

Warszawa, dnia 19 grudnia 2023 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.590.5/2022

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
z dnia 7 czerwca 2022 r.
sygn. akt SK 68/19¹

I. Problem konstytucyjny

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2022 r. wydany został w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną dotyczącą zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, z późn. zm.) w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym specjalisty i głównego specjalisty) – z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP.

Stan faktyczny, na którym została oparta skarga konstytucyjna, dotyczył osoby, która w związku z posiadaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych i zatrudnieniem na stanowisku specjalisty, a następnie głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu

¹ Sentencja wyroku została ogłoszona w Dz. U. z 15 czerwca 2022 r. pod poz. 1268.

Państwa (dalej jako „Prokuratoria Generalna SP”), złożyła wniosek o wpis na listę adwokatów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (dalej jako „Prawo o adwokaturze”). Okręgowa Rada Adwokacka wpisała Skarżącą na listę adwokatów odpowiednią uchwałą, którą następnie – zgodnie z przepisami – doręczono Ministrowi Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości, w drodze decyzji, sprzeciwił się wpisowi Skarżącej na listę adwokatów, argumentując, iż art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c Prawa o adwokaturze nie pozostawiają żadnego marginesu uznania administracyjnego. W ocenie Ministra Sprawiedliwości ustawy nie można interpretować w ten sposób, że wymaga praktyki w dowolnym podmiocie, choćby pod nadzorem adwokata lub radcy prawnego, bowiem dotyczy wyłącznie praktyki w podmiocie świadczącym profesjonalne usługi prawnicze. Minister Sprawiedliwości stanął na stanowisku, iż nie należy do nich urząd Prokuratorii Generalnej SP.

II. Wzorzec kontroli

Art. 65 ust. 1 (wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz miejsca pracy) w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP (zasada równości).

III. Treść orzeczenia

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że: **art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184) w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.**

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przedmiotem kontroli nie jest ostateczne rozstrzygnięcie odpowiedniego organu lub sądu, ale normy leżące u podstaw tego rozstrzygnięcia. Co prawda Skarżący musi legitymować się ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, ale jednocześnie źródłem naruszenia musi być niekonstytucyjność normy, którą zastosowano. Trybunał Konstytucyjny przypomniał, iż *nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednolita, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego*

interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej”.

Analizując przedmiot kontroli, TK rozstrzygnął, iż brak umieszczenia w katalogu art. 66 ust. 1 Prawa o adwokaturze pracy w charakterze asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (dalej jako „Prokuratoria Generalna RP”) ma charakter pominięcia ustawodawczego, a nie zaniechania prawodawczego. Trybunał przypomniał, iż w przypadku zaniechania nie posiada kompetencji do rozstrzygnięcia sprawy, lecz w omawianym przypadku istnieją już odpowiednie regulacje prawne, co pozwala ocenić je w kategoriach pominięcia prawodawczego (*prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie (...) regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy*). Trybunał, zaznaczył, że *„możliwość orzekania o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle”.* Jednocześnie TK przyjął, że przesłanka pracy w charakterze asystenta radcy Prokuraturii Generalnej RP może być zakwalifikowana jako podobna jakościowo do już istniejących regulacji, a co za tym idzie, zarzut Skarżącej należy rozpatrywać jako pominięcie ustawodawcze.

Przechodząc do merytorycznego rozpatrzenia skargi, TK zauważył, iż ustawodawca w art. 66 Prawa o adwokaturze położył szczególny nacisk na rzeczywistą treść czynności wymagających wiedzy prawniczej, które uprawniają do wpisu na listę adwokatów z pominięciem złożenia egzaminu. Trybunał Konstytucyjny przyznał, iż dopiero uchwalona w 2015 r. nowelizacja ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa wprowadziła oficjalnie stanowisko asystenta radcy, lecz fakt ten nie powoduje, iż przed tą datą specjaliści i główni specjaliści nie wykonywali czynności o charakterze spełniającym przesłanki wskazane w art. 66 Prawa o adwokaturze. Mając to wszystko na uwadze, TK *„nie uznaje, aby wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuraturii Generalnej (czy to w*

obecnym stanie prawnym, czy też przed formalnym ustanowieniem tego stanowiska w 2015 r. na poziomie ustawy) było prawnie irrelewantne w odniesieniu do ubiegania się o wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego”.

Trybunał Konstytucyjny podzielił zdanie Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym *„bez wątplenia czynności wykonywane w ramach zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej (zwłaszcza po 2005 r.) odpowiadają merytorycznie czynnościom wykonywanym w kancelarii radcy prawnego czy adwokata”.* W ocenie TK Prokuratura Generalna RP również jest podmiotem świadczącym profesjonalne usługi prawne, lecz jedynie na rzecz Skarbu Państwa.

Podsumowując, TK stwierdził, iż ustawodawca, pomijając w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b Prawa o adwokaturze *„osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, w istocie podważył ich przydatność do wykonywania zawodu adwokata. Trybunał nie znalazł jednak w obowiązujących przepisach ustawowych żadnych argumentów na rzecz utrzymania takiego stanu rzeczy. W sytuacji, w której praca merytoryczna w Prokuraturii Generalnej wiąże się w szczególności ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz Skarbu Państwa (a więc podmiotu o szczególnej konstrukcji prawnej), nie można uznać, że nie stanowi ona wystarczającego przygotowania praktycznego do wykonywania zawodu adwokata – zwłaszcza w powiązaniu z posiadaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych albo doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne”.* Mając powyższe na uwadze, Trybunał orzekł, że zakwestionowane regulacje są niezgodne z wynikającą z art. 65 ust. 1 w zw. z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równego dostępu do zawodu, w tym przypadku adwokata.

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wprost wskazał, iż jednym ze skutków wyroku jest obowiązek ustawodawcy do niezwłocznego uzupełnienia art. 66 ust. 1 pkt 5 Prawa o adwokaturze o regulację dotyczącą osób wykonujących obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej RP (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej SP). Ponadto w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 7 czerwca 2022 r., sygn. akt S 1/22, Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność analogicznej nowelizacji art. 25 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166).

Uzasadnienie nie zawiera dalszych wskazówek co do sposobu wykonania wyroku i zakresu dodatkowych – w stosunku do wskazanych wyżej – lecz funkcjonalnie lub merytorycznie z nimi związanych zmian prawnych. Niemniej jednak, mając na uwadze z jednej strony tok rozumowania, który doprowadził do orzeczenia o niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu, a z drugiej strony występowanie w Prawie o adwokaturze oraz w przepisach o Prokuraturii Generalnej RP unormowań pozostających w pewnym merytorycznym związku z regulacjami dotkniętymi pominięciem prawodawczym, kompleksowe wykonanie wyroku będzie wymagało – jak się wydaje – rozważenia w szczególności następujących kwestii (analogicznie w stosunku do ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych):

- uzupełnienia o przesłankę wykonywania obowiązków asystenta radcy Prokuraturii Generalnej RP (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej SP) art. 66 ust. 1 pkt 4 Prawa o adwokaturze, zwalniającego z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego osoby, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po dniu 1 stycznia 1991 r. lub egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. oraz posiadają stosowne doświadczenie zawodowe,
- objęcia proponowanymi rozwiązaniami również referendarzy Prokuraturii Generalnej RP, którzy zgodnie z art. 33 ust. 1 i art. 77 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej wykonują pod nadzorem radcy Prokuraturii Generalnej RP czynności zastępstwa przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi,
- znowelizowania art. 66 ust. 2 Prawa o adwokaturze tak, aby umożliwić przystąpienie do egzaminu adwokackiego bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej także osobom posiadającym odpowiedni staż na stanowisku referendarza Prokuraturii Generalnej RP oraz osobom, które pozostając zatrudnione w Prokuraturii Generalnej RP, wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z realizacją zadań przez radcę Prokuraturii Generalnej RP,
- określenia dokumentów potwierdzających wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuraturii Generalnej RP oraz zajmowanie stanowiska referendarza Prokuraturii Generalnej RP,
- wprowadzenia unormowań umożliwiających złożenie wniosku o wpis na listę adwokatów osobom, które spełniły nowy, tj. wynikający z omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, warunek uzyskania uprawnień zawodowych w okresie 5-

letnim rozpoczynającym się wcześniej niż w ciągu 5 lat przed dniem wejścia w życie nowelizacji (co jest równoznaczne z wydłużeniem w tym przypadku okresu 5-letniego tak, aby z nowych rozwiązań prawnych mogły skorzystać również osoby, które spełniły wymagania wynikające z wyroku TK w okresie występowania pominięcia prawodawczego).

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/