



Warszawa, 4.10.2023

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.561.6.2022.PKR/JK

Trybunał Konstytucyjny

w Warszawie

sygn. akt K 6/22

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

W ślad za pismem Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 24 maja 2022 r., w którym Rzecznik zgłosił swój udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sprawie o sygn. akt K 6/22 i przedstawił stanowisko, że postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej jako: ustawa o TK), z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, przedstawiam uzasadnienie stanowiska.

Uzasadnienie

1. Wnioskodawca stawia zarzuty niezgodności z Konstytucją RP dwóch przepisów ustaw, tj.:

- 1) art. 38 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2368 ze zm., dalej jako: ustawa prawo o adwokaturze lub u.p.a.) stanowiącego, że:
Izbę adwokacką stanowią adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający siedzibę zawodową na terenie izby, której zasięg terytorialny określa Naczelna Rada Adwokacka, biorąc pod uwagę w szczególności podział terytorialny administracji sądowej;
- 2) art. 49 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870 ze zm., dalej jako ustawa o radcach pranych lub u.r.p.) stanowiącego, że:
 1. *Radcowie prawni i aplikanci radcowscy zamieszkali na terenie danego okręgu tworzą okręgową izbę radców prawnych.*
 3. *Uchwałę o utworzeniu i terenie działania okręgowej izby radców prawnych podejmuje Krajowa Rada Radców Prawnych, biorąc pod uwagę zasadniczy podział terytorialny państwa.*

W uzasadnieniu wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że istotą obydwu zarzutów jest stwierdzenie, że ustawodawca zwykły, określając kształt samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, niezasadnie przyjął jedynie terytorialne kryterium tworzenia poszczególnych jednostek tych samorządów. Ponadto ustawodawca przyznał organom samorządów adwokackiego i radcowskiego kompetencje do określenia kształtu struktur terytorialnych tych samorządów, a jednocześnie oparł przynależność danego adwokata lub radcy prawnego do danej jednostki samorządu na jednym tylko kryterium – odpowiednio – siedziby zawodowej lub miejsca zamieszkania. W ocenie Wnioskodawcy, przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania przekraczają więc wyznaczony mu przez ustrojodawcę zakres swobody legislacyjnej co do możliwości ukształtowania ustroju samorządu zawodowego i wymóg ustawowego jego

uregulowania (art. 17 ust. 1 Konstytucji RP), jak również w sposób niezgodny z Konstytucją RP (art. 20 w zw. z art. 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 oraz w zw. z art. 31 ust. 3), ograniczają prawo wykonywania zawodu, wolność działalności gospodarczej i wolność zrzeszania się.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

2.1. Należy zwrócić uwagę, że istota zarzutów Wnioskodawcy sprawdza się nie do obecnej treści zakwestionowanych przepisów ustawowych, lecz odnosi się do rozwiązań prawnych, których zdaniem Wnioskodawcy w tych przepisach brak, chociaż powinny być one w nich ujęte. W szczególności Wnioskodawca wskazuje, że ustawodawca zwykły powinien przyjąć rozwiązania analogiczne do tych, które przewiduje przykładowo ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1799), której art. 28 § 1 stanowi, że izbę notarialną stanowią notariusze prowadzący kancelarię w okręgu sądu apelacyjnego. Zdaniem Wnioskodawcy, w tym celu „w regulacji u.p.a. oraz u.r.p. zasadnym byłoby uregulowanie kryterium przynależności do izb w większym stopniu uwzględniające możliwość wyboru izby przez osoby wykonujące zawód”.

W dalszej części uzasadnienia wniosku, wskazano, że art. 38 u.p.a. jest regulacją zawierającą braki co do zakresu treściowego. Jak wskazuje Wnioskodawca, „[p]roblem ten jest wręcz rażący, w zakresie, w jakim przepisy p.o.a. nie przewidują obowiązku ani mechanizmu obrania czy też wyznaczenia siedziby zawodowej aplikantowi adwokackiemu, czy też adwokatom, którzy nie wykonują zawodu, a przecież stanowią oni izbę adwokacką i niewątpliwie są podmiotami wolności i praw konstytucyjnych. W konsekwencji, brak jest również przepisów, które regulowały kwestię możliwości

przeniesienia siedziby zawodowej przez te osoby, jak ma to miejsce w art. 71a p.o.a.” Z kolei, w zakresie regulacji samorządu zawodowego radców prawnych, Wnioskodawca kwestionuje „nieuregulowani[e] na poziomie ustawowym kwestii tzw. przeniesienia wpisu, czyli zmiany izby, jak uczyniono to chociażby w art. 71a p.o.a”.

Podstawowy problem konstytucyjny, przedstawiony we wniosku, sprowadza się do przyjęcia w kwestionowanych regulacjach ustawowych „jedynie kryterium terytorialnego tworzenia jednostek tego samorządu, wywołująca negatywne przedstawione już następstwa.” Wnioskodawca podkreśla, że w obecnych warunkach ustrojowych i społeczno-gospodarczych wręcz niezbędne jest zróżnicowanie zasad tworzenia jednostek organizacyjnych wewnątrz jednego samorządu. Zdaniem Wnioskodawcy, „ustawodawca, decydując się na powołanie samorządu zawodowego, musi określić sposób, w jaki określany jest status przynależności jednostki do tegoż samorządu. Z tego punktu widzenia uregulowanie przedmiotowej kwestii jest więc konieczne”.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy zwykłego, choćby obowiązek uregulowania danego zagadnienia w ustawie wynikał z norm konstytucyjnych. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zaniechanie ustawodawcze nie może stanowić przedmiotu kontroli konstytucyjnej, gdyż rolą Trybunału nie jest zastępowanie ustawodawcy, w sytuacji, gdy zaniechał on prawnego uregulowania jakiegoś zagadnienia. Również w najnowszym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyklucza się dopuszczalność przeprowadzenia kontroli konstytucyjności, gdy istotą zarzutu niekonstytucyjności jest brak określonej treści w konkretnie wskazanych przepisach ustaw, a nie treść aktu normatywnego (zob. przykładowo: postanowienie TK z dnia 28 czerwca 2022 r. o sygn. akt SK 60/21; postanowienie TK z dnia 8 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 61/21).

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że skuteczne zakwestionowanie pominięcia legislacyjnego wymaga od wnioskodawcy wyjątkowej staranności i zaangażowania (zob. postanowienie TK z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14). Postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą ograniczać się do wskazania, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. „Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustawodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w [Konstytucji] (...)” (wyrok TK z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. akt K 3/00). W przeciwnym wypadku zarzut braku takiej regulacji może być rozpatrywany wyłącznie w kategoriach zaniechania prawodawczego, którego badanie pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego (zob. postanowienie z dnia 28 października 2015 r., sygn. akt P 6/13). Trybunał wskazywał również, że wszelkie niedające się rozstrzygnąć wątpliwości w zakresie odróżnienia pominięcia prawodawczego od zaniechania ustawodawczego muszą być rozstrzygane na korzyść tego ostatniego (por. postanowienie TK z dnia 10 października 2012 r., sygn. akt Ts 38/12).

W postanowieniu z dnia 2 grudnia 2014 r., sygn. akt SK 7/14 Trybunał Konstytucyjny – na podstawie szerokiej analizy dotychczasowego orzecznictwa – przyjął, że pominięcie ustawodawcze ma miejsce wówczas, gdy: po pierwsze, występuje jakościowa tożsamość (a przynajmniej daleko idące podobieństwo) materii pominiętej w zaskarżonym przepisie i materii w nim uwzględnionej; po drugie, na poziomie Konstytucji RP istnieje „norma o treści odpowiadającej normie pominiętej w ustawie kontrolowanej” (postanowienie TK z dnia 1 marca 2010 r., sygn. akt SK 29/08), czyli w danym obszarze obowiązuje konstytucyjny nakaz uregulowania kwestii pominiętych w określony sposób (w sposób wskazany przez wnioskodawcę); po trzecie, decyzja ustawodawcy co do pominięcia w zaskarżonym przepisie materii

wskazanej przez wnioskodawcę ma charakter przypadkowy (jest wynikiem bezrefleksyjności ustawodawcy; okoliczność ta nie może jednak samoistnie przesądzać o dopuszczalności wydania wyroku).

Podsumowując, z uzasadnienia wniosku wynika, że zarzuty sformułowane wobec zaskarżonych przepisów nie dotyczą treści tych przepisów, lecz braku wprowadzenia przez ustawodawcę określonych regulacji. Niekonstytucyjność kwestionowanych przepisów ma w ocenie Wnioskodawcy wynikać z faktu, że ustawodawca w ich treści przyjął jedynie kryterium terytorialne tworzenia jednostek samorządu adwokackiego i radcowskiego oraz braku konkretnych regulacji prawnych. Oczekiwana treść kwestionowanych przepisów wymaga podjęcia działań ustawodawcy, które mogą doprowadzić do zmiany tej regulacji w sposób odpowiadający postulatowi Wnioskodawcy. Zarzuty przedstawione we wniosku nie spełniają przyjętych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego kryteriów uznania ich za podlegające kontroli konstytucyjności pominięcie legislacyjne. Z uwagi na to, że zarzuty Wnioskodawcy w odniesieniu do art. 38 p.o.a. oraz art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. dotyczą zaniechania ustawodawczego, którego kontrola konstytucyjności przez Trybunał nie jest dopuszczalna, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o umorzenie postępowania w niniejszej sprawie z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

2.2. Ponadto, wniosek nie spełnia przesłanek z art. 47 ust. 2 pkt 3 ustawy o TK, tj. nie określa problemu konstytucyjnego i zarzutu niekonstytucyjności oraz art. 47 ust. 2 pkt 4 ustawy o TK, tj. nie wskazuje argumentów lub dowodów na poparcie zarzutu niekonstytucyjności. Nie sposób nie dostrzec, że Wnioskodawca w uzasadnieniu w rzeczywistości jedynie polemizuje z przyjętym przez ustawodawcę zwykłego rozwiązaniem dotyczącym kryterium siedziby lub miejsca zamieszkania jako kryterium przynależności do izby adwokackiej lub radców prawnych i przeprowadza dywagacje na temat potrzeby i kierunku ewentualnych zmian prawnych w tym zakresie, co

powoduje, że nie są spełnione ustawowe wymagania odnoszące się do treści wniosku kierowanego do TK oraz do jego uzasadnienia.

W postanowieniu z dnia 5 listopada 2008 r., sygn. akt SK 41/06, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że uznanie przepisu ustawy, (...), za niekonstytucyjny ze względu na jego treść może nastąpić tylko po starannym wykazaniu naruszenia określonej zasady konstytucyjnej lub określonego unormowania szczegółowego rangi konstytucyjnej. Uprawniony wnioskodawca, zwracający się o dokonanie takiej kontroli, kwestionując niezgodność pewnego unormowania z ogólnymi zasadami konstytucyjnymi, nie może jednak – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. akt K 21/95 – oczekiwać, że w kwestiach, co do których istnieją trudno rozstrzygalne kontrowersje i dylematy, dla których właściwym polem rozstrzygania jest debata parlamentarna, Trybunał Konstytucyjny przychyli się do jednego z możliwych w takim wypadku punktów widzenia, prezentowanego właśnie przez wnioskodawcę. Trybunał Konstytucyjny nie jest bowiem uprawniony do sprawowania kontroli celowości rozstrzygnięć ustawodawczych ani do wskazywania, którą z wielu możliwych dróg urzeczywistniania zasad ogólnych powinien wybrać ustawodawca.

Dodatkowo, trzeba wskazać na kwestię niezrozumienia przez Wnioskodawcę szeroko cytowanego wyroku TK i jego uzasadnienia w sprawie o sygn. akt K 1/09 i wyciągania z niego błędnych wniosków. Wnioskodawca wskazuje bowiem, że ustawodawca zrezygnował z modelu pluralistycznego i postawił na model jednorodny, obejmując cały kraj jednym samorządem zawodowym, co w samo w sobie może istotnie utrudniać osiągnięcie konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego (s. 22 wniosku). Tymczasem z ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego nie wynika nakaz utworzenia wielu samorządów zawodowych dla przedstawicieli jednego zawodu zaufania publicznego, lecz jest to rozważanie przedstawione przez TK w ramach uzasadnienia wyroku, dodatkowo wsparte twierdzeniem, że „ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w

szczegółności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż - jak to jest obecnie - przez jedną organizację. Poza tym powoływane równoległe struktury musiałyby być wyposażone w cechy umożliwiające im reprezentację osób wykonujących dany zawód i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu, a ich powołanie musiałyby nastąpić w drodze ustawy. W świetle przeprowadzonych wyżej rozważań oznaczałoby to więc utrzymanie zasady obowiązkowej przynależności do samorządów zawodowych, lecz z prawem wyboru konkretnej organizacji. Dodatkowo, konieczne byłoby także takie uregulowanie praw i obowiązków osób wykonujących ten sam zawód, lecz należących do różnych samorządów zawodowych, aby była poszanowana zasada ich równości wobec prawa. Powinno to dotyczyć także określania zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że decyzja o stopniu ewentualnego ujednoczenia samorządów zawodowych zrzeszających osoby wykonujące różne zawody należy do ustawodawcy”.

Tym samym samo zauważenie słowa „pluralizm” w cytowanym orzeczeniu nie przesądza o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Co więcej, wczytując się uważnie w treść uzasadnienia tego wyroku, nie można nie zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny stanowczo podkreśla, że określenie kształtu samorządu zawodowego należy do ustawodawcy zwykłego. Podobnego spostrzeżenia dokonują komentatorzy, zauważając, że „Pomijają jednakże wnioskodawcy dalszą część wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który zastrzegł, iż ewentualny pluralizm samorządów zawodowych musiałyby mieć na celu ochronę interesu publicznego, a w szczególności wynikać z przekonania ustawodawcy, że interes ten będzie lepiej chroniony przez kilka samorządów dla danego zawodu niż – jak to jest obecnie – przez jedną organizację”¹.

¹ W. Hermeliński, B. Nita – Światłowska, *Kolej na prawników? Celem wniosku do TK jest ograniczenie niezależnych samorządów*, „Rzeczpospolita”, 12.07.2022 r.

Podsumowując, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że ze względów wskazanych w niniejszym piśmie procesowym wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu.

3. W przypadku, gdyby Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Rzecznika o zasadności umorzenia postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku, Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o uznanie, że art. 38 u.p.a. oraz art. 49 ust. 1 i 3 u.r.p. w zakwestionowanym przez Wnioskodawcę zakresie nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP oraz z art. 20 i 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

3.1. Zdaniem Rzecznika, art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie zaskarżonych przepisów ustawowych nie jest adekwatnym wzorcem kontroli, zaś regulacja ustawowa dotycząca tak samorządu radców prawnych, jak i samorządu adwokackiego nie została ukształtowana w sposób sprzeczny z konstytucyjnymi wymogami. Twierdzenie to wynika z następujących argumentów.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zauważyć, że w treści art. 17 ust. 1 Konstytucji RP ustrojodawca określił dla samorządów najważniejszy cel ich funkcjonowania, tj. sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Samorząd zawodowy jest uregulowany w odrębnym przepisie Konstytucji RP, aby nie utożsamiać jego roli z działaniem i funkcjonowaniem innego rodzaju samorządów, np. samorządu terytorialnego. Właśnie ze względu na realizowanie przez pewne grupy zawodowe, posiadające szczególne cechy, interesu publicznego, zdecydowano, że samorząd zawodowy można utworzyć tylko w formie ustawy. Stworzenie korporacji zawodowej wymaga bowiem powołania odpowiednich organów, zapewnienia mechanizmów, które będą gwarantować przestrzegania nie tylko prawa, ale także poszanowania

wysokich standardów etycznych. Samorządy zawodowe mają status publicznych korporacji, opartych na więziach zawodowych. Państwo, tworząc te samorządy, ogranicza na ich rzecz swoje administracyjne funkcje regulacyjne, związane z działaniem w formach władczych właściwych administracji publicznej i zobowiązuje samorząd do ich wykonywania w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony².

Pojęcie samorządu zawodowego zostało wprowadzone do polskiego porządku konstytucyjnego w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., zaś ustrojodawca powiązał ściśle istnienie korporacji publicznoprawnej z zaufaniem publicznym. Wskazanie podstawowych funkcji samorządu nastąpiło we wspomnianym już art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że samorządy zawodowe mają dwa główne cele. Po pierwsze, ich zadaniem jest reprezentacja osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Po drugie, mają sprawować pieczę nad prawidłowym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jest to bardzo ogólna regulacja, która wskazuje podstawowe cele i zadania samorządów zawodowych. Pozwala ona jednak uzasadnić ustanowienie szczegółowych zadań takich korporacji w ustawach powołujących do życia poszczególne samorządy zawodowe.

W wyroku z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. akt P 21/02, Trybunał Konstytucyjny zauważył, że status zawodu zaufania publicznego i objęcie jego wykonywania zasięgiem obligatoryjnej korporacji zawodowej może uzasadniać wprowadzenie pewnych ograniczeń w zakresie wolności wykonywania zawodu oraz wolności podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w powiązaniu z wolnością wykonywania zawodu.

Inaczej ma się rzecz z "innymi rodzajami samorządu", których dotyczy art. 17 ust. 2 Konstytucji RP. W tym przypadku tworzenie przez ustawodawcę zwykłego samorządów innego rodzaju z mocy Konstytucji RP nie może pociągać za sobą

² M. Stahl, *Inne administrujące podmioty publiczne* [w:] „System prawa administracyjnego. Tom 6, Podmioty administrujące”, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2011.

ograniczeń tak wolności wykonywania zawodu, jak i wolności podejmowania działalności gospodarczej. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że przepis art. 17 ust. 2 Konstytucji RP – jako nie odnoszący się do samorządu adwokackiego oraz samorządu radców prawnych – nie może, już z tego powodu, stanowić punktu odniesienia do oceny konstytucyjności upoważnień dla samorządu tych zawodów.

Przymiot zawodu "zaufania publicznego", jaki charakteryzuje zawody poddane unormowaniom art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, polega nie tylko na objęciu zakresem ich wykonywania pieczy nad prowadzeniem spraw lub ochroną wartości (dóbr) o zasadniczym i (najczęściej) osobistym znaczeniu dla osób korzystających z usług w sferze zawodów zaufania publicznego. Nie wyczerpuje się też w podejmowaniu ważnych – w wymiarze publicznym – czynności zawodowych, wymagających profesjonalnego przygotowania, doświadczenia, dyskrecji oraz taktu i kultury osobistej. Zawody zaufania publicznego wykonywane są – zgodnie z ich konstytucyjnym określeniem – w sposób założony i społecznie aprobowany, o ile ich wykonywaniu towarzyszy realne zaufanie publiczne. Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu (aspekt aksjologiczny). W odniesieniu do wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego do istotnych wartości należy pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania. Dotyczy to również zawodu adwokata, niezależnie od pojawiających się kontrowersji co do istnienia podstaw formalno-prawnych zaliczenia tego zawodu do zawodów zaufania publicznego (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r. wskazujący na brak ustawowego nadania takiego statusu zawodowi adwokata w ustawie Prawo o adwokaturze z 1982 r., OSTNIC, z. 1/2002, poz. 13).

Zakres tak warunkowanego "należytego wykonywania zawodu zaufania publicznego" obejmuje – w opinii Trybunału Konstytucyjnego – nie tylko indywidualne działania osób wykonujących te zawody. Obejmuje też – kumulatywnie – działania zbiorowe korporacji zawodów zaufania publicznego. Odnosi się w szczególności do poszczególnych aktów i czynności ich organów (gremiów samorządowych). Trudno bowiem byłoby akceptować pogląd, że wysokie wymagania stawiane poszczególnym członkom wspomnianych korporacji zawodów zaufania publicznego nie znajdują zastosowania w odniesieniu do (podejmowanych kolektywnie) działań korporacyjnych. Ustawodawca, kierując się wytycznymi zawartymi w art. 17 Konstytucji RP, został zobowiązany nie tylko do powołania samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 7 maja 2002 r. (w sprawie o sygn. akt SK 20/00) orzekł m. in., że "zawód zaufania publicznego" to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego, zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja) (P. Sarnecki: *Pojęcie zawodu zaufania publicznego* (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja-Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, Liber, s. 155 i nast.). W analizowanym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem niedookreślonym za uprawnione. Zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego. Wprowadzając wymogi dotyczące charakteru osoby zawód ten wykonującej, czy też rękojmi prawidłowego wykonywania, ustawodawca tworzy normatywne przesłanki dla zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań przypisanych temu zawodowi. Kryteria te wprowadzone są w tym celu, by

zagwarantować odpowiedni poziom zawodowy i moralny członków korporacji. Kryteria te nie mogą być jednak nadużywane w celu ograniczenia dostępności do zawodu. Innymi słowy konstytucyjna gwarancja "wolności wykonywania zawodu" nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego jakim jest zawód adwokata czy radcy prawnego. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko stosownie do ogólnych zasad, warunków oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Mogą być one ustanowione tylko w ustawie i tylko, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie naruszy istoty regulowanej wolności lub prawa. Oznacza to, że ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich proporcjonalności.

Natomiast w wyroku z dnia 14 grudnia 2010 r. (sygn. akt K 20/08) Trybunał Konstytucyjny zauważył, że zakres przedmiotowy "pieczy" określa konstytucyjny termin "należyte wykonywanie zawodu". Wskazuje on, że "pieczę" samorządu zostały objęte te czynności, które należą do zakresu zadań realizowanych w ramach wykonywania zawodu. Należy podkreślić jednak, że "piecza" nie jest tożsama z "nadzorem" nad należytym wykonywaniem zawodu; jest to pojęcie znacznie szersze, obejmujące między innymi udzielanie wsparcia (pomocy) członkom samorządu w wykonywaniu ich obowiązków, ale także egzekwowanie odpowiedzialności, w szczególności odpowiedzialności dyscyplinarnej, z tytułu nienależytego wykonywania zawodu. W aspekcie podmiotowym "pieczy" podlegają wszystkie osoby wykonujące dany zawód zaufania publicznego.

3.2. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie również zauważyć, że Wnioskodawca w sposób niekonsekwentny prezentuje argumenty mające przemawiać za zasadnością postawionych zarzutów konstytucyjnych. Z jednej strony Wnioskodawca wskazuje, że „wyznaczenie siedziby pociąga za sobą obowiązek przynależności do tej izby, na której terenie siedziba ta się znajduje. Nie oznacza to oczywiście terytorialnego ograniczenia adwokata w zakresie prowadzonej przez niego praktyki, w tym sensie, że w dalszym ciągu może on świadczyć usługi na terytorium całego kraju (s. 2 wniosku)”. Natomiast w dalszej części uzasadnienia wniosku stwierdzono, że „negatywne konsekwencje wskazanych wyżej rozwiązań normatywnych mogłyby zostać w znacznym stopniu zniwelowane, gdyby ustawodawca nie poprzestał na jednym tylko, tj. terytorialnym, kryterium tworzenia izb adwokackich i radcowskich. W nowych realiach ustrojowych i społeczno-gospodarczych rola czynnika terytorialnego w wykonywaniu zawodu adwokata czy radcy prawnego przestała już odgrywać takie znaczenie, jakie miała uprzednio (s. 21 wniosku)” oraz „problem ten jest wręcz rażący, w zakresie w jakim przepisy u.p.a. nie przewidują obowiązku ani mechanizmu obrania czy też wyznaczenia siedziby zawodowej aplikantowi adwokackiemu, czy też adwokatom którzy nie wykonują zawodu, a przecież stanowią oni izbę adwokacką i niewątpliwie są podmiotami wolności i praw konstytucyjnych. W konsekwencji, brak jest również przepisów, które regulowały kwestię możliwości przeniesienia siedziby zawodowej przez te osoby (s. 23 wniosku)”.

Wnioskodawca nie dość, że zaprzecza swoim wywodom, to w dodatku nie wyjaśnia, dlaczego adwokat niewykonyjący zawodu miałby przenieść siedzibę, skoro nie prowadzi działalności gospodarczej i nie wykonuje właśnie swojego zawodu. Niezrozumiałe jest też adresowanie zarzutu w odniesieniu do siedziby aplikantów. Odbywanie kształcenia w ramach aplikacji prawniczych wiąże się bowiem ze świadomym wyborem przez aplikanta właściwej okręgowej rady izby radców prawnych lub izby adwokackiej. Tożsamy wybór jest związany z przynależnością do właściwej Okręgowej Rady Adwokackiej lub Okręgowej Izby Radców Prawnych. Wpis

na listę radców prawnych bądź adwokatów jest dobrowolny, zaś same samorządy nie uniemożliwiają przeniesienia siedziby wykonywania działalności, a także nie ograniczają terytorialnego zasięgu wykonywania działalności gospodarczej ani też dostępu do wykonywania zawodu. Nie sposób też nie dostrzec, że skoro – zdaniem Wnioskodawcy – kryterium terytorialne istotnie ogranicza wykonywanie zawodu radcy prawnego i adwokata (choć we wniosku brak jest argumentów lub dowodów na potwierdzenie tej tezy), to w jaki sposób zwiększenie liczby kryteriów przyczyniłyby się do poprawy sytuacji w tym zakresie. Wnioskodawca nie wskazuje też argumentów ani dowodów na rzekomą „tyranię większości” w izbach, są to jedynie luźne rozważania nie zawierające głębszego uzasadnienia prawnego.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na wyrok TK z dnia 22 maja 2001 r. (sygn. akt K 37/00), w którym zostało wprost wskazane, że samorządy zawodów zaufania publicznego mogą, a niekiedy nawet powinny, ograniczać wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Dodatkowo nie powinna budzić wątpliwości konstytucyjnych kwestia regulowania niektórych aspektów związanych z funkcjonowaniem samorządu zawodowego w aktach wewnętrznych tych korporacji zawodowych. Nie jest to bowiem sprzeczne z porządkiem konstytucyjnym, zaś z uwagi na fakt, iż kwestie te dotyczą tylko członków danego samorządu zawodowego, to zasadne jest regulowanie ich w aktach, które dotyczą tylko praw i obowiązków wiążących się tylko z tymi podmiotami.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania formy ustawy przy ograniczaniu wolności działalności gospodarczej "nie oznacza natomiast zakazu rozdzielania normowanych materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze", a formułowany na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pogląd zawarcia całości regulacji w ustawie odnoszono "raczej do ograniczania praw i wolności osobistych bądź politycznych" (tak L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki [red.] Warszawa 2005, uwagi do art. 22, s. 13). Jeżeli tak, to nie wydaje się możliwe zacieranie granicy między konsekwencjami wymogu "tylko w ustawie" zawartego w art. 31 ust. 3

Konstytucji RP, a wymaganiami dopuszczalności ograniczania wolności działalności gospodarczej "tylko w drodze ustawy", o których mowa w art. 22 Konstytucji RP. Polega ona na tym, że w zakresie regulowania wolności działalności gospodarczej Konstytucja RP nie nakazuje kompletności regulacji ustawowej. W tej właśnie sferze dopuszczalne jest "odsyłanie pewnych unormowań do rozporządzenia, byle nie dotyczyło to elementów o «zasadniczym» («podstawowym») charakterze³.

Wreszcie należy zauważyć, że całkowicie nieadekwatny jest wskazany przez Wnioskodawcę wzorzec kontroli w postaci art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Wskazany przepis ustawy zasadniczej stanowi, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się. Samorząd terytorialny, samorzady zawodowe i inne rodzaje samorządu znajdują umocowanie konstytucyjne przede wszystkim w art. 16 i art. 17 Konstytucji RP; jako zrzeszenia prawa publicznego w zasadzie nie są objęte ochroną konstytucyjną na podstawie art. 58 Konstytucji RP, lecz odrębnych przepisów konstytucyjnych. W wypadku samorządu zawodowego przynależność stanowi warunek wykonywania określonego zawodu bądź następuje automatycznie przez podjęcie określonej działalności zawodowej (zob. P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność...*, s. 592). Ponieważ samorząd wykonuje, w różnej zresztą skali, zadania publiczne – w wypadku samorządów zawodowych w postaci zadań zleconych przez władzę publiczną – przymus przynależności doń odpowiednich kategorii osób fizycznych jest w pełni uzasadniony⁴.

Tym samym, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazane we wniosku wzorce kontroli w postaci art. 20 i 22 oraz z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 58 ust. 1 i w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP należy uznać za nieadekwatne do sformułowanych zarzutów.

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lipca 2006 r., sygn. akt P 24/05.

⁴ Zob. Garlicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, LEX.

3.3. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie również odnieść się do przytoczonego przez Wnioskodawcę argumentu o uchwaleniu obu zakwestionowanych ustaw w okresie PRL, która to okoliczność nakazuje przeanalizowanie, czy przyjęte rozwiązania ustawowe w poprzednim reżimie ustrojowym przystają do aktualnej rzeczywistości konstytucyjnej i sformułowanej oceny Wnioskodawcy, że wyniki tej analizy budzą uzasadnione wątpliwości konstytucyjne (s. 20 wniosku). W uzasadnieniu wniosku próżno jednak szukać rozwinięcia powyższego opisu i jego analizy. Nie wiadomo, dlaczego fakt uchwalenia aktu prawnego w okresie PRL miałby wpłynąć na jego zgodność z obowiązującą ustawą zasadniczą, zwłaszcza gdy zważywszy na fakt, że w polskim porządku prawnym funkcjonuje wiele ustaw uchwalonych jeszcze w poprzednim reżimie ustrojowym. Nadto, zakwestionowane przez ustawodawcę przepisy art. 38 Prawa o adwokaturze oraz 49 ust. 1 i 3 ustawy o radcach prawnych zostały zmienione po uchwaleniu obecnej Konstytucji RP odpowiednio przez art. 41 pkt 1 oraz 42 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106 poz. 668) z dniem 1 stycznia 1999 r. Ustawodawca poddał zatem przepisy uchwalone w poprzednim reżimie prawnym ocenie i znowelizował je w sposób odpowiadający wymogom obecnej Konstytucji RP. Tym samym stanowisko Wnioskodawcy stwierdzające, że sam fakt uchwalenia ustaw samorządowych w okresie PRL-u przesądza o niekonstytucyjności zakwestionowanych przed TK przepisów, w świetle dokonanych zmian legislacyjnych już w ustrojowych warunkach demokratycznego państwa prawa, nie jest w żaden sposób uzasadnione.

Reasumując, Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie podkreślić, że ze względów wskazanych w niniejszym piśmie procesowym wydanie przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie o sygn. akt K 6/22 jest niedopuszczalne, a postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu.

(-) Marcin Wiacek (podpis na oryginale)

