SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, 27 lipca 2015 r.

Sygn. akt SK 11/14
BAS-WPTK-897/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY
KANCELARIA
wpł. dnia 28. 07. 2015
L.dz. ..... L. zał. .....

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej P T z 12 czerwca 2012 r. (sygn. akt SK 11/14), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 615 ze zm.) **jest zgodny** z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 70 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto wnoszę o **umorzenie postępowania** w pozostałym zakresie na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Uzasadnienie

I. Stan faktyczny i prawny sprawy skarżącego

Treść skargi konstytucyjnej wraz z dołączonymi do niej dokumentami pozwalają ustalić następujący stan faktyczny i prawny, który legł u podstaw niniejszego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Okręgowa Rada Adwokacka (dalej: ORA) w K na posiedzeniu października 2007 r. podjęła – na podstawie art. 79 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 615; dalej: p.a., prawo o adwokaturze) w związku z § 8 i 19 regulaminu aplikacji adwokackiej uchwalonego przez Naczelną Radę Adwokacką w dniu 3 września 2005 r. ze zm. (dalej: regulamin z 2005 r.) – uchwałę o skreśleniu aplikanta adwokackiego P T (dalej: skarżący) z listy aplikantów Izby Adwokackiej w K z dniem października 2007 r. W uzasadnieniu uchwały wskazano na otrzymanie przez skarżącego dwukrotnie, czerwca 2007 r. oraz września 2007 r., negatywnych ocen z kolokwium rocznego oraz poprawkowego kolokwium rocznego.

Skarżący złożył odwołanie do Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA). Na skutek odwołania Prezydium NRA podjęło uchwałę z lutego 2008 r. o utrzymaniu w mocy uchwały z października 2007 r.

Od powyższej uchwały Prezydium NRA skarżący złożył odwołanie do Ministra Sprawiedliwości. W dniu lipca 2008 r. Minister Sprawiedliwości wydał decyzję, w której uchylił w całości ww. uchwałę Prezydium NRA i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania.

Po ponownym rozpoznaniu sprawy Prezydium NRA, uchwałą z października 2008 r., utrzymało w mocy zaskarżoną uchwałę ORA w K Następnie, listopada 2008 r., P T złożył odwołanie od powyższej uchwały do Ministra Sprawiedliwości. Decyzją z lipca 2009 r. Minister Sprawiedliwości utrzymał w mocy zaskarżoną uchwałę.

Na przywołaną wyżej decyzję skarżący złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w W (dalej: WSA w W), który wyrokiem z czerwca 2010 r. oddalił skargę. Od wyroku WSA w W skarżący wniósł

skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA). Wyrokiem z marca 2012 r., sygn. akt skarga kasacyjna została oddalona.

II. Przedmiot kontroli

1. Zaskarżony art. 79 ust. 2 p.a. stanowi, że: „Okręgowa rada adwokacka może skreślić aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata". Przepis ten został zakwestionowany w zakresie, w jakim „umożliwia skreślenie z listy aplikantów wyłącznie na podstawie negatywnego wyniku kolokwium rocznego".

Z *petitum* i uzasadnienia skargi wynika, że skarżący nie kwestionuje normy kompetencyjnej upoważniającej ORA do dokonania czynności konwencjonalnej (tj. skreślenia aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich), a jedynie wskazany przez ustawodawcę powód, z uwagi na który ORA może dokonać skreślenia (tj. „nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata"). Innymi słowy, skarżący nie podważa kompetencji ORA *per se*, a jedynie przesłankę jej wykonywania.

Z uwagi na tak wyznaczony zakres zaskarżenia, dla oceny art. 79 ust. 2 p.a. merytoryczne znaczenie mają przepisy wewnętrzne wydawane przez Naczelną Radę Adwokacką.

2. Regulamin odbywania aplikacji adwokackiej jest uchwalany przez NRA na podstawie art. 58 pkt 12 lit. b p.a. Przepis ten stanowi, że do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy uchwalanie regulaminów dotyczących zasad odbywania aplikacji adwokackiej.

W dniu ostatecznego rozstrzygnięcia o prawach skarżącego jego sytuację prawną współkształtowały przepisy regulaminu z 2005 r. Zgodnie z § 8 tego aktu prawnego: „Okręgowa rada adwokacka może skreślić aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji, jeżeli stwierdzi jego nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata". Przepis ten był tożsamy treściowo z art. 79 ust. 2 p.a. Szczegółowe warunki skreślenia z listy aplikantów adwokackich z powodu nieprzydatności do wykonywania zawodu określał § 19 ust. 1 regulaminu z 2005 r., zgodnie z którym: „Negatywny wynik kolokwium rocznego,

negatywna opinia patrona lub negatywna opinia kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji adwokackiej stanowią podstawę do stwierdzenia przez Okręgową Radę Adwokacką nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu".

3. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem § 9 ust. 3 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej wprowadzonego uchwałą nr 55/2011 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 listopada 2011 r. (dalej: regulamin odbywania aplikacji adwokackiej): „Podstawą do stwierdzenia przez okręgową radę adwokacką nieprzydatności aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu może być brak postępów w realizacji celów określonych w § 2 niniejszego Regulaminu oraz uchybienie obowiązkom wynikającym z § 5 ust. 1 niniejszego Regulaminu przejawiające się albo negatywnym wynikiem sprawdzianu, negatywnym wynikiem kolokwium, jak też negatywną opinią patrona, negatywną opinią kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji adwokackiej, uchybieniem obowiązkowi uczestnictwa w zajęciach oraz innymi okolicznościami mającymi znaczenie dla oceny przydatności aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu".

Z kolei § 9 ust. 4 i ust. 5 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej określa wymogi proceduralne postępowania w sprawie stwierdzenia nieprzydatności aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu.

Zgodnie z § 9 ust. 4 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej: „Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieprzydatności aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu wszczyna się z urzędu lub na wniosek kierownika szkolenia lub patrona. Aplikanta adwokackiego zawiadamia się o tym fakcie niezwłocznie w wykorzystywanej przez okręgową radę adwokacką dotychczasowej formie kontaktu z aplikantem (za pośrednictwem telefonu, faksu, jak też poczty elektronicznej lub tradycyjnej)". Jak stanowi § 9 ust. 5 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej: „Przed podjęciem uchwały okręgowa rada adwokacka umożliwia aplikantowi złożenie w wyznaczonym terminie wyjaśnień, które mogą mieć formę pisemną lub ustną. Okręgowa rada adwokacka może też umożliwić wydanie dodatkowej opinii patronowi oraz kierownikowi szkolenia. Brak udzielenia wyjaśnień i nieuzyskanie opinii wskazanych osób nie stanowi przeszkody do podjęcia uchwały".

Oznacza to, że NRA na podstawie powołanego wyżej upoważnienia ustawowego do uchwalenia regulaminu (art. 58 pkt 12 lit. b p.a.) doprecyzowała przesłankę wykonywania przez ORA kompetencji, o której mowa w zaskarżonym

przepisie, w ten sposób, że wskazała fakultatywne podstawy jej zastosowania oraz określiła procedurę jej zastosowania.

Analizując oba wspomniane wyżej regulaminy, należy stwierdzić, że przepisy regulaminu dotyczące skreślenia przez okręgową radę adwokacką aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich uległy zasadniczej zmianie. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że przesłanka stwierdzenia nieprzydatności aplikanta adwokackiego do wykonywania zawodu została sprecyzowana, po drugie – została uszczegółowiona procedura rozstrzygania przez organy samorządu adwokackiego o jej występowaniu.

Sejm pragnie zwrócić uwagę, że powołane wyżej zmiany zasad odbywania aplikacji adwokackiej przez rozszerzenie gwarancji proceduralnych spełniają częściowo postulaty wnioskodawcy odnośnie do zmiany obowiązującego stanu prawnego.

4. Niezależnie od zmian regulaminu, przedmiotem zaskarżenia jest art. 79 ust. 2 ustawy i przesłanka zeń wynikająca. Sejm podziela przy tym z pogląd wyrażony w stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którym należy pominąć wskazany w *petitum* skargi zakres zaskarżenia art. 79 ust. 2 p.a. odnoszący się do stanu faktycznego w sprawie skarżącego. Niezaskarżenie przepisów regulaminu uchwalonego na podstawie upoważnienia ustawowego (art. 58 pkt 12 lit. b p.a.) przesądza o tym, że kontroli może podlegać tylko treść normatywna art. 79 ust. 2 p.a. w zakresie „w jakim przepis ten stanowi o możliwości skreślenia aplikanta adwokackiego z listy aplikantów, jeżeli okręgowa rada adwokacka stwierdzi jego «nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata»".

III. Analiza formalnoprawna

1. W *petitum* i uzasadnieniu skargi konstytucyjnej jako samodzielne lub związkowe wzorce kontroli wskazano: 1) zasadę poprawnej legislacji i zasadę określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji); 2) zasadę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji); 3) zasadę równości (art. 32 Konstytucji); 4) wolność wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji); 5) prawo dostępu do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji).

2. Biorąc pod uwagę treść *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy zwrócić uwagę na częściowo nieprawidłowe określenie wzorców kontroli. Skarżący nie skoordynował podnoszonych w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej zarzutów z przepisami Konstytucji stanowiącymi wzorce kontroli.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nieprecyzyjne przyporządkowanie przepisów Konstytucji poszczególnym zarzutom nie stanowi samo w sobie przesłanki umorzenia postępowania, jeżeli uzasadnienie skargi konstytucyjnej bezspornie pozwala usystematyzować zarzuty oraz zrekonstruować problemy konstytucyjne. Zasadę *falsa demonstratio non nocet* stosuje się w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną nie tylko w odniesieniu do norm stanowiących przedmiot kontroli, ale również do norm prawnych stanowiących wzorzec kontroli (zob. wyrok TK z 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07 i powołane tam orzecznictwo).

Sejm pragnie jednak zauważyć, że konkretny charakter postępowania inicjowanego skargą konstytucyjną, stan faktyczny i prawny leżący u podstaw wydanych w sprawie skarżącego wyroków sądów, a także konfrontacja uzasadnienia skargi konstytucyjnej z wymogami sformułowanymi w ustawie z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK) stoją na przeszkodzie rozpoznaniu wszystkich zidentyfikowanych zarzutów.

3. Analizując wskazany przez skarżącego art. 31 ust. 3 Konstytucji, należy zauważyć, że zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału oraz poglądami doktryny prawa, wzorcami kontroli w skardze konstytucyjnej mogą być tylko te przepisy, które wyrażają konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia TK z: 24 października 2001 r., sygn. akt SK 10/01; 20 stycznia 2010 r., sygn. akt Ts 197/08; por. też L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 353). Samodzielnym wzorcem kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną nie może być art. 31 ust. 3 Konstytucji. Naruszenie tego przepisu może mieć miejsce w sytuacji, gdy doszło do ingerencji w zagwarantowane w innych przepisach Konstytucji wolności lub prawa. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten nie formułuje samoistnego prawa o randze konstytucyjnej i zawsze musi być współstosowany z innymi normami Konstytucji (zob. wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. akt SK 24/02; postanowienia TK z: 29 grudnia 2009 r., sygn. akt Ts 393/08; 17 grudnia 2009 r., sygn. akt U 6/08).

Biorąc powyższe pod uwagę, art. 31 ust. 3 Konstytucji należy w niniejszej sprawie traktować jako wzorzec posiłkowy dla zasady wolności wykonywania zawodu oraz prawa do nauki.

4. Odnosząc się do wskazanego przez skarżącego art. 2 Konstytucji, należy zauważyć, że przepis ten może tylko w pewnych wypadkach stanowić wzorzec kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, przy czym możliwość tę „należy traktować jako wyjątkową i subsydiarną" (wyrok TK z 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, pojawia się ona w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeżeli skarżący wskaże wywiedzione z art. 2 Konstytucji prawa lub wolności, które wyraźnie nie zostały wysłowione w treści innych przepisów konstytucyjnych, to ten przepis będzie pełnił funkcję samodzielnego wzorca kontroli konstytucyjności prawa (zob. postanowienia TK z: 24 stycznia 2001 r., sygn. akt Ts 129/00; 21 czerwca 2001 r., sygn. akt Ts 187/00; 6 marca 2001 r., sygn. akt Ts 199/00; 10 sierpnia 2001 r., sygn. akt Ts 56/01, oraz wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01). Po drugie, jeżeli skarżący odwoła się do jednej z zasad wyrażonych w art. 2 Konstytucji dla uzupełnienia lub wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia praw i wolności statuowanych w innym przepisie konstytucyjnym, to art. 2 Konstytucji pełnić będzie funkcję pomocniczego wzorca kontroli występującego w powiązaniu z innym przepisem konstytucyjnym (zob. wyroki TK z: 6 lutego 2002 r., sygn. akt SK 11/01; 10 lipca 2007 r., sygn. akt SK 50/06; por. też np. postanowienie TK z 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08).

W tym kontekście istotne jest jednak, że w orzecznictwie konstytucyjnym podkreśla się, iż „[k]onstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawnego pozwala na rekonstrukcję tzw. zasad pochodnych [...]. Zasady pochodne, funkcjonalnie ze sobą powiązane i mające częściowo wspólną treść, nie są jednak tożsame. Zasada zaufania obywatela do państwa i prawa nie jest tożsama z zasadą poprawnej legislacji, mimo że obie służą osiągnięciu pewności prawa, która jest konstytucyjną wartością. W świetle bogatego orzecznictwa konstytucyjnego z zasady lojalności, która zakazuje m.in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany «reguł gry», wynikają przede wszystkim: a) ochrona praw nabytych i ekspektatyw, b) uwzględnianie interesów w toku, c) generalny zakaz retroakcji oraz d) wymóg odpowiedniej *vacatio legis*. Zasada poprawnej legislacji z kolei zawiera w sobie w szczególności wymóg określoności

prawa oraz nakaz dochowania odpowiedniego trybu jego stanowienia [...]. W konsekwencji różne zarzuty i przywołane na ich poparcie argumenty mogą przemawiać za naruszeniem tych zasad. Niezgodność z zasadą lojalności nie pociąga za sobą automatycznie niezgodności z zasadą poprawnej legislacji. Nie każde naruszenie zaufania obywatela do państwa i prawa polega na uchybieniu określoności prawa. [...] każda z tych zasad, jakkolwiek wywiedziona z art. 2 Konstytucji, wymaga odrębnego i właściwego do swej treści uzasadnienia. Kontrola konstytucyjności z każdą z tych zasad dokonywana jest bowiem przez pryzmat odmiennych kryteriów, które składają się na różne testy" (wyrok TK z 19 maja 2011 r., sygn. akt K 20/09).

Biorąc pod uwagę treść uzasadnienia skargi, należy stwierdzić, że art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim wprowadza zasadę poprawnej legislacji oraz zasadę określoności prawa, jest powołany dla wzmocnienia argumentacji dotyczącej naruszenia zasady wolności wykonywania zawodu oraz prawa do nauki.

5. Ponadto skarżący jako jeden z wzorców kontroli wskazał obydwa ustępy art. 32 Konstytucji: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne" (ust. 1); „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny" (ust. 2). W związku z tym przywołać należy postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2001 r. (sygn. akt SK 10/01), w którym wyjaśniono wątpliwości (pojawiające się również w orzecznictwie samego Trybunału) związane z przywoływaniem tego wzorca w skardze konstytucyjnej. Wskazano tam m.in., że: „Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że stwierdzenie jego naruszenia nie jest możliwe przez dokonanie «prostego» zestawienia wzorca konstytucyjnego i zakwestionowanej normy podkonstytucyjnej. Nieodzowne jest uwzględnienie także norm podkonstytucyjnych regulujących status prawny innych jednostek (grup jednostek) oraz porównanie (zestawienie) norm, których adresatem jest skarżący i norm adresowanych przede wszystkim do osób znajdujących się w takiej samej lub podobnej co do istotnych elementów sytuacji. Z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia istotne jest, aby te ważne elementy sytuacji faktycznej i prawnej skarżącego i innych adresatów z grupy (grup) «porównywalnych» miały swoje konstytucyjne odniesienie. Inaczej mówiąc, art. 32 Konstytucji określa sytuację prawną jednostki «wspólnie» z inną normą, która

wyznacza sytuację prawną innych podmiotów. [...] Przyjmując, że art. 32 wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, dotyczącą konstytucyjnych wolności i praw jednostki, założyć można, że – będące jego pochodną – prawo do równego traktowania także odnosi się przede wszystkim do realizacji tych właśnie wolności i praw. [...] Konstytucja nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Oznacza to, że w pełni konstytucyjny wymiar prawo równego traktowania uzyskuje w przypadku «nierówności» dotykającej określonych (unormowanych) w Konstytucji wolności i praw. [...] Uznając więc prawo do równego traktowania za konstytucyjne prawo jednostki Trybunał Konstytucyjny podkreśla, iż ma ono charakter niejako prawa «drugiego stopnia» («metaprawa»), tzn. przysługuje ono w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako «samoistnie». Jeżeli te normy lub działania nie mają odniesienia do konkretnych określonych w Konstytucji wolności i praw, prawo do równego traktowania nie ma w pełni charakteru prawa konstytucyjnego, a to sprawia, że nie może ono być chronione za pomocą skargi konstytucyjnej. [...] art. 32 Konstytucji wyraża przede wszystkim zasadę ogólną, i dlatego winien być w pierwszej kolejności odnoszony do konkretnych przepisów Konstytucji, nawet jeżeli konstytucyjna regulacja danego prawa jest niepełna i wymaga konkretyzacji ustawowej. W takim zakresie wyznacza on także konstytucyjne prawo do równego traktowania. Mamy tu do czynienia z sytuacją «współstosowania» dwóch przepisów Konstytucji, a więc nie tylko z prawem do równego traktowania, ale ze skonkretyzowanym prawem do równej realizacji określonych wolności i praw konstytucyjnych. W skardze konstytucyjnej należy powołać oba przepisy Konstytucji, dopiero one wyznaczają bowiem konstytucyjny status jednostki, który przez regulację ustawową lub podustawową został naruszony".

Przyjęte w zacytowanym postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego rozumienie art. 32 Konstytucji utrwaliło się w późniejszych orzeczeniach polskiego sądu konstytucyjnego, który obecnie konsekwentnie przyjmuje, iż „zawarta w art. 32 Konstytucji zasada równości nie stanowi samodzielnego źródła praw lub wolności o charakterze podmiotowym; [...] przedmiotem skargi konstytucyjnej nie może być naruszenie samej zasady równości, lecz jej naruszenie w związku z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym" (postanowienie TK z 25 listopada 2009 r.,

sygn. akt SK 30/07; zob. też np. wyroki TK z: 1 kwietnia 2008 r., sygn. akt SK 96/06; 12 stycznia 2010 r., sygn. akt SK 2/09; 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08 oraz postanowienia TK z: 28 października 2008 r., sygn. akt Ts 177/08; 1 kwietnia 2009 r., sygn. akt SK 42/07; 26 listopada 2009 r., sygn. akt SK 7/08). Wobec powyższego, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, czy w niniejszej sprawie skarżący potraktował art. 32 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji jako samodzielny wzorzec kontroli, czy też jako wzorzec związkowy, łączący się z określonym konstytucyjnym prawem podmiotowym.

O ile w *petitum* skargi konstytucyjnej skarżący wskazuje art. 32 jako wzorzec związkowy wobec art. 65 ust. 1 oraz art. 70 ust. 1 Konstytucji, nie uściślając, czy chodzi o naruszenie zasady równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji), czy zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), o tyle z treści skargi wyraźnie wynika, że odwołuje się on jedynie do naruszeń zasady równego traktowania (skarga, s. 4-6).

Należy jednak zauważyć, że w orzecznictwie konstytucyjnym rozróżnia się zakres normowania obu ustępów art. 32 Konstytucji (por. wyroki TK z: 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt P 41/09; 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12). W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny wymaga od inicjatora kontroli odrębnego uzasadnienia zarzutu naruszenia nakazu równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) oraz zarzutu naruszenia zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji). W wypadku nieudowodnienia, że został naruszony zakaz dyskryminacji, rozumiany jako kwalifikowana postać nierówności, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK (zob. wyroki TK z: 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12; 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12).

Z treści skargi konstytucyjnej wynika, że skarżący sformułował jedynie zarzut nierównego traktowania, a nie dyskryminacji (por. wyroki TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12; 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12). Skarżący nie wskazuje bowiem, że prawodawca zróżnicował jego sytuację „wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć, wiek bądź pochodzenie społeczne" (wyrok TK z 5 lipca 2011 r., sygn. akt P 14/10).

Tym samym w analizowanym zakresie skarżący nie spełnił wymogu wynikającego z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem konstytucyjnym: „Prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób)

zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, musi polegać nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodabniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – orzekając, jest związany granicami skargi konstytucyjnej" (postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. akt Ts 21/07).

Uwzględniając powyższe, jak również poglądy sformułowane w wyrokach TK z: 12 lipca 2012 r., sygn. akt P 24/10; 18 marca 2014 r., sygn. akt SK 53/12 oraz 25 września 2014 r., sygn. akt SK 4/12 – należy uznać, że postępowanie w zakresie kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przedstawiony w skardze wywód odnosi się przede wszystkim do naruszenia zasady równego traktowania podmiotów podobnych. Trzeba wskazać, iż istotą zasady równości jest „[...] nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań, zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Podmioty różniące się mogą być natomiast traktowane odmiennie. Ocena każdej regulacji prawnej z punktu widzenia zasady równości musi być zatem poprzedzona dokładnym zbadaniem sytuacji prawnej podmiotów i przeprowadzeniem analizy, tak gdy chodzi o ich cechy wspólne, jak też cechy różniące [...]" (wyrok TK z 13 grudnia 2007 r., sygn. akt SK 37/06; zob. także wyroki TK z: 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04; 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07).

Analizując treść uzasadnienia skargi, należy stwierdzić, że jedyną cechą relewantną, na jaką wskazuje skarżący, jest skreślenie z listy aplikantów adwokackich z uwagi na negatywny wynik kolokwium rocznego. Jednocześnie skarżący argumentuje, że różne traktowanie podmiotów charakteryzujących się tą cechą opiera się na rozbieżności w wyrokach sądów administracyjnych.

Z punktu widzenia podniesionych przez wnioskodawcę zarzutów jako problematyczne jawi się ich odniesienie do wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości. Wskazanie przez wnioskodawcę na odmienność praktyki stosowania zaskarżonej regulacji nie jest wystarczające dla uznania dopuszczalności kontroli jej zgodności z art. 32 ust. 1 Konstytucji przede wszystkim dlatego, że art. 79 ust. 2 p.a. przewiduje tzw. uznanie administracyjne w zakresie stwierdzenia przydatność aplikanta do zawodu. Trudno przyjąć, że już samo przyznanie w przepisie prawa organowi pewnego luzu decyzyjnego (uznania) godzi w konstytucyjną zasadę równości, przesądzając o jego wadliwej – z punktu widzenia ustawy zasadniczej – konstrukcji.

Co więcej, tego typu argumentacja, nawet jeśli wskazywałaby na wadliwości w zakresie stosowania przepisów, nie może być uwzględniona w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trzeba bowiem pamiętać, że jest on „sądem prawa", co oznacza, iż przedmiotem jego kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, nie zaś akty stosowania prawa. Ponadto: „Zgodnie z art. 79 Konstytucji skarga konstytucyjna musi dotyczyć prawnej podstawy rozstrzygnięcia, które było przyczyną naruszenia prawa podmiotowego podlegającego ochronie konstytucyjnej. Nie może natomiast – nawet jeśli istnieje naruszenie tego prawa – dotyczyć stosowania prawa przez organ wydający wyrok lub decyzję" (wyrok TK z 2 czerwca 2010 r., sygn. akt SK 38/09; por. również np. wyroki TK z: 7 listopada 2006 r., sygn. akt SK 42/05 i 6 grudnia 2006 r., sygn. akt SK 25/05 oraz postanowienia TK z: 11 maja 2009 r., sygn. akt SK 37/07; 1 lutego 2000 r., sygn. akt Ts 183/99; 21 czerwca 2000 r. i 28 sierpnia 2000 r., obydwa pod sygn. akt Ts 33/00; 3 września 2003 r. i 25 lutego 2004 r., obydwa pod sygn. akt Ts 142/03).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że postępowanie w zakresie kontroli z art. 32 ust. 1 Konstytucji powinno podlegać **umorzeniu** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

IV. Zarzuty skarżącego

1. Skarżący w uzasadnieniu skargi podnosi, że art. 79 ust. 2 p.a. stanowi niedopuszczalne konstytucyjnie ograniczenie prawa do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji) oraz wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Niedopuszczalność tego ograniczenia ma polegać na naruszeniu zasady

proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji) z uwagi na nieprzydatność tych ograniczeń dla założonego przez ustawodawcę konstytucyjnie usprawiedliwionego celu, jakim jest ochrona wolności i praw innych osób, w tym wypadku – klientów osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Powyższą tezę skarżący popiera szeregiem argumentów. Po pierwsze, odnosi się on do ograniczonego zakresu czynności, jakie wykonuje aplikant adwokacki, i braku samodzielności jego działań. Po drugie, skarżący podnosi, że adwokat, jako gwarant prawidłowego działania aplikanta, z racji ukształtowania zawodu adwokata zapewnia właściwy poziom ochrony wolności i praw klientów.

Z powyższych argumentów skarżący wyprowadza wniosek, że działania nieprofesjonalnego aplikanta nie niosą ze sobą ryzyka dla klientów, w związku z czym regulacja zmierzająca do usunięcia z aplikacji adwokackiej osób nieprzydatnych do wykonywania zawodu adwokata nie jest przydatna do ochrony praw i wolności klientów osób wykonujących zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata.

Z ostrożności procesowej skarżący odnosi się również do wymogu niezbędności ograniczeń wolności i praw. W trójstopniowym teście proporcjonalności wymóg niezbędności zakłada ocenę, czy proponowany przez ustawodawcę środek jest najmniej dolegliwy dla jednostki spośród wszystkich środków mogących doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego skutku. Skarżący zauważa, iż „podległość aplikanta wobec patrona oraz organów adwokatury sprawia, że ewentualna ochrona klientów przed taką «nieprzydatną do wykonywania zawodu» jednostką może być realizowana na wiele sposobów, począwszy od prostego nieupoważniania jej do zastępstwa procesowego adwokata, aż po zawieszenie w prawach aplikanta czy też skreślenie z listy, na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego".

2. Argumentacja dotycząca naruszenia zasady proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jest uzupełniona o wątki dotyczące naruszenia zasady poprawnej legislacji, zasady określoności przepisów prawa (art. 2 Konstytucji). Skarżący wskazuje, że wykorzystanie przez ustawodawcę sformułowania niedookreślonego przesądza o braku możliwości dokonania prawidłowej wykładni zakwestionowanego przepisu prawa o adwokaturze. W jego ocenie kategoria nieprzydatności do wykonywania zawodu nie została przez

ustawodawcę „w żaden sposób zdefiniowana, brak jest nawet jakichkolwiek wskazówek, co ustawodawca rozumie pod tym pojęciem".

Jako argument przemawiający za niemożnością jednoznacznej rekonstrukcji normy wypływającej z art. 79 ust. 2 p.a. skarżący wskazuje rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych.

V. Wzorce konstytucyjne

1. W myśl art. 65 ust. 1 Konstytucji: „Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa".

Przywołany przepis zawiera regulację tzw. wolności pracy, ujmowanej niekiedy bardziej szczegółowo w postaci trzech rodzajów praw pozostających w funkcjonalnym związku: prawa do wyboru i wykonywania zawodu, prawa do wyboru miejsca pracy, prawa do ochrony przed pracą przymusową (zob. A. Patulski, *Wolność pracy, prawo do pracy, zakaz pracy przymusowej. Studia z zakresu prawa pracy*, Kraków 1995, s. 55 i n.; zob. także wyroki TK z: 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98; 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 27 marca 2008 r., sygn. akt SK 17/05; 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 15/09). Precyzując treść tej zasady, w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 30/98) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji, wyrażając pozytywny aspekt wolności pracy, obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikacyjny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). Jednakże pełna wolność pracy to nie tylko brak przymusu, lecz także brak ograniczeń, polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawa wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia, bez przymuszania ich jednocześnie do robienia czegoś innego (zob. wyrok TK w sprawie o sygn. akt SK 15/09).

Z uwagi na treść zdania drugiego art. 65 ust. 1 Konstytucji, w którym zawarto upoważnienie do określenia przez ustawodawcę wyjątków od wolności pracy, jest oczywiste, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego. W wielu orzeczeniach dotyczących m.in. przepisów regulujących kwalifikacje, zasady dopuszczenia do wykonywania określonego zawodu lub pozbawiania takiej możliwości, Trybunał podkreślał, że wolność wykonywania zawodu i wolność pracy musi wręcz być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa

wykonywania określonego zawodu, a także wyznaczenie sposobów i metod wykonywania zawodu (zob. przykładowo wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99). Wprowadzane w tej mierze wyjątki powinny, naturalnie, pozostawać w zgodzie z innymi wartościami konstytucyjnymi oraz ogólną zasadą proporcjonalności. W opinii Trybunału Konstytucyjnego, niezależnie od przysługiwania ustawodawcy swobody co do wyboru celu i środków określonej regulacji ustawowej, z art. 65 ust. 1 Konstytucji wynika także zakaz wprowadzania ograniczeń polegających na ustanawianiu norm, które chociaż nie mają charakteru formalnego zakazu, to uniemożliwiają lub znacznie utrudniają korzystanie z wolności pracy przez wyodrębnioną kategorię osób (zob. przykładowo wyroki TK z: 6 marca 2007 r., sygn. akt SK 54/06; 29 listopada 2011 r., sygn. akt SK 15/09).

2. Zgodnie z art. 70 ust. 1 Konstytucji: „Każdy ma prawo do nauki. Nauka do 18 roku życia jest obowiązkowa. Sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa".

Wysłowione w Konstytucji prawo do nauki stanowi nie tylko samoistne (odrębne) prawo podmiotowe, ale też postrzegane być musi jako przesłanka dla należytej realizacji większości pozostałych praw i wolności jednostki (zob. L. Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. III, Warszawa 2003, komentarz do art. 70, s. 3). Treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy (kształcenia), prowadzonego w zorganizowanych formach w sposób regularny i ciągły, obejmującego najpierw pewien kanon podstawowych wiadomości ogólnych, a następnie umożliwiającego uzyskiwanie pogłębionej wiedzy specjalistycznej, kończonego uzyskaniem dokumentów, jednolicie w skali kraju, dających szansę kontynuowania nauki bądź wykonywania określonego zawodu (zob. *ibidem*). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na niejednoznaczny charakter prawa do nauki. Powszechny jest pogląd – utwierdzony brzmieniem tytułu podrozdziału Konstytucji „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne" – że mowa o klasycznym prawie socjalnym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki (utrzymywanie bezpłatnych szkół, organizowanie dojazdu do szkół, dotowanie podręczników itp.). Jednocześnie, możliwe jest rozumienie prawa do nauki jako wolności człowieka pozwalającej na realizację aktu jego woli, której treścią jest zakaz podejmowania przez władze państwowe kroków godzących w swobodę wyboru

(zob. O.M. Rudak [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 494-495). Na socjalny charakter prawa do nauki wskazują także inni autorzy: „Przez prawo do nauki należy rozumieć samoistne, klasyczne prawo socjalne, o charakterze podmiotowym, tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki" (S. Bułajewski, M. Dąbrowski [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,* red. M. Chmaj, Warszawa 2006, s. 177). Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w wydanym w pełnym składzie wyroku z 8 listopada 2000 r. (sygn. akt SK 18/99), prawo do nauki musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i podstawowego dobra społecznego. Celem i istotą tego prawa jest stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych.

3. W myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw".

Zasada proporcjonalności jest rozumiana w doktrynie i orzecznictwie jako wymóg przydatności, konieczności i proporcjonalności *sensu stricto* ograniczeń praw i wolności. W orzeczeniu z 26 kwietnia 1995 r. (sygn. akt K 11/94) Trybunał Konstytucyjny określił pytania, na jakie należy udzielić odpowiedzi przy badaniu dopuszczalności ograniczeń: „1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana; 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela". Takie rozumienie zasady proporcjonalności znajduje konsekwentnie odzwierciedlenie w późniejszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Zasada ta „z jednej strony stawia [...] przed prawodawcą każdorazowo wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby ingerencji w danym stanie faktycznym w zakres prawa bądź wolności jednostki. Z drugiej zaś winna ona być rozumiana jako wymóg stosowania takich środków prawnych, które będą skuteczne, a więc rzeczywiście służące realizacji zamierzonych przez prawodawcę celów. Ponadto chodzi tu o środki

niezbędne, w tym sensie, że chronić będą określone wartości w sposób, bądź w stopniu, który nie mógłby być osiągnięty przy zastosowaniu innych środków. Niezbędność to również skorzystanie ze środków jak najmniej uciążliwych dla podmiotów, których prawa lub wolności ulegną ograniczeniu. Ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie" (wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98).

4. Skarżący posiłkowo formułuje zarzut naruszenia zasady prawidłowej legislacji, wywodzonej z art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej". Odnosi się w szczególności do niezachowania standardu dostatecznej określoności przepisów prawa (dalej: zasada określoności).

Jednym z pierwszych orzeczeń, w którym Trybunał rozważał zasadę określoności, był wyrok z 27 listopada 1997 r. (sygn. akt U 11/97). Sąd konstytucyjny, badając przepisy z dziedziny ubezpieczeń społecznych, podkreślił, że: „Adresatem norm tej gałęzi prawa są często osoby starsze, o ograniczonych możliwościach życiowych, dla których świadczenia emerytalno-rentowe stanowią jedyną podstawę egzystencji. Określanie uprawnień tych osób w sposób niejasny, przy pomocy wielokrotnych i nieprecyzyjnych odesłań, uniemożliwiających samodzielną orientację w treści obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, a tym samym w znacznym stopniu wykluczającą kontrolę działań organów ubezpieczeń społecznych, stanowi drastyczne naruszenie zasady dostatecznej określoności regulacji prawnych kształtujących sferę praw i wolności obywatelskich". Należy zatem przyjąć, że istotnym wyznacznikiem dochowania wymogów wynikających z omawianej zasady jest stanowienie przepisów w sposób na tyle jasny i precyzyjny, aby umożliwiały adresatom samodzielną orientację w treści przepisów prawa. Natomiast w wyroku z 10 listopada 1998 r. (sygn. akt K 39/97) Trybunał wskazał na następujące elementy podlegające rozważeniu w kontekście zasady określoności: należyta poprawność, precyzyjność i jasność przepisu. Jak zauważył: „Adresat normy prawnej musi wiedzieć, jakie jego zachowanie i z jakich przyczyn ma znaczenie prawne". W wyroku z 17 października 2000 r. (sygn. akt SK 5/99) Trybunał skonstatował, że: „[N]akaz określoności przepisów prawnych, rozumiany jako wymaganie sformułowania tych przepisów w sposób zapewniający dostateczny stopień precyzji

w ustaleniu ich znaczenia i skutków prawnych, traktować należy jako jeden z elementów zasady ochrony zaufania obywatela do państwa, wynikający z art. 2 konstytucji". Z kolei w wydanym w pełnym składzie wyroku z 21 marca 2001 r. (sygn. akt K 24/00), sąd konstytucyjny wskazał, że: „Z tak ujętej [nakładającej wymóg formułowania przepisu w sposób poprawny, precyzyjny i jasny – uwaga własna] zasady określoności wynika, że każdy przepis prawny winien być skonstruowany poprawnie z punktu widzenia językowego i logicznego – dopiero spełnienie tego warunku podstawowego pozwala na jego ocenę w aspekcie pozostałych kryteriów. Wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie".

Założenia dotyczące stosowania zasady prawidłowej legislacji w odniesieniu do przepisów ograniczających konstytucyjne prawa i wolności zostały omówione w wyroku TK z 30 października 2001 r. (sygn. akt K 33/00). Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału: „Dla oceny zgodności sformułowania określonego przepisu prawa z wymaganiami poprawnej legislacji istotne są [...] trzy założenia. Po pierwsze – każdy przepis ograniczający konstytucyjne wolności lub prawa winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom. Po drugie – przepis ten powinien być na tyle precyzyjny, aby zapewniona była jego jednolita wykładnia i stosowanie. Po trzecie – przepis taki winien być tak ujęty, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw".

Obszernego zestawienia zaprezentowanych wyżej uwag, wraz z licznie przytoczonym orzecznictwem, Trybunał Konstytucyjny dokonał w wyroku z 13 marca 2010 r. (sygn. akt K 8/08). Sąd konstytucyjny wskazał tam, że: „Ustawodawca powinien dążyć do możliwie maksymalnej realizacji wymogów składających się na tę zasadę [określoności przepisów – uwaga własna]. Z powyższych względów na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Tym samym stopień określoności konkretnych regulacji podlega każdorazowej

relatywizacji w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych, jakie towarzyszą podejmowanej regulacji. Relatywizacja ta stanowi naturalną konsekwencję nieostrości języka, w którym redagowane są teksty prawne oraz różnorodności materii podlegającej normowaniu".

W swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny wychodzi również poza zaprezentowany powyżej kanon interpretacji zasady prawidłowej legislacji, rozszerzając jej stosowanie do oceny przepisów prawa z punktu widzenia celu, jaki przyświecał ustawodawcy przy ich wprowadzaniu. Przykładowo, w wyroku z 24 lutego 2003 r. (sygn. akt K 28/02) Trybunał skonstatował, że: „Zasady poprawnej legislacji obejmują również podstawowy z punktu widzenia procesu prawotwórczego etap formułowania celów, które mają zostać osiągnięte przez ustanowienie określonej normy prawnej. Stanowią one podstawę do oceny, czy sformułowane ostatecznie przepisy prawne w prawidłowy sposób wyrażają wysławianą normę oraz czy nadają się do realizacji zakładanego celu".

W przywołanym już wyroku z 17 maja 2005 r. (sygn. akt P 6/04) Trybunał, wychodząc w swych rozważaniach od domniemania racjonalnego ustawodawcy, uznał, że racjonalność stanowionego prawa (implikowana przez powyższe założenie) musi zostać uznana za „składową przyzwoitej legislacji". Jak zauważył: „legislacja nieracjonalna nie może być w demokratycznym państwie prawnym uznana za «przyzwoitą», choćby nawet spełniała wszelkie formalne kryteria poprawności (na przykład w zakresie formy aktu czy trybu jego uchwalenia i ogłoszenia)". Przytoczyć trzeba również pogląd Trybunału, wyrażony w wyroku z 18 grudnia 2008 r. (sygn. akt K 19/07), zgodnie z którym Trybunał „nie widzi jednak możliwości wywiedzenia z zasady prawidłowej legislacji nakazu formułowania przepisów wyłącznie w taki sposób, aby przy ustalaniu ich konsekwencji prawnych całkowicie wykluczona była konieczność liczenia się z tym, że na ostateczny rezultat wpływ będą miały czynniki lub parametry, które ze względu na swą zmienność w czasie nie dają się z góry (czyli prospektywnie) jednoznacznie określić".

Jak zauważa Trybunał w wyroku z 12 lutego 2013 r. (sygn. akt K 6/12): „Nie każda niejasność przepisu, będąca następstwem naruszenia zasady poprawnej legislacji, uzasadnia uznanie go za niekonstytucyjny, lecz taka tylko, która nie daje się usunąć mimo zastosowania powszechnie przyjętych w doktrynie prawniczej i judykaturze metod wykładni".

VI. Zgodność przepisów

1. Analizując *petitum* i uzasadnienie skargi konstytucyjnej, należy stwierdzić, że przedstawiony w skardze problem konstytucyjny sprowadza się do pytania, czy ustawodawca, przyznając okręgowej radzie adwokackiej kompetencję do skreślenia aplikanta z listy aplikantów adwokackich ze względu na nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata, nie dokonał nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do nauki (art. 70 ust. 1 Konstytucji) oraz wolność wykonywania zawodu skarżącego (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Skarżący posiłkowo podnosi przy tym zarzut niedookreśloności normy kompetencyjnej (art. 2 Konstytucji). Innymi słowy, w ocenie skarżącego kompetencja okręgowej rady adwokackiej do skreślenia aplikanta adwokackiego z listy aplikantów adwokackich w okresie pierwszych dwóch lat aplikacji została określona przez prawodawcę wadliwie.

Aby dokonać oceny opisanego powyżej problemu, należy przeanalizować kontekst normatywny, w jakim funkcjonuje art. 79 ust. 2 p.a. Należy stwierdzić, że jest on elementem grupy przepisów odnoszących się do odbywania aplikacji adwokackiej. Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny: „Aplikacja adwokacka stanowi podstawową formę przygotowania zawodowego do podjęcia i wykonywania zawodu adwokata. W ramach aplikacji adwokackiej aplikanci przechodzą nie tylko szkolenie teoretyczne, ale – co stanowi jej specyfikę – doskonalą umiejętności praktyczne, objęte zakresem zawodu adwokata. Podejmują w szczególności – dotychczas pod nadzorem swego patrona – czynności zawodowe należące do typowych dla wykonywania zawodu adwokata: udzielają porad prawnych, przygotowują opinie prawne, redagują pisma procesowe, a nawet – w zakresie określonym przez prawo – podejmują czynności wchodzące w zakres zastępstwa procesowego przed sądami i innymi organami" (wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

W ocenie Sejmu charakter aplikacji adwokackiej pozwala na twierdzenie, że jej odbywanie jest związane zarówno z realizacją prawa do nauki, jak i wolności wykonywania zawodu.

2. W odniesieniu do prawa do nauki należy zauważyć, że w ramach niniejszego postępowania pogląd odmienny od przedstawionego wyżej prezentuje Prokurator Generalny (dalej: PG). Jego zdaniem konstytucyjne gwarancje prawa do

nauki odnoszą się do systemu edukacji publicznej, którego elementem nie jest aplikacja adwokacka. W ocenie PG „statuowana przez art. 70 ust. 1 Konstytucji RP zasada powszechnego i równego dostępu do nauki, nie znajduje zastosowania do aplikacji adwokackiej. Wskazany przepis Konstytucji RP nie tworzy też norm kompetencyjnych pozwalających na skonstruowanie roszczenia, inny jest cel i zakres art. 70 ust. 1 Konstytucji RP obejmującego odmienny obszar edukacji" (stanowisko PG z 12 czerwca 2015 r., s. 13-14).

Jak wskazano powyżej, w opinii przedstawicieli doktryny treścią prawa do nauki jest możliwość zdobywania wiedzy (kształcenia), prowadzonego w zorganizowanych formach w sposób regularny i ciągły, również w zakresie uzyskiwania pogłębionej wiedzy specjalistycznej w celu wykonywania określonego zawodu. Przy tak szerokim rozumieniu prawa do nauki za taką zorganizowaną formę uzyskiwania wiedzy trzeba uznać aplikację adwokacką.

Warto zauważyć, że do uzyskania uprawnień do wykonywania zawodu adwokata zasadniczo niezbędne jest przejście dwóch etapów kształcenia: skończenie studiów prawniczych i odbycie aplikacji (por. wyroki TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06; 12 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12). Poza wyjątkowymi przypadkami określonymi w prawie, jest to podstawowa droga uzyskiwania tych uprawnień. Nie byłoby zatem zasadne wyłączenie jednego z tych etapów z zakresu prawa do nauki.

Należy przy tym zaznaczyć, że w ocenie Sejmu w niniejszej sprawie prawa do nauki nie należy postrzegać jako pozytywnego publicznego prawa podmiotowego, którego korelatem po stronie państwa byłoby stworzenie narzędzi umożliwiających pobieranie nauki (utrzymywanie bezpłatnych szkół, organizowanie dojazdu do szkół, dotowanie podręczników itp.). Brak tych obowiązków po stronie państwa należy powiązać z faktem, że kształcenie w ramach aplikacji adwokackiej nie jest objęte obowiązkiem nauki i nie jest elementem systemu szkolnictwa publicznego. Prawo do nauki winno się w tym wypadku opierać na konstrukcji negatywnego publicznego prawa podmiotowego, w związku z istnieniem którego jednostka może oczekiwać od państwa braku działań, w tym działań legislacyjnych, które prowadziłyby do ograniczenia swobody wyboru drogi edukacyjnej.

3. Z uwagi na wymienioną wśród wzorców kontroli konstytucyjną wolność wykonywania zawodu należy zwrócić uwagę na specyfikę wykonywania zawodu adwokata.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji: „W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony". Oznacza to, że ustrojodawca przyznaje ustawodawcy kompetencje do tworzenia samorządów zawodowych. W ramach realizacji tych kompetencji ustawodawca kształtuje model działania tych samorządów, m.in. kreując narzędzia umożliwiające im sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Jak zauważa się w doktrynie, przepis ten „uzupełnia i rozwija zasadę pomocniczości umacniającą uprawnienia obywateli i ich wspólnot, o której mowa w Preambule oraz w art. 15 ust. 1 ustawy zasadniczej, statuującym zasadę decentralizacji władzy publicznej jako zasadę ustroju całego państwa" (M. Jackowski, *Ewolucja konstytucyjnego pojęcia pieczy w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Palestra" 2013, nr 11-12, s. 226).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku 26 listopada 2003 r. (sygn. akt SK 22/02) stwierdził, że: „Ustawodawca powołując samorząd danego zawodu i określając zakres jego działania, uznaje jednocześnie, że zawód ten mogą wykonywać osoby o wysokiej wiedzy specjalistycznej, odpowiednim poziomie etycznym [...]. Przyjmuje zatem, że dopuszczenie innych osób do wykonywania danego zawodu jest sprzeczne z interesem publicznym. [...] Należytą i wysoką jakość usług prawnych – pomocy prawnej świadczonej przez przedstawicieli tych zawodów zapewnia szereg instytucji, m.in.: 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 [...]".

W kontekście zarzutów skarżącego szczególnie istotna jest analiza dopuszczalnych ograniczeń prawa do wykonywania zawodu adwokata, który zalicza się do zawodów zaufania publicznego. Za takie zawody uznaje się profesje polegające na wykonywaniu zadań o szczególnym charakterze z punktu widzenia zadań publicznych i z troski o realizację interesu publicznego (zob. szerzej: A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne*

zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy, Opracowania tematyczne Biura Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa 2013).

Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 kwietnia 2006 r. (sygn. akt K 6/06): „Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza, w rozumieniu Konstytucji, ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Konstytucyjnym zadaniem samorządu zawodowego jest piecza nad zgodnym z regułami właściwymi dla danego zawodu jego wykonywaniem. Podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupie zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu".

Zgodnie z wyrażonymi w cytowanym wyżej judykacie poglądami Trybunału: „Od decyzji ustawodawcy zależy ponadto wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. [...] Z woli ustawodawcy kształcenie to [osób pretendujących do wykonywania zawodów prawniczych – uwaga własna] odbywa się w trybie różnych aplikacji i zostało powierzone poszczególnym samorządom prawniczym. Z woli ustawodawcy organy samorządu zawodowego zostały wyposażone w uprawnienie do określania zasad odbywania odrębnych, właściwych dla siebie aplikacji [...] W trosce o jakość czynności należących do zakresu wykonywania zawodu adwokata oraz właściwego przygotowania zawodowego aplikantów adwokackich do przyszłego wykonywania zawodu adwokata (w pełnym wymiarze czynności zawodowych) pożądane pozostaje objęcie całego przebiegu aplikacji adwokackiej pieczą organów samorządu adwokackiego nakierowaną na należyte wykonywanie zawodu. Elementem tej pieczy jest odpowiednio znaczący wpływ na «zasady odbywania aplikacji adwokackiej»" (wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

Konstytucyjne i ustawowe regulacje dotyczące pieczy samorządu zawodowego nad wykonywaniem zawodu, a w szczególności nad szkoleniem zawodowym, oraz odnoszące się do nich orzecznictwo będą kluczowe dla oceny proporcjonalności ingerencji w prawo do nauki oraz wolność wykonywania zawodu

skarżącego. Jak zauważono powyżej, wolność wykonywania zawodu to nie tylko brak przymusu, lecz także brak ograniczeń polegających na uniemożliwieniu podmiotom prawa wykonywania określonego zawodu czy zatrudnienia. Konieczność zdobycia odpowiednich uprawnień należy traktować jako jedno z najpowszechniejszych ograniczeń prawa do wykonywania zawodu.

4. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Sejmu ograniczenia w możliwości odbywania aplikacji adwokackiej stanowią ograniczenia zarówno prawa do nauki, jak i wolności wykonywania zawodu. Jako że skarżący nie różnicuje zarzutów w odniesieniu do naruszenia prawa do nauki oraz wolności wykonywania zawodu, Sejm uznaje za zasadne dokonać oceny dopuszczalności ograniczeń tych praw i wolności łącznie.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji umożliwia wprowadzanie przez ustawodawcę ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności ze względu na ochronę enumeratywnie wymienionych w tym przepisie wartości. W odniesieniu do zawodu adwokata i szkolenia zawodowego prowadzącego do zdobycia uprawnień do wykonywania zawodu, przy ograniczaniu wolności i praw wskazuje się w tym kontekście na racje związane z ochroną praw obywateli oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego (por. wyrok TK 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02).

Badając proporcjonalność wprowadzonych ograniczeń, warto podkreślić, że – jak wspomniano wcześniej – skarżący w swoim wystąpieniu do TK najszerzej odnosi się do niespełnienia przez zaskarżony przepis prawa o adwokaturze warunku przydatności ograniczeń wolności i praw do osiągnięcia usprawiedliwionego konstytucyjnie celu.

Wymóg przydatności wiąże się z koniecznością określenia, czy badany środek może doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że „warunków tych nie spełniają tylko takie przepisy, które utrudniają osiągnięcie celów lub nie wykazują żadnego związku z tymi celami (są irrelewantne)" (wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08).

Z tego punktu widzenia nieuzasadnione jest twierdzenie, że zaskarżona regulacja nie spełnia wymogu przydatności. Kompetencja okręgowej rady adwokackiej do skreślenia aplikanta z listy aplikantów adwokackich ze względu na nieprzydatność do wykonywania zawodu w ocenie Sejmu ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu merytorycznego aplikantów i eliminację osób, które nie wykazują

koniecznych predyspozycji do wykonywania zawodu. Biorąc pod uwagę, że zgodnie z przywołanym wcześniej poglądem Trybunału Konstytucyjnego zawody zaufania publicznego powinny wykonywać osoby o wysokiej wiedzy specjalistycznej oraz odpowiednim poziomie etycznym, należy uznać, że ograniczenia wprowadzone w zaskarżonym przepisie spełniają kryterium przydatności (wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. akt SK 22/02).

Wymóg niezbędności każe sprawdzić, czy proponowany przez ustawodawcę środek jest najmniej dolegliwy dla jednostki spośród wszystkich środków mogących doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego skutku. Kluczem do zbadania, czy omawiane ograniczenie jest niezbędne, jest ustalenie, czy samorząd adwokacki może zrealizować nałożone na niego zadania związane z pieczą nad wykonywaniem zawodu adwokata bez kompetencji określonej w art. 79 ust 2 p.a. Zdaniem Sejmu odpowiedź na to pytanie jest negatywna.

Istotna dla dokonania oceny niezbędności jest analiza szerszego kontekstu normatywnego odnoszącego się do przygotowania zawodowego adwokatów.

Zgodnie z art. 76 ust. 1 p.a.: „Celem aplikacji adwokackiej jest przygotowanie aplikanta do należytego i samodzielnego wykonywania zawodu adwokata, w szczególności wykształcenie umiejętności z zakresu zastępstwa procesowego, sporządzania pism, umów i opinii oraz przyswojenie zasad wykonywania zawodu".

Artykuł 65 pkt 4 p.a. stanowi, że na listę adwokatów może być wpisany ten, kto „odbył w Rzeczypospolitej Polskiej aplikację adwokacką i złożył egzamin adwokacki". W art. 66 p.a. zostały przewidziane sytuacje, kiedy wpisu na listę można dokonać z pominięciem wymogu odbycia aplikacji oraz złożenia egzaminu adwokackiego. Należy jednak zaznaczyć, że oba te przepisy wprowadzają dwa wymogi przesądzające o dopuszczalności wpisania na listę adwokatów: legitymowanie się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz praktykę zawodową w zawodach prawniczych (por. wyroki TK z: 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06; 12 lutego 2013 r., sygn. akt K 6/12).

Podstawowym sposobem uzyskania wpisu na listę adwokatów jest więc odbycie aplikacji adwokackiej i złożenie egzaminu adwokackiego. Nie można przy tym zgodzić się z twierdzeniem skarżącego, że z art. 66 p.a. wynika, iż „ustawodawca nie wiąże przymiotu zdolności do wykonywania zawodu z ukończeniem aplikacji adwokackiej, lecz raczej ze zdaniem egzaminu adwokackiego lub zdobyciem stosownego doświadczenia w inny sposób". W ocenie

Sejmu ustawodawca dał wyraz przekonaniu, że dopiero spełnienie obu tych przesłanek łącznie (odbycie aplikacji adwokackiej i złożenie egzaminu adwokackiego) stanowi gwarancję legitymowania się odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz praktyką zawodową, niezbędnymi dla dokonania wpisu na listę adwokatów. Wprawdzie w art. 66 p.a. przewidziane są wyjątki od obowiązku odbycia aplikacji w wypadku osób charakteryzujących się istotnymi dla relewantnej oceny cechami (jak m.in. bycie profesorem, doktorem habilitowanym nauk prawnych czy zajmowanie stanowiska sędziego, prokuratora lub wykonywanie zawodu radcy prawnego albo notariusza), jednak ta droga uzyskania uprawnień zawodowych nie jest typowa i stanowi wariant dostępny tylko dla osób o ugruntowanej pozycji zawodowej.

Biorąc pod uwagę konieczność odbycia aplikacji i jej specyfikę jako szkolenia zawodowego, należy stwierdzić, że jak każde szkolenie musi ono opierać się na określonych zasadach i stawiać określone wymagania przed osobą odbywającą szkolenie. Jedynie spełnienie tych wymagań może zakwalifikować osobę jako zdolną do wykonywania zawodu. Artykuł 79 ust. 2 p.a. pozwala samorządowi adwokackiemu na ocenę przebiegu aplikacji i tym samym jest w stanie zweryfikować przydatność aplikanta do wykonywania zawodu, co jest niezbędne do sprawowania pieczy nad aplikacją adwokacką w rozumieniu przyjętym przez Trybunał (wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06).

Ustawodawca zdecydował się na powierzenie oceny przydatności do wykonywania zawodu okręgowej radzie adwokackiej. Należy stwierdzić, że zaskarżony przepis wprowadza kompetencję, która jest warunkiem koniecznym dla właściwego ukształtowania aplikacji adwokackiej. W ocenie Sejmu nie istnieją środki mniej dolegliwe, które pozwoliłyby na osiągnięcie tego samego efektu.

Test proporcjonalności *sensu stricto* zakłada konieczność określenia, czy nałożone na obywatela ciężary pozostają we właściwej proporcji do efektów, jakie ma osiągnąć dana regulacja. Dokonując ważenia, należy przy tym wziąć pod uwagę „specyfikę wartości chronionych przez zaskarżoną regulację (wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i praw, które w jej rezultacie doznają ograniczenia, a także aksjologię Konstytucji jako całości" (wyrok TK z 23 listopada 2009 r., sygn. akt P 61/08).

Konstytucja przesądza tylko niektóre, podstawowe elementy prawa do nauki, a szczegółowe jego ukształtowanie jest obowiązkiem ustawodawcy zwykłego.

Podobnie w wypadku wolności wykonywania zawodu Konstytucja w art. 65 ust. 1 zdanie drugie przesądza, że nieuniknione są jej ograniczenia, a szczegółowe ich ukształtowanie jest obowiązkiem ustawodawcy zwykłego. W wypadku aplikacji adwokackiej ustawodawca uregulował w pewnym zakresie zasady jej odbywania, powierzając pewne kompetencje samorządowi zawodowemu adwokatów. Jedna z tych kompetencji jest przedmiotem zaskarżenia w niniejszej sprawie. Należy podkreślić, że powierzenie pewnego zakresu kompetencji samorządowi zawodowemu wynika z konieczności zapewnienia możliwości sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji). Należy również stwierdzić, że naturalnym elementem, wynikającym ze specyfiki prawa do nauki i wolności wykonywania zawodu, będzie zróżnicowanie dostępu do poszczególnych rodzajów szkoleń i, co za tym idzie, szczegółowych uprawnień zawodowych ze względu na kwalifikacje i talenty poszczególnych osób.

Nie oznacza to, że ocena przydatności do wykonywania obowiązków aplikanta dokonywana przez samorząd adwokacki może się odbywać dowolnie. Sejm pragnie zwrócić uwagę na szereg gwarancji proceduralnych, jakie wprowadza prawo o adwokaturze oraz regulamin odbywania aplikacji adwokackiej. Po pierwsze, wskazać trzeba przywoływany już wcześniej § 9 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej, określający podstawy stwierdzenia nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu adwokata, które musi uwzględniać okręgowa rada adwokacka. Po drugie, w wypadku stwierdzenia nieprzydatności aplikanta w następstwie negatywnego wyniku kolokwium należy zauważyć, że regulamin odbywania aplikacji adwokackiej w § 19 ust. 3 dopuszcza powtórzenie kolokwium. Oznacza to, że aplikant może dwukrotnie próbować uzyskać pozytywny wynik kolokwium, zanim dojdzie do rozpatrywania kwestii jego przydatności do wykonywania zawodu przed okręgową radą adwokacką. Po trzecie, od decyzji okręgowej rady adwokackiej aplikantowi przysługują środki odwoławcze, zarówno w ramach funkcjonowania samorządu adwokackiego, jak i w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 79 ust. 3 i ust. 4 oraz § 9 ust. 4 i ust. 5 regulaminu odbywania aplikacji adwokackiej). Funkcjonowanie opisanych wyżej gwarancji niweluje negatywny wpływ skarżonego rozwiązania na prawo do nauki i wolność wykonywania zawodu skarżącego, co ma wpływ na wynik testu proporcjonalności *sensu stricto*.

Zapewnienie przyszłym adwokatom właściwego szkolenia jest istotne ze względu na konieczność ochrony wolności i praw ich klientów. W tym kontekście

należy zwrócić uwagę na zakres i charakter czynności, jakie wykonuje aplikant adwokacki w ramach odbywania aplikacji, oraz ich wpływ na sytuację prawną klientów. Zgodnie z art. 77 ust. 1 p.a.: „Po sześciu miesiącach aplikacji adwokackiej aplikant adwokacki może zastępować adwokata przed sądami, organami ścigania, organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami, z wyjątkiem Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu". Artykuł 77 ust. 5 p.a. stanowi, że: „Aplikant adwokacki może sporządzać i podpisywać pisma procesowe związane z występowaniem adwokata przed sądami, organami ścigania i organami państwowymi, samorządowymi i innymi instytucjami – z wyraźnego upoważnienia adwokata, z wyłączeniem apelacji, skargi kasacyjnej i skargi konstytucyjnej". Nie jest więc uprawnione twierdzenie skarżącego, że „[c]zynności aplikanta mają [...] niejako charakter jedynie wewnętrzny, gdyż nie świadczy on usług dla klienta, lecz jedynie realizuje, dla potrzeb swojego szkolenia, pewne czynności zawodowe zlecone mu przez danego adwokata, co do zasady patrona". Takie postrzeganie statusu prawnego aplikanta adwokackiego przeczyłoby w ocenie Sejmu modelowi przyjętemu przez ustawodawcę, który zakłada, o czym świadczą przytoczone wyżej przepisy prawa o adwokaturze, określony zakres autonomii aplikanta w jego działaniach.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy zgodzić się z argumentacją przedstawioną w stanowisku Prokuratora Generalnego, zgodnie z którą „[w]adliwość czynności, do których wykonywania uprawniony jest aplikant adwokacki, może nieść za sobą nieodwracalne skutki rzutujące na sytuację prawną klienta. Konsekwencje te dotyczyć mogą w szczególności sytuacji majątkowej, mogą też polegać na utracie możliwości wzruszania niekorzystnych rozstrzygnięć sądów i innych instytucji rzutujących na jego sytuację prawną".

W ocenie Sejmu, wobec takiego uzasadnienia, możliwość skreślenia aplikanta z listy aplikantów adwokackich ze względu na nieprzydatność do wykonywania zawodu adwokata spełnia kryterium proporcjonalności *sensu stricto,* ponieważ ingerencja w wolności i prawa aplikanta pozostaje we właściwej relacji do chronionych przez ten mechanizm wartości.

Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że spełnienie warunków wynikających ze specyfiki szkolenia i możliwość wykluczenia aplikanta w razie niespełnienia tych warunków nie stanowi nieproporcjonalnej ingerencji w prawo do nauki i wolność wykonywania zawodu.

5. Za bezzasadny należy również uznać podniesiony w skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia przez zakwestionowany przepis zasady poprawnej (przyzwoitej) legislacji obejmującej wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Jak wynika z powołanego wyżej orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, niejasność (nieprecyzyjność) regulacji ustawowej może uzasadniać stwierdzenie jej niezgodności z Konstytucją dopiero wówczas, gdy niejasność ta ma charakter rażący i kwalifikowany, a więc gdy nie da się jej usunąć za pomocą zwykłych środków mających na celu wyeliminowanie niejednolitości w stosowaniu prawa, gdy przepis prawny nie jest skonstruowany poprawnie z językowego i logicznego punktu widzenia bądź też gdy używane w ustawie pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiają dowolną interpretację (por. wyroki TK z: 14 września 2001 r., sygn. akt SK 11/00; 29 października 2003 r., sygn. akt K 53/02; 7 kwietnia 2011 r., sygn. akt K 4/09).

Biorąc pod uwagę zasadę pomocniczości oraz wynikające z niej konstytucyjne ukształtowanie funkcjonowania samorządów zawodowych, art. 79 ust. 2 p.a. należy uznać za źródło normy kompetencyjnej, w której ustawodawca przekazuje część kompetencji związanych z prowadzeniem aplikacji adwokackiej organom samorządu zawodowego. Opisany powyżej kontekst normatywny, na który składają się zarówno normy konstytucyjne, jak i normy tworzące model przygotowania do wykonywania zawodu adwokata, pozwala na usunięcie wątpliwości w wykładni zaskarżonego przepisu. Artykuł 79 ust. 2 p.a. statuuje kompetencję ORA do wydania decyzji o charakterze uznaniowym. Do podjęcia rozstrzygnięcia konieczna jest ocena całokształtu przebiegu aplikacji w oparciu o kryteria określone w ustawie i w regulaminie odbywania aplikacji adwokackiej (zob. wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt III GSK 1376/10).

Jak zauważają przedstawiciele nauki, racją decydującą o wprowadzeniu do tekstu prawnego zwrotu niedookreślonego lub nieostrego „jest zamiar sytuacyjnego (zindywidualizowanego, determinowanego konkretnym stanem faktycznym) uwarunkowania decyzji «jednostkowego stosowania prawa». To zarazem jednak oznacza, że wypełnienia takiego zwrotu treścią powinien dokonać organ, który ocenia te właśnie okoliczności, zatem organ stosujący prawo w konkretnej sprawie. Posługując się rozważaną kategorią wyrażeń, ustawodawca celowo więc zmierza do przyznania kompetencji prawotwórczej organom stosującym prawo, a realizacja tej

kompetencji odnosi się do etapu podejmowania konkretnej decyzji" (E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, „Państwo i Prawo" 2011, nr 7-8, s. 17-18). Ze względu na opisaną wyżej specyfikę oceny nieprzydatności do wykonywania zawodu, opartą na ocenie indywidualnych predyspozycji aplikanta, należy stwierdzić, że posłużenie się przez ustawodawcę sformułowaniem niedookreślonym było uzasadnione.

W ocenie skarżącego sformułowanie niedookreślone powoduje konsekwencje w postaci rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. W uzasadnieniu skargi zostały przedstawione przykłady wyroków, w których – według skarżącego – stwierdzono, że „negatywny wynik kolokwium stanowi wystarczającą przesłankę do skreślenia z listy aplikantów ze względu na nieprzydatność do wykonywania zawodu", oraz przykłady wyroków, w których – według skarżącego – wyrażono przeciwstawny pogląd, „stanowczo podkreślając konieczność oceny przydatności aplikanta do zawodu adwokata w oparciu o wszystkie okoliczności dotyczące przebiegu aplikacji oraz zwrócono uwagę na konieczność szczególnie wnikliwego badania wszelkich okoliczności sprawy [...]".

Sejm pragnie zwrócić jednak uwagę, że bliższa analiza cytowanych przez skarżącego wyroków nie wskazuje na występowanie rozbieżności w orzecznictwie, a raczej pozwala stwierdzić ukształtowanie się spójnej linii orzeczniczej w odniesieniu do podnoszonego zagadnienia.

Utrwalone orzecznictwo sądów administracyjnych w analogicznych do sprawy skarżącego sprawach wskazuje, że „[k]onstrukcja jaką zastosował ustawodawca w art. 79 ust. 2 ustawy z 1982 r. – Prawo o adwokaturze jest tego rodzaju, że przepis ten daje podstawę do rozważania możliwości skreślenia aplikanta z listy w sytuacji, gdy ziści się stan faktyczny odpowiadający nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu adwokata. Tak więc ustawowym kryterium uznania administracyjnego w tym przypadku jest przydatność aplikanta do zawodu. Ustawodawca nie wskazał jakie konkretnie elementy składają się na stan faktyczny mogący stanowić przyczynę skreślenia aplikanta z listy" (wyrok NSA z 20 lipca 2010 r., sygn. akt II GSK 590/10).

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez NSA: „Przede wszystkim wypada odnotować, że art. 79 ust. 2 Prawa o adwokaturze statuuje kompetencję ORA do wydania decyzji o charakterze uznaniowym. W tego typu sytuacjach dla praworządnego rozstrzygnięcia sprawy szczególnie ważne jest uwzględnienie

wszystkich okoliczności, które mogą mieć wpływ na podjęcie decyzji. Wymaga to przeprowadzenia dokładnego postępowania wyjaśniającego. Płynie z tego wniosek, że stwierdzenie «nieprzydatności do wykonywania zawodu adwokata» powinno być w zasadzie poprzedzone oceną całokształtu przebiegu aplikacji. Samo niezaliczenie kolokwium nie powinno być w każdym przypadku – niezależnie od indywidualnych uwarunkowań danej sprawy – okolicznością dyskwalifikującą aplikanta i świadczącą o tym, iż jest on osobą «nieprzydatną do wykonywania zawodu adwokata»" (wyrok NSA z marca 2012 r., sygn. akt).

Wreszcie NSA stwierdza, że: „Uznaniowy charakter takiej uchwały pozwala ORA na dokonanie oceny, czy każda z przesłanek nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu adwokata określona w § 19 ust. 1 regulaminu aplikacji adwokackiej (negatywny wynik kolokwium rocznego, negatywna opinia patrona, negatywna opinia kierownika szkolenia o przebiegu aplikacji, bądź jeszcze inne) uzasadnia konieczność skreślenia go z listy aplikantów. Chodzi bowiem o to, że każda z tych przesłanek zawiera ocenne skutki różnych okoliczności i zdarzeń wpływających na status aplikanta. Wśród nich najbardziej skonkretyzowany charakter ma udokumentowany stan wiedzy na podstawie zastosowanego w kolokwium testu jednokrotnego wyboru prawidłowej odpowiedzi na zawarte w nim pytania, a możliwość nieuwzględnienia negatywnego wyniku tego sprawdzianu musi być ograniczona do sytuacji wyjątkowych" (wyrok NSA z 2 marca 2010 r., sygn. akt II GSK 64/10).

Naczelny Sąd Administracyjny reprezentuje stały pogląd odnoszący się do wymogów, jakie musi spełniać prowadzone przez ORA postępowanie prowadzące do wydania decyzji o uznaniu nieprzydatności aplikanta do wykonywania zawodu adwokata (uwzględnienie wszystkich okoliczności, przeprowadzenie dokładnego postępowania wyjaśniającego, ocena całokształtu przebiegu aplikacji). Jednocześnie NSA wskazuje na różną wagę przesłanek pozwalających na stwierdzenie „nieprzydatności" aplikanta. Oznacza to, że nie w każdym przypadku, kiedy oprócz przesłanki, jaką jest negatywny wynik kolokwium, wystąpią okoliczności wskazujące na pozytywne aspekty przebiegu aplikacji (np. pozytywne opinie o aplikancie wydane w toku szkolenia), te pozytywne okoliczności przeważą i będą miały decydujący wpływ na finalny wynik postępowania (zob. wyrok NSA z 9 grudnia 2011 r., sygn. akt III GSK 1376/10).

Różnice w wyrokach sądów administracyjnych wskazane przez skarżącego są – w opinii Sejmu – pochodną sądowej oceny skutków braku kompleksowości (niekompletności) ustalenia stanu faktycznego w konkretnej sprawie przez organy samorządu adwokackiego. Potwierdza to wyrok NSA wydany w sprawie skarżącego, w którego przypadku „postępowanie administracyjne [...] nie w pełni odpowiadało standardom określonym w [...] przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego z tego powodu, że w postępowaniu tym rzeczywiście nie uwzględniono wszystkich dokumentów świadczących o przebiegu aplikacji skarżącego (w szczególności opinii przedstawionych przez skarżącego). W ocenie NSA ta nieprawidłowość nie miała jednak wpływu na wynik sprawy. Dwukrotnie negatywny wynik kolokwium mógł bowiem być uznany za okoliczność przesądzającą o skreśleniu skarżącego z listy aplikantów, niezależnie od treści opinii o przebiegu aplikacji skarżącego" (wyrok NSA z marca 2012 r., sygn. akt). Przytoczone ustalenia nie pozwalają na przypisanie sądowi poglądu, jakoby na aprobatę zasługiwała praktyka organów samorządu zawodowego podejmowania decyzji w sprawie skreślenia danej osoby z listy aplikantów adwokackich wyłącznie na podstawie wyniku kolokwium. Jak jednak wynika z przytoczonego fragmentu, negatywny wynik kolokwium może się okazać okolicznością decydującą.

Podsumowując powyższy fragment rozważań, Sejm jest zdania, że argument dotyczący rozbieżności w orzecznictwie nie może zostać uwzględniony w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

6. W związku z powyższym należy stwierdzić, że art. 79 ust. 2 prawa o adwokaturze **jest zgodny** z art. 65 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz z art. 70 ust. 1 w związku z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU

Małgorzata Kidawa-Błońska