



GŁOSA DO WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO Z DNIA 19 KWIETNIA 2006 r. W SPRAWIE NIEKONSTYTUCYJNOŚCI NIEKTÓRYCH PRZEPISÓW USTAWY „PRAWO O ADWOKATURZE”

Znak akt: K 6/06¹

Teza głosowanego wyroku brzmi m.in.:

Nadanie pewnym zawodom charakteru zawodów zaufania publicznego oznacza ustawową dopuszczalność nakładania pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjności wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz objęcie osób je wykonujących obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego (...). Podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń powinien być odpowiedni do ochrony tego interesu.

1. Trybunał Konstytucyjny wydał w dniu 19 kwietnia 2006 r. w przedmiotowej sprawie wyrok w sprawie od dawna bulwersującej środowisko praktyków sądowych, korporacje prawnicze, grono nauczycieli akademickich wraz z wielotysięczną rzeszą studentów prawa oraz opinię publiczną Naczelna Rada Adwokacka wystąpiła do TK z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. „Prawo o adwokaturze” oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361) kwestionując m.in. faktyczne pozbawienie organów samo-

¹ Pełny tekst wyroku TK z dnia 19 kwietnia 2006 r. został opublikowany w Dz. U. Nr 75, poz. 529, na stronie internetowej TK. Zob. też „Uzasadnienie wyroku TK z dnia 19.04.2005 r., sygn. K 6/06 / wyciąg /”, Radca Prawny nr 4 z 2006, s. 106 i n.; Trybunał Konstytucyjny – uzasadnienie do wyroku dotyczącego prawa o adwokaturze, „Rzeczpospolita” z 17 maja 2006; I. Walencik, „Przyszłość aplikacji ciągle niepewna”, Rzeczpospolita z 21 kwietnia 2006; P. Winczorek, „Korporacja za zamkniętymi drzwiami”, Rzeczpospolita z 26 kwietnia 2006;

rzędu adwokackiego konstytucyjnego uprawnienia do sprawowania pieczy nad wykonywaniem usług prawniczych przez osoby posiadające wykształcenie prawnicze, a nie należące do korporacji adwokackiej. Na rozprawie przed TK przedstawiciel korporacji adwokackiej podnosił argumenty, że nowelizacja „Prawa o adwokaturze” godzi w tym zakresie w interes publiczny rozumiany tutaj jako szeroko pojęty interes obywateli, którzy mogą być narażeni na znaczące pogorszenie jakości usług prawniczych przez osoby nie będące adwokatami. Prawnicy dopuszczeni ostatnią nowelizacją do wykonywania zawodów prawniczych mogliby zdaniem przedstawiciela NRA niesłusznie zawłaszczać status osób wykonujących zawód zaufania publicznego. Wyrok TK w tej części należy zaaprobować i uznać jako słuszny.

2. W pierwszym rzędzie należy stwierdzić, że ramy niniejszej glosy ograniczają się wyłącznie do doktrynerskiej oceny wyroku TK w sprawie K 6/06 w części dotyczącej zbadania konstytucyjności przepisu art. 4 ust. 1a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. „Prawo o adwokaturze” i niektórych innych ustaw. Znamienne jednak, że TK ku zaskoczeniu stron sporu, zainteresowanych środowisk prawniczych i niezależnych obserwatorów zakwestionował w stosunkowo szerokim zakresie także inne przepisy zaskarżonej ustawy. Z omawianego wyroku bezspornie wynika, że nowela do ustawy „Prawo o adwokaturze” nie spełniła podstawowych standardów poprawnej legislacji wynikających z zasady państwa prawnego. Wokół interpretacji wyroku TK narosło zresztą wiele sprzecznych ze sobą komentarzy, poczynając od jednoznacznie negatywnych reakcji ministra sprawiedliwości i kręgów rządowych zainteresowanych ustrojową sanacją państwa aż po żywiołowy entuzjizm korporantów. W zgodnej opinii mediów i większości komentatorów TK arbitralnie stanął po stronie samorządu adwokackiego, co stało się przedmiotem krytyki trybunału przez przedstawicieli władzy ustawodawczej i wykonawczej. Wydaje się, że są to stanowiska skrajne i dość powierchowne z niżej przytoczonych powodów.
3. W pierwszym rzędzie trzeba zauważyć, że TK poza kilkoma zakwestionowanymi przepisami uznał nowelizację ustawy „Prawo o adwokaturze” za zgodną z treścią art. 118 ust. 2 i art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. TK nie podzielił zatem argumentacji Naczelnej Rady Adwokackiej jako wnioskodawczyni, która poprzez wytknięcie w postępowaniu przed trybunałem błędów proceduralnych popełnionych w toku procesu ustawodawczego zamierzała a priori obalić całość regulacji. Nie wytrzymuje również krytyki szeroko kolportowany w mediach pogląd oskarżający TK o bezceremonialne sprzyjanie korporantom i strażnikom „starego układu”. Zawody adwokata, radcy prawnego czy notariusza są obecnie wykonywane pod pieczęcią orga-

nów samorządów zawodowych jako profesje wysokiego zaufania publicznego. Konstytucyjnie umocowane korporacje prawnicze są ważnym elementem struktury organizacji państwowej. Za całkowicie błędny należy uznać rozpowszechniony pogląd, że państwo wyzbyło się swoich wpływów na działalność egoistycznych i nepotycznych korporacji prawniczych, zaś TK ten szkodliwy stan rzeczy dodatkowo jeszcze petryfikuje. Wszak to właśnie TK odpowiadając na pytanie prawne NSA orzeczeniem z dnia 18 lutego 2004 r. (sygn. P 21/02) stwierdził, że ***nabór na aplikację adwokacką i radcowską jest sprawą publiczną, dotyczy bowiem konstytucyjnie zagwarantowanej wolności korzystania z wyboru zawodu*** (art. 65 ust. 1 Konstytucji RP). TK wyraźnie podkreślił, że dopływ nowych kadr do wykonywania zawodów prawniczych winien być sprawowany *w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony*. Nabór na aplikacje prawnicze nie może tedy być zdaniem trybunału utożsamiany wyłącznie „...z interesem członków tej korporacji”. W innym swoim wyroku (sygn. K 30/01) TK zauważył, że ustawa zasadnicza nie gwarantuje i nie wyznacza adwokatom (radcom prawnym, notariuszom etc.) granic działania, gdyż odsyła w tym zakresie do ustaw. Zarzuty wobec TK, który swoimi orzeczeniami tak naprawdę wywołał ogólnokrajową debatę wokół reformy dostępu do zawodów prawniczych, są niezmiernie krzywdzące i pochopne. Równie nietrafne są głosy reformatorów optujące za doraźną zmianą Konstytucji, co w świetle przytoczonych wyżej wyroków TK wydaje się zabiegiem zbędnym.

4. TK w głosowanym orzeczeniu zauważył, że wypracowanie modelu określania zasad doboru kadr do zawodów prawniczych jest wyłączną prerogatywą ustawodawcy. Rzecz jednak w tym, aby przyjęte rozwiązania cechowały się koherencją i wewnętrzną spójnością, równym traktowaniem podmiotów wykonujących poszczególne zawody prawnicze lub osoby aspirujące do ich wykonywania, unikanie rozwiązań sprzyjających omijaniu prawa oraz ryzyka niewłaściwie wykonywanych usług prawniczych na odbiorców tychże usług. W ocenie TK, zawody zaufania publicznego wymagają właśnie tej szczególnej ochrony odbiorców świadczonych usług. Uwagę zwraca pogląd TK negujący jednak często pojawiającą się koncepcję pozostawienia dostępu i weryfikacji usług prawniczych nieograniczonej swobodzie gry rynkowej. Takie rozwiązanie byłoby wprawdzie zbliżone do sygnalizowanych oczekiwań adeptów zawodów prawniczych, ale niesłuchanie niebezpieczne dla odbiorców tych usług ze względu na zagrożenie działaniami nieetycznymi i nieprofesjonalnymi. Być może obecna sytuacja chroni przed zupełną pauperyzacją słabszych korporantów, niemniej wydaje się to mniejszym złem niżli nieskrępowane otwarcie rynku usług prawniczych dla wszystkich chętnych. Osobiście nie znajduję zrozumienia dla poglądu, że każdy absol-

went uniwersyteckich studiów prawniczych winien otrzymać zatrudnienie w szeroko pojętym wymiarze sprawiedliwości. Czy należy zatem powrócić do punktu wyjścia? Czy to w ogóle jest możliwe i pożądane?

5. Na oba pytania należy odpowiedzieć przecząco. Tak jak nie ma powrotu do zespołów adwokackich, tak trudno dziś o przyzwolenie społeczne dla żenujących przypadków nepotyzmu w doborze kadr do korporacji. Potrzeby obrotu gospodarczego z jednej strony wymuszają potaniecie usług prawniczych, z drugiej natomiast wpływają na ich specjalizację i większą dostępność. Kamieniem milowym reformy zawodów prawniczych w państwach europejskich stał się niewątpliwie dokument pn. „Raport o Konkurencji w Usługach Profesjonalnych” autorstwa Mario Montiego, b. Komisarza UE, przyjęty 9 lutego 2004 r. przez Komisję Europejską. Raport ten wzywa krajowych prawodawców i organy samorządu zawodowego do przeprowadzenia skrupulatnej weryfikacji przepisów ograniczających dostęp do wolnych zawodów prawniczych. Mario Monti posunął się nawet do porównania korporacji prawniczych z „kartelami” dążącymi do osiągnięcia nielegalnych celów. W tym sensie raport i jego autor zakwestionowali w ogóle ideę korporacyjności i samostanowienia wolnych zawodów prawniczych.² Otwartym pozostaje pytanie czy nowe tendencje znamionują postęp i zmianę roli państwa w organizacji społeczeństwa? Czy antycypują rozwój gospodarczy, czy też są tylko efektem narastającej amerykańskiej nasycenia naszego życia i wzrostu znaczenia kultury prawnej *common law*? Utrzymanie ustrojowej roli samorządów zawodowych będących istotnym ogniwem zdecentralizowanej administracji publicznej i fragmentem dekoncentracji zadań państwa w obszarze obsługi wymiaru sprawiedliwości oraz rynku usług prawniczych ma w Polsce długą i dobrą tradycję. Anglosaskie trendy w zakresie żywiłowego otwarcia usług prawniczych długo jeszcze nie znajdą u nas większego zrozumienia.
6. Przemawia do mnie pogląd TK wyrażony w głosowanym wyroku, że podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodów zaufania publicznego nie jest stworzenie określonej grupie ludzi przywilejów, lecz ochrona interesu publicznego poprzez sprawowanie pieczy nad wykonywaniem usług prawniczych przez organy samorządu zawodowego. Poddanie decyzji organów samorządu zawodowego w zakresie dostępu do zawodów prawniczych kontroli sądów administracyjnych, mediów czy ministra sprawiedliwości w zupełności wypełnia kryteria państwa prawnego. A przecież to ustawodawca zachował dla korporacji prawniczych szczególny tryb na-

² Zob. H. J. Hellwig, *Przyszłość zawodów prawniczych w Europie i Polsce*. Wystąpienie na konferencji „Przyszłość zawodów prawniczych” – Warszawa 2-3 grudnia 2005 r., *Radca Prawny* nr 1 z 2006, s. 6-23.

boru na aplikacje, kształcenia adeptów poszczególnych zawodów prawniczych i sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem tychże zawodów. Między bajki należy włożyć szermowane często argumenty, że intencją TK w głosowanym wyroku było zachowanie hermetyczności w dostępie do zawodów prawniczych. TK wyraźnie stwierdził, cyt.: *”Trybunał podziela przekonanie, że otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności (finansowej i terytorialnej, także dla mniej zamożnej części społeczeństwa) usług prawniczych, jest pożądane”*. Natychmiast TK jednak zauważa, że nowe rozwiązania muszą być całościowe, niesprzeczne, przejrzyste kształtować drogę dostępu do zawodów prawniczych oraz zasady przepływu pomiędzy wysoko kwalifikowanymi zawodami prawniczymi. Takich zaś wymogów ustawodawca konstruując zaskarżoną ustawę w końcu nie spełnił.

7. Przeciwnicy głosowanego wyroku TK z lubością przypominają starą maksymę, że *„...tyle musiało się zmienić, żeby wszystko wróciło tak jak dawniej”*. Pogląd ten nie polega na prawdzie. Koło zamachowe reformy rynku usług prawniczych w Polsce zostało wprawione w ruch i nie jest pożądanym, ani też możliwym zatrzymanie tego procesu. Należy tylko wyrazić nadzieję, że przyjęta filozofia zmian doprowadzi z czasem również do wykreowania zawodu sędziego jako korony zawodów prawniczych, zapewnienia prokuratorom instytucjonalnej, realnej niezależności oraz rozważenie połączenia w jedną korporację adwokatów i radców prawnych, co od dawna postulują życzliwi nam koledzy z Europy zachodniej. Głosowany wyrok TK wbrew pozorom określa standardy i warunki brzegowe dla nowych regulacji. Dlatego też należy go powitać z uznaniem jako istotny przyczynek do wykreowania nowego stanu prawnego.

dr Leszek Kania

ISSN 1733-8271