypadków może je nawet przewyższać, z uwagi na charakter postępowań, w których zastępstwo procesowe wykonywane przez Prokuratorie Generalną jest obowiązkowe, tj. sprawach przed najwyższymi organami sądowymi (m. in. Sąd Najwyższy, trybunały międzynarodowe) oraz sprawach o znacznej wartości przedmiotu sporu, tj. tam, gdzie Sąd Okręgowy jest właściwy w pierwszej instancji (art. 7 ust. 1 i 3 ustawy o PGRP). Innymi słowy, doświadczenie zawodowe w Prokuraturii Generalnej jest tożsame z wymaganiami art. 66 ust. 1 pkt 5 lit b) ustawy Prawo o adwokaturze, a wręcz należy stwierdzić, że praca w Prokuraturii Generalnej oznacza przygotowanie na wyższym poziomie niż wymagane na podstawie zaskarżonego przepisu. Typowo bowiem wiąże się z koniecznością prowadzenia postępowania przed Sądem Najwyższym, sądami polubownymi oraz sądami powszechnymi w sprawach istotnej wagi lub o znacznej wartości przedmiotu sporu” (s. 6 *ibidem*).

Następnie Skarżąca podkreśliła, że „w Prokuraturii Generalnej wyodrębniony jest osobny pion obsługi administracyjnej. Zakres zadań asystentów zatrudnionych w departamentach merytorycznych nie obejmuje zatem

czynności administracyjnych. Takiej gwarancji rozdziału czynności nie ma w przypadku kancelarii prawnych” (s. 7 *ibidem*).

W związku z powyższym, w opinii Skarżącej, „nieuwzględnienie osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej na stanowisku asystentów radców w treści normy art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b [u.p.a. – przyp. wł.] łamie zasadę równości w dostępie do zawodu, prowadzi do dyskryminacji osób zdobywających doświadczenie zawodowe na stanowisku asystenta radcy Prokuraturii Generalnej oraz stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wraz z zawartą w niej dyrektywą rzetelnej legislacji” (*ibidem*).

Według Skarżącej, „równość wobec prawa w zakresie regulacji dotyczących dostępu do zawodu adwokata została zachwiana. Za osoby uprawnione do wykonywania zawodu w ramach ścieżki przewidzianej art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze uznaje się bowiem osoby zatrudnione w kancelariach prawnych lub zespołach adwokackich, lecz tego uprawnienia odmawia się osobom, które wykonują pracę jakościowo tożsamą, bądź wręcz bardziej zaawansowaną merytorycznie, lecz w niewymienionej *expressis verbis* w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) formie instytucjonalnej. Zaskarżony przepis prowadzi do dyskryminacji osób zdobywających doświadczenie zawodowe na stanowisku asystenta w Prokuraturii Generalnej. Brak jest jakiegokolwiek relewantnej cechy dystynktywnej, na podstawie której osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej, na potrzeby art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze, miałyby być traktowane odmiennie od osób pracujących w kancelariach radców prawnych bądź adwokatów. Natura doświadczenia zawodowego zdobywanego w ramach kancelarii prawnej i Prokuraturii Generalnej jest tożsama kategorialnie, a pod względem merytorycznym praca w Prokuraturii niejednokrotnie przewyższa jakość doświadczenia zawodowego osiągalnego w kancelarii. Osoby nabywające doświadczenie zawodowe w ramach Prokuraturii Generalnej dają co najmniej tę samą rękojmię prawidłowego wykonywanie zawodu, co kandydat na adwokata

korzystający ze ścieżki przewidzianej w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze. W świetle powyższego, zaskarżony przepis stoi w sprzeczności z wzorcem konstytucyjnym wyrażonym w art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji” (s. 8 *ibidem*).

W przekonaniu Skarżącej, „[w] związku ze wskazanymi naruszeniami zasad równości i niedyskryminacji na podstawie zaskarżonego przepisu doszło do niedopuszczalnego ograniczenia wolności skarżącej do wyboru i wykonywania zawodu, ucieleśnionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. (...) Wolność wykonywania zawodu nie ma charakteru absolutnego i może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności w przypadku prawa wykonywania zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata. W okolicznościach niniejszej sprawy przepis ustanawiający kryteria dostępu do zawodu adwokata czyni to jednak w sposób nadmiernie arbitralny i dyskryminujący osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej. Skarżąca podnosi, iż, mimo spełnienia przez nią wymagań leżących u podstaw *ratio legis* zaskarżonego przepisu, w sposób zaprzeczający zasadom równości wobec prawa, niedyskryminacji i rzetelnej legislacji, osoby w sytuacji takiej, jak skarżąca, nie są objęte dyspozycją normy wynikającej z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze. W konsekwencji, prawo skarżącej do wyboru i wykonywania zawodu zostało naruszone” (s. 8-9 *ibidem*).

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności regulacji kwestionowanej w punkcie 2. *petitum* skargi konstytucyjnej, Skarżąca powołała się na określone ustawowo zadania Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zakresie opiniowania projektów aktów normatywnych oraz przytoczyła dane o liczbie takich projektów, które w okresie zatrudnienia Skarżącej wpłynęły do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, a następnie stwierdziła, że w świetle tych danych, „art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c) ustawy Prawo o adwokaturze jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim wyklucza ponad trzyletnie zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej jako

spełniające wymaganie wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej i związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. Przedstawione wyżej rozważania dotyczące naruszenia praw i wolności konstytucyjnych skarżącej przez niekonstytucyjne brzmienie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze przyjmuje się *mutatis mutandis* do zarzutu niekonstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c) ustawy Prawo o adwokaturze. W szczególności wskazać należy, że nieuwzględnienie w treści zaskarżonego przepisu doświadczenia zdobytego w strukturach Prokuraturii Generalnej stoi w sprzeczności z zasadami równości wobec prawa, niedyskryminacji oraz rzetelnej legislacji ucieleśnionymi w art. 32 ust. 1 i 2 oraz [art. – przyp. wł.] 2 Konstytucji, prowadząc do rezultatu naruszającego wolność wyboru i wykonywania zawodu adwokata wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Brak jest jakichkolwiek istotnych okoliczności uzasadniających zróżnicowane traktowanie w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c) ustawy Prawo o adwokaturze osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej i osób zatrudnionych w innych instytucjach wykonujących czynności związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego” (s. 10-11 *ibidem*).

Pismem z dnia 22 listopada 2019 r. udział w postępowaniu dotyczącym skargi konstytucyjnej E K. zgłosił Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik, RPO), który przedstawił stanowisko, że:

- 1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) Prawa o adwokaturze jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie, w jakim pomija osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy;
- 2) w pozostałym zakresie postępowanie, na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: ustawa otpTK), podlega umorzeniu.



Przedstawienie merytorycznego stanowiska, dotyczącego zarzutów podniesionych przez Skarżącą, musi zostać poprzedzone ustaleniem, czy skarga konstytucyjna spełnia wymagania, od których zależy dopuszczalność jej rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny.

Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania jest bowiem obowiązany do badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej i kontrolowania, czy nie zachodzi ujemna przesłanka wydania orzeczenia, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie wniosku, skargi konstytucyjnej lub pytania prawnego. Z uwagi na to, że przepisy nie określają terminu wyłączającego możliwość badania dopuszczalności skargi konstytucyjnej, wymóg badania ujemnych przesłanek wydania orzeczenia, pociągających za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania, jest aktualny przez cały czas rozpoznania skargi. Badanie przez Trybunał Konstytucyjny, czy skarga konstytucyjna spełnia konstytucyjne i ustawowe wymogi niezbędne do jej rozpoznania, następuje więc także po zakończeniu etapu wstępnego rozpoznania i skierowaniu tejże skargi do merytorycznego rozpoznania. Skład wyznaczony do merytorycznego rozpoznania skargi nie jest związany wynikiem wstępnej weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej (*vide* – wydany w pełnym składzie Trybunału Konstytucyjnego – wyrok z dnia 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 53, a także postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 14 grudnia 2011 r., sygn. SK 29/09, OTK ZU nr 10/A/2011, poz. 130; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 37 oraz 20 lutego 2019 r., sygn. SK 30/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 8).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, 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. Przepis ten „ustanawia trzy podstawowe przesłanki dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Pierwszą jest naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których podmiotem jest skarżący [lub skarżący – przyp. wł.]. Zgodnie z drugą przesłanką wymagane jest uzyskanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej rozstrzygającego o tych wolnościach lub prawach. Zgodnie z trzecią przesłanką konieczne jest wykazanie, że ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie których wydano orzeczenie w sprawie skarżącej [lub skarżącego – przyp. wł.], stanowią źródło naruszenia jej [lub jego – przyp. wł.] wolności lub praw” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2). Mając na względzie te przesłanki, Trybunał Konstytucyjny wskazywał, iż „[f]ormułując zarzut niezgodności z Konstytucją, skarżący ma obowiązek wykazać, że jest podmiotem konkretnych konstytucyjnych wolności lub praw. Cięży na nim ciężar uprawdopodobnienia, że ta wolność lub prawo zostały naruszone, a naruszenie to wynika z treści zakwestionowanych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 czerwca 2016 r., sygn. SK 26/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 48).

„Specyfikę skargi konstytucyjnej wśród innych pism inicjujących postępowanie przed TK wyznaczają jej przedmiot i wzorce kontroli. Skarga może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Może być jednak wniesiona jedynie na taki akt, na podstawie którego organ ostatecznie rozstrzygnął o wolnościach, prawach lub obowiązkach skarżącego” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2019 r., sygn. SK 19/19, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 31). Skarga konstytucyjna jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli konkretnej. 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 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 (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 2 kwietnia 2003 r., sygn. Ts 193/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 145; 13 listopada 2007 r., sygn. SK 40/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 137; 14 marca 2017 r., sygn. SK 42/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 15; 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 39).

Zasady wnoszenia skarg konstytucyjnych określa powołana wcześniej ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy otpTK, skarga konstytucyjna zawiera:

- 1) określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją;
- 2) wskazanie, która konstytucyjna wolność lub prawo skarżącego, i w jaki sposób – zdaniem skarżącego – zostały naruszone;
- 3) uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego ze wskazaną konstytucyjną wolnością lub prawem skarżącego, z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie;
- 4) przedstawienie stanu faktycznego;
- 5) udokumentowanie daty doręczenia wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1;

6) informację, czy od wyroku, decyzji lub innego rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 77 ust. 1, został wniesiony nadzwyczajny środek zaskarżenia.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że „[z]arzuty sformułowane w skardze muszą uprawdopodobniać niekonstytucyjność kwestionowanej regulacji, co oznacza konieczność wywiedzenia z zaskarżonych przepisów określonej normy, wskazanie właściwych wzorców konstytucyjnych wyrażających prawa podmiotowe przysługujące osobom fizycznym bądź prawnym i – przez porównanie treści wynikających z obu regulacji – wykazanie ich wzajemnej niezgodności. Innymi słowy obowiązkiem skarżącego jest nie tylko wskazanie określonego rodzaju naruszonego prawa lub wolności, ale również sformułowanie argumentów, które mogłyby uprawdopodobnić postawiony zarzut niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, OTK ZU z 2017 r., seria B, poz. 32; *vide* też – postanowienie z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 7 oraz powołane tam orzecznictwo).

W niniejszej sprawie skarga konstytucyjna nie odpowiada wymogom formalnym warunkującym jej merytoryczne rozpoznanie przez Trybunał Konstytucyjny.

W *petitum* skargi, jako przedmiot kontroli, wskazane zostały przepisy art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) i lit. c) Prawa o adwokaturze, które stanowią:

„1. Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

(...)

5) osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:

(...)

- b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, lub
- c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub
- (...)”.

Powyższe przepisy określają osoby uprawnione do ubiegania się o wpis na listę adwokatów bez odbywania aplikacji adwokackiej i bez złożenia egzaminu adwokackiego, w sposób alternatywny wobec zasady wyrażonej w art. 65 pkt 4 u.p.a., zgodnie z którym przesłanką wpisu jest odbycie w Rzeczypospolitej Polskiej aplikacji adwokackiej i złożenie egzaminu adwokackiego (*vide* – J. Trela, *Art. 66, [w:]*: *Prawo o adwokaturze. Komentarz [online]*, Wolters Kluwer).

Skarżąca zakwestionowała każdy z tych przepisów „w zakresie, w jakim (...) odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”. Taki sposób określenia przedmiotu kontroli wskazuje, że Skarżąca nie wnosi o prostą kontrolę konstytucyjności wskazanych przepisów, ale o ocenę wywiedzionych z nich norm, w myśl których zakres podmiotowy art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i lit. c u.p.a. nie obejmuje osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na wymienionych stanowiskach „asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”.

Odnosząc się do tak określonego przedmiotu kontroli, należy stwierdzić, że o ile nie ulega wątpliwości, iż art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i lit. c u.p.a. były podstawą ostatecznego orzeczenia w sprawie o wpis Skarżącej na listę adwokatów, to analiza dołączonych do skargi dokumentów nie potwierdza, aby zastosowano wywiedzione z tych przepisów normy o treści wskazanej przez Skarżącą.

Analizując normę wywiedzioną przez Skarżącą z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b Prawa o adwokaturze, zaskarżoną w punkcie 1. *petitum* skargi konstytucyjnej, trzeba w pierwszej kolejności zauważyć, że z niekwestionowanych ustaleń faktycznych, które były podstawą kolejnych orzeczeń w sprawie o wpis Skarżącej na listę adwokatów, wynika, że Skarżąca nie pracowała w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (powołanej ustawą z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, aktualny tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 762) na stanowisku asystenta radcy, lecz w (istniejącej do 31 grudnia 2016 r.) Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa jako specjalista, a następnie główny specjalista.

Treść dołączonych do skargi konstytucyjnej wyroków WSA w W i NSA wskazuje, że zarówno sądy administracyjne, jak i organ, stwierdzając, iż Skarżąca nie spełnia warunków określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a., odnosiły się jedynie do zatrudnienia i czynności wykonywanych przez Skarżącą na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, a nie do zadań realizowanych na stanowisku asystenta radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W sprawie Skarżącej nie została zatem zastosowana wykładnia kwestionowanych przepisów w kontekście zatrudnienia i czynności wykonywanych na stanowisku asystenta radcy, które nawet nie istniało w okresie zatrudnienia Skarżącej w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, gdyż wprowadzono je dopiero, z dniem 19 listopada 2015 r., ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1635).

Przewidziane w art. 66 ust. 1 pkt. 5 lit. b u.p.a. przesłanki zwolnienia od spełnienia wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie wiążą wymaganego doświadczenia zawodowego z zatrudnieniem w wymienionych podmiotach świadczących pomoc prawną na określonych stanowiskach. W niniejszej sprawie Skarżąca zakwestionowała jednak tę regulację jedynie w opisanym wcześniej zakresie, w odniesieniu do zatrudnienia na wymienionych konkretnie stanowiskach w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z zasadą związania Trybunału Konstytucyjnego granicami zaskarżenia (art. 67 ustawy otpTK), sposób oznaczenia przez Skarżącą przedmiotu zaskarżenia, podobnie jak wzorce i treść zarzutów, wyznaczają ramy orzekania w danej sprawie (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2018 r., sygn. SK 20/15, *op. cit.*). Uwzględniając zatem określony przez Skarżącą zakres zaskarżenia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a. oraz konkretny charakter kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, należy uznać za niedopuszczalne merytoryczne rozpatrywanie sformułowanego w punkcie 1. *petitum* zarzutu w części dotyczącej osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowisku asystenta radcy.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie bowiem wskazywał, że „w świetle przesłanek skargi konstytucyjnej, określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie budzi wątpliwości to, że kontroli sprawowanej przez Trybunał w trybie skargi konstytucyjnej może podlegać tylko ta norma, której zastosowanie spowodowało skutek oceniany przez skarżącego w kategoriach naruszenia jego praw lub wolności” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 59/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 162; *vide* również – powołane tam orzecznictwo). Natomiast w niniejszej sprawie norma prawna zrekonstruowana przez Skarżącą z art. 66 ust. 1 pkt. 5 lit. b u.p.a., w części odnoszącej się do osób zatrudnionych na stanowisku asystenta radcy, nie została, jak wcześniej wskazano, zastosowana w postępowaniu o wpis E K. na listę adwokatów.

Niedopuszczalność wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny zachodzi też w pozostałej części zarzutu podniesionego w punkcie 1. *petitum* skargi konstytucyjnej.

Kwestionując art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a., w zakresie, w jakim nie obejmuje osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowiskach asystenta radcy oraz specjalisty i głównego specjalisty, Skarżąca nie przedstawiła argumentów lub dowodów na poparcie tak sformułowanego zarzutu w części dotyczącej osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowisku specjalisty lub głównego specjalisty. Argumenty powołane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej na poparcie tego zarzutu dotyczą jedynie osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy. Brak jest natomiast odpowiedniego odniesienia do sytuacji prawnej osób, które były zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty, na których pracowała Skarżąca. Z treści skargi nie wynika przy tym, by Skarżąca utożsamiała obowiązki wykonywane na stanowisku specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z zadaniami wykonywanymi na stanowisku asystenta radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i aby w związku z tym argumenty dotyczące doświadczenia zawodowego na stanowisku asystenta radcy miały się odnosić również do stanowisk specjalisty lub głównego specjalisty. O ile bowiem w odniesieniu do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz stanowisk asystenta radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa Skarżąca jednoznacznie wskazała na analogiczny – jej zdaniem – charakter zadań (s. 5 skargi konstytucyjnej, przypisy nr 4-7), o tyle brak jest takiego stwierdzenia w odniesieniu do zadań i doświadczenia zawodowego na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa oraz asystenta



radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Należy zatem stwierdzić, że w zakresie zarzutu sformułowanego w punkcie 1. *petitum*, w części dotyczącej osób zatrudnionych na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa lub Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, skarga nie spełnia wymogu określonego w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy otpTK.

Również RPO, uzasadniając, w piśmie z 10 lutego 2020 r., przedstawione wcześniej stanowisko, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.p.a. jest niezgodny z art. 2 i art. 32 ust. 1 w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji w zakresie, w jakim pomija osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy, nie odniósł się do sytuacji prawnej osób, które były – tak jak Skarżąca – zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty. Powołując argumenty dotyczące doświadczenia zawodowego wynikającego z zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy, w odniesieniu do zajmowanych przez Skarżącą stanowisk specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa Rzecznik poprzestał na sformułowaniu oceny, że „Skarżąca bez wątplenia wykonywała wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w Prokuraturii Generalnej (gdzie radcami zostają głównie osoby posiadające uprawnienia do wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego). Wykonywana przez nią praca swoim zakresem pokrywa się z czynnościami wykonywanymi przez podmioty wymienione w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) Prawa o adwokaturze i jako taka winna zostać uwzględniona jako przesłanka uprawniająca do wpisu na listę adwokatów” (s. 4 pisma RPO z 20 lutego 2020 r.).

W związku z powyższym, skoro norma wywiedziona przez Skarżącą z art. 66 ust. 1 pkt. 5 lit. b Prawa o adwokaturze, w części dotyczącej osób

zatrudnionych na stanowisku asystenta radcy, nie była podstawą orzeczenia w sprawie o wpis Skarżącej na listę adwokatów, a w pozostałej części, dotyczącej osób zatrudnionych na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty, skarga konstytucyjna nie zawiera uzasadnienia, rozpoznanie całego zarzutu sformułowanego w punkcie 1. *petitum* tejże skargi należy uznać za niedopuszczalne.

Analizując z kolei przedmiot kontroli wskazany w punkcie 2. *petitum* skargi konstytucyjnej, należy zauważyć, iż podstawą stwierdzenia, że Skarżąca nie spełnia przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pkt. 5 lit. c u.p.a., nie było uznanie pracy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa za niestanowiącą, przewidzianego w tym przepisie, zatrudnienia w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych, lecz ustalenie, że zakres obowiązków Skarżącej nie obejmował wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

WSA w W                    zgodził się ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości, że pomimo udowodnionego okresu zatrudnienia w państwowej jednostce organizacyjnej, Skarżąca nie spełniła wymogu określonego w drugiej części tego przepisu. Z bezspornych ustaleń faktycznych przyjętych za podstawę orzeczenia nie wynikało bowiem, aby do obowiązków Skarżącej należały zadania związane z wykonywaniem, wymagających wiedzy prawniczej, czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego (*vide* – s. 14-15 powołanego wcześniej wyroku WSA w W                    ). Pogląd ten podzielił NSA, który uznał za niezasadne zarzuty dotyczące naruszenia prawa materialnego i oddalił skargę kasacyjną Skarżącej.

Podstawą wyroku NSA, którym oddalono skargę kasacyjną Skarżącej od wyroku WSA w W                    oddalającego skargę na decyzję Ministra Sprawiedliwości o sprzeciwie od wpisu na listę adwokatów, była zatem inna norma, niż wywiedziona przez Skarżącą z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c Prawa

o adwokaturze. Zaskarżony w punkcie 2. *petitum* skargi konstytucyjnej art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c u.p.a. został wprawdzie zastosowany w sprawie Skarżącej, ale jednak w innym zakresie niż kwestionowany w skardze konstytucyjnej.

Wskazanie – jako przedmiotu kontroli – normy, która nie stanowiła podstawy ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie Skarżącej, stanowi przeszkodę dla rozpoznania zarzutu podniesionego w punkcie 2. *petitum* skargi konstytucyjnej i samodzielnie przesądza o konieczności umorzenia postępowania w tej części (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 27 września 2010 r., sygn. Ts 85/08, OTK ZU nr 6/B/2010, poz. 415 i z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 17).

Jak bowiem konsekwentnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2019 r., sygn. SK 22/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 3). „W świetle art. 79 ust. 1 Konstytucji podstawą skargi konstytucyjnej może być norma prawna, którą sąd lub inny organ władzy publicznej wywiódł z zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2017 r., sygn. SK 38/15, *op. cit.*).

Niezależnie od powyższego należy też zauważyć, że w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 2. *petitum* skarga konstytucyjna nie spełnia też ustawowych wymogów warunkujących możliwość merytorycznego rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż nie zawiera określenia, na czym – w ocenie Skarżącej – miała polegać niezgodność kwestionowanej regulacji ze wskazanymi wzorcami kontroli, ani argumentów lub dowodów na poparcie tego zarzutu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wyjaśniano, że prawidłowe wykonanie obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne wolności lub prawa i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polega nie tylko na oznaczeniu (numerycznym)

w *petitum* skargi postanowień Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, lecz także na precyzyjnym przedstawieniu treści wolności lub praw wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2016 r., sygn. Ts 380/15, OTK ZU z 2016 r., seria B, poz. 280). „Skarżący musi zatem wskazać, jakie z powołanego przez niego wzorca kontroli wynikają uprawnienia, i wyjaśnić, na czym polega korespondujący z nimi obowiązek prawodawcy” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 68).

W postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sformułowanie zarzutu oznacza sprecyzowanie przez skarżącego krytyki, nadanie ściśle określonej formy słownej jego twierdzeniu, że norma niższego rzędu jest niezgodna z normą wyższego rzędu. Istotę zarzutu stanowi zindywidualizowanie relacji między poddanym kontroli aktem normatywnym a wzorcem wskazanym przez skarżącego. Indywidualizacja ta polega na uzasadnieniu twierdzenia, że konkretny akt normatywny jest niezgodny z tym wzorcem. Uzasadnienie zarzutu musi polegać na sformułowaniu takich argumentów, które przemawiają na rzecz niezgodności zachodzącej pomiędzy normami wynikającymi z kwestionowanych przepisów a normami zawartymi we wzorcach kontroli. Wymóg uzasadnienia należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. W procedurze kontroli norm ciężar dowodu, że zaskarżony przepis jest niezgodny z Konstytucją, spoczywa – co do zasady – na podmiocie inicjującym kontrolę przed Trybunałem Konstytucyjnym. Obowiązkiem tegoż podmiotu jest wykazanie bezpośredniego i konkretnego naruszenia wzorców kontroli, przy czym nie może się to sprowadzać do przytoczenia treści odpowiedniego przepisu Konstytucji (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122; 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, OTK ZU

nr 5/A/2013, poz. 68; 28 lipca 2014 r., sygn. Ts 73/11, OTK ZU nr 4/B/2014, poz. 293; 1 lutego 2017 r., sygn. SK 38/14, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 2).

„Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie. Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące (...), lecz zawsze muszą być argumentami <nadającymi się> do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2010 r., sygn. P 10/10, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 78). Przedstawiona przez skarżącego argumentacja powinna doprowadzić do obalenia przyjętego w systemie prawnym domniemania konstytucyjności i legalności przepisów prawa (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia: 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, *op. cit.* i 5 czerwca 2013 r., sygn. SK 25/12, *op. cit.* oraz 20 września 2017 r., sygn. Ts 136/17, *op. cit.*).

Trybunał Konstytucyjny podkreślał też, że z obowiązku odpowiedniego przedstawienia naruszonych praw konstytucyjnych oraz sposobu tego naruszenia i przedstawienia adekwatnej argumentacji uprawdopodobniającej stawiane zarzuty „nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który orzekając – zgodnie z art. 67 ust. 1 u.o.t.p. TK – jest związany granicami skargi konstytucyjnej (...). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p. TK), co skutkuje odmową nadania dalszego biegu skardze na etapie wstępnego rozpoznania albo umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku przy rozpoznaniu merytorycznym. Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2018 r.,

sygn. Ts 173/17, OTK ZU z 2019 r., seria B, poz. 59, *vide* też – powołane tam orzecznictwo).

Nie można uznać za spełnienie powyższych wymogów przedstawienia w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zadań Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w zakresie opiniowania projektów aktów prawnych oraz ogólnego odwołania się do argumentów powołanych na poparcie zarzutu sformułowanego w punkcie 1. *petitum*.

W związku z powyższym należy uznać, że w zakresie zarzutu podniesionego w punkcie 2. *petitum* skarga konstytucyjna nie spełnia warunków określonych w art. 53 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy otpTK.

Tym samym również z tego powodu należy uznać za niedopuszczalne merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej w tym zakresie.

Z tych wszystkich względów wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hojnowski*  
Zastępcy Prokuratora Generalnego