

Wyrok z 18 lutego 2004 r., [P 21/02](#)
NABÓR NA APLIKACJĘ ADWOKACKĄ I APLIKACJĘ RADCOWSKĄ

Rodzaj postępowania: pytanie prawne sądu Inicjator: Naczelny Sąd Administracyjny	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 0
---	---	-----------------------------

Przedmiot kontroli	Wzorce kontroli
Ustalanie maksymalnej liczby aplikantów adwokackich przez zgromadzenie właściwej izby adwokackiej [Ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze: art. 40 pkt 4]	Zasada demokratycznego państwa prawnego Status samorządów Wymóg formy ustawowej dla ustanawiania ograniczeń praw i wolności Zasada równości Wolność wyboru zawodu Zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego [Konstytucja: art. 2, art. 17, art. 31 ust. 3, art. 32, art. 65 ust. 1, art. 87]
Ustalanie zasad przeprowadzania konkursu na aplikację adwokacką lub radcowską odpowiednio przez Naczelną Radę Adwokacką lub Krajową Radę Radców Prawnych [Prawo o adwokaturze (jw.) art. 58 pkt 12 lit. j Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych: art. 60 pkt 8b]	

Doradztwo prawne i reprezentowanie stron przed sądami stanowi w Polsce domenę dwóch zawodów: adwokata i radcy prawnego. Zawód adwokata tradycyjnie należy do wolnych zawodów. Zawód radcy prawnego (odrębny od zawodu adwokata) powstał w okresie PRL, a jego wykonywanie było związane głównie z obsługą prawną urzędów i przedsiębiorstw państwowych. Z biegiem czasu obydwa zawody upodobniły się do siebie: obecnie adwokaci zajmują się także obsługą prawną przedsiębiorstw, a radcowie prawni mogą wykonywać swoją pracę także jako wolny zawód (w kancelariach radcowskich), zajmując się różnymi sprawami prawnymi. Wyłączną domeną adwokatów pozostają jednak sprawy z zakresu prawa karnego i rodzinnego.

Zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni tworzą z mocy prawa korporacje zawodowe o charakterze samorządowym. Organami samorządu zawodowego są, między innymi, Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych oraz odpowiednie rady okręgowe.

Aby mieć prawo wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego, nie wystarczy ukończyć studia prawnicze. Z reguły konieczne jest jeszcze odbycie kilkuletniego szkolenia zawodowego, zwanego „aplikacją” (adwokacką lub radcowską), a następnie zdanie egzaminu sprawdzającego kwalifikacje zawodowe. Organizowanie aplikacji i egzaminów należy do organów samorządu danego zawodu prawniczego.

Przyjęcie na aplikację (zarówno adwokacką, jak i radcowską) następuje na podstawie wyników konkursu przeprowadzanego przez okręgowe rady adwokackie (radcowskie). Ustalanie liczby aplikantów na dany rok oraz zasad przeprowadzania konkursu należy, zgodnie z przepisami badanymi przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie, do zakresu działania właściwych organów samorządu

adwokackiego lub radcowskiego. Przepisy te (w dotychczasowej wersji) pozostawiały organom samorządu znaczną swobodę w regulowaniu tych spraw. Spotykało się to z krytyką, zarzucającą czynnym zawodowo adwokatom i radcom prawnym ograniczanie dostępu młodych prawników do tych zawodów.

Kandydaci na aplikantów, którzy nie zostali przyjęci, mogli odwoływać się od decyzji organów samorządu zawodowego do Ministra Sprawiedliwości, a następnie skorzystać ze skargi do sądu administracyjnego. Z reguły nie dawało to oczekiwanego rezultatu, ponieważ procedura naboru była zgodna z odpowiednimi regulacjami ustawowymi. Inną kwestią było, czy regulacje te były zgodne z Konstytucją.

Kwestia ta została wyjaśniona przez pełny skład Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie. Kontrola konstytucyjności ustaw została zainicjowana przez – złożone niezależnie – pytania prawne dwóch składów orzekających Naczelnego Sądu Administracyjnego. W obu wypadkach skazującym odmówiono przyjęcia na aplikację (w jednym wypadku – adwokacką, w drugim – radcowską), ze względu na wynik konkursu oraz limit przyjęć wprowadzony uchwałą organów samorządu. Naczelny Sąd Administracyjny powziął wątpliwość co do zgodności przepisów pozostawiających organom samorządu adwokackiego i radcowskiego swobodę w kształtowaniu kryteriów naboru i liczby aplikantów z konstytucyjnymi zasadami: demokratycznego państwa prawnego (art. 2), równości wobec prawa (art. 32) oraz wolności wyboru zawodu (art. 65 ust. 1). NSA zwrócił uwagę, że zakwestionowane ustawy dopuszczają ograniczenie konstytucyjnej wolności wyboru zawodu w drodze uchwały organu samorządu zawodowego, a tymczasem Konstytucja w art. 31 ust. 3 wymaga uregulowania tego rodzaju ograniczeń wprost w ustawie.

ROZSTRZYGNIECIE

1. Art. 40 pkt 4 prawa o adwokaturze (ustalenie maksymalnej liczby aplikantów adwokackich przez organy samorządu adwokackiego) jest niezgodny z art. 2 i art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Powyższy przepis **nie jest niezgodny z art. 17, art. 32 i art. 87 Konstytucji w zakresie, w jakim stanowi podstawę ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich.**

3. Art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adwokaturze (ustalenie zasad przeprowadzania konkursu na aplikacje przez organy samorządu adwokackiego) jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

4. Powyższy przepis **nie jest niezgodny z art. 17 Konstytucji.**

5. Art. 60 pkt 8b ustawy o radcach prawnych (ustalenie zasad przeprowadzania konkursu na aplikacje przez organy samorządu radcowskiego) jest niezgodny z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

6. Powyższy przepis **nie jest niezgodny z art. 17 Konstytucji.**

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Zasady i kryteria kwalifikowania oraz selekcji kandydatów na aplikantów adwokackich i radcowskich powinny być dostosowane do uwarunkowań wynikających z konstytucyjnej gwarancji wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy (art. 65 ust. 1), jak też do konstytucyjnych rygorów, jakim podlegają ograniczenia w korzystaniu przez jednostkę z praw i wolności (art. 31 ust. 3). W szczególności owe zasady i kryteria powinny być uregulowane w ustawie.
2. Przewidziana w art. 17 ust. 1 Konstytucji kompetencja do sprawowania „pieczy nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego” przez samorząd korporacji osób wykonujących określony zawód zaufania publicznego nie obejmuje upoważnienia do wprowadzania jakichkolwiek ograniczeń w odniesieniu do wolności wyboru danego zawodu, zwłaszcza wobec osób spoza korporacji zawodowej, które zamierzają zdobyć kwalifikacje umożliwiające wybór tego zawodu.
3. Według założeń konstytucyjnego systemu źródeł prawa (art. 87 i nast.) akty samorządów korporacji zawodowych nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Z tego powodu określenie przesłanek ingerencji w sferę wolności i praw osób nie należących do danej korporacji nie może być przekazane do samoistnego unormowania w regulacjach typu wewnątrzkorporacyjnego o charakterze regulaminowym.
4. Wszystkie akty normatywne o charakterze wewnętrznym, także wydawane przez organy samorządu zawodowego, muszą odpowiadać rygorom wyznaczonym przez art. 93 Konstytucji.
5. Przepisy ustaw wskazane w sentencji przyznają korporacji adwokackiej i korporacji radcowskiej wyłączność w prowadzeniu stosownych aplikacji. Wpis zaś na listę aplikantów może nastąpić jedynie na podstawie odpowiedniego konkursu (art. 75a ustawy Prawo o adwokaturze oraz art. 33 ust. 2 ustawy o radcach prawnych), którego istotne elementy określają – samodzielnie i na zasadzie wyłączności – odpowiednio Naczelna Rada Adwokacka (art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adw.) i Krajowa Rada Radców Prawnych (art. 60 pkt 8b u.r.p.). Tym samym starania o przyjęcie na aplikację i w perspektywie możliwość wykonywania zawodu adwokata lub radcy prawnego wiążą się praktycznie z prawnym przymusem poddania się wewnątrzkorporacyjnym zasadom konkursu na aplikację. Zasady te wpływają ograniczająco na zakres korzystania przez kandydatów (jako osoby spoza grona członków korporacji) z ich wolności wyboru zawodu, zagwarantowanej w art. 65 ust. 1 Konstytucji. Ustawowe upoważnienie dla Naczelnej Rady Adwokackiej do ustalania, w drodze regulaminu, „zasad przeprowadzania konkursów na aplikantów adwokackich” (art. 58 pkt 12 lit. j prawa o adw.) i analogiczne upoważnienie dla Krajowej Rady Radców Prawnych (art. 60 pkt 8b u.r.p.) nie określają merytorycznej treści zasad przeprowadzania konkursów na aplikacje. Nie precyzują one przesłanek możliwych ograniczeń korzystania z konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu, stanowiących następstwo obowiązywania i nieuniknionego stosowania zasad konkursu. Wbrew wymogowi art. 31 ust. 3 Konstytucji, nie wskazują też wartości konstytucyjnej uzasadniającej dopuszczone potencjalnie ograniczenia, co pozwoliłoby na transparentę w tym zakresie oraz na ocenę zachowania proporcjonalności ograniczeń. Upoważnienia te cedują nieograniczone ustawowymi kryteriami uprawnienia regulacyjne na organy samorządu. Regulacje stanowione w omawianym zakresie przez organy samorządu zawodowego funkcjonują *de facto* w sposób nie różniący się od unormowań zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego, mimo że nie mieszczą się w zamkniętym katalogu takich aktów (art. 87 Konstytucji).

6. Pod rządem nowej Konstytucji aktualna pozostaje krytyczna ocena upoważnień ustawowych do stanowienia o „zasadach” (jak w przepisach ustaw wskazanych w sentencji), o ile treść i znaczenie prawne tychże „zasad” nie jest sprecyzowane w przepisie upoważniającym ani nie da się zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy.
7. Samo określenie, w przepisie wskazanym w punktach 1 i 2 sentencji, maksymalnej liczby (limitu) aplikantów adwokackich w okręgu danej izby adwokackiej nie znosi wolności wyboru i wykonywania zawodu adwokata, chociaż powoduje, że zmniejszają się szanse korzystania z tej wolności, i to z przyczyn częściowo niezależnych od właściwości podmiotowych kandydatów. Przyznanie tej kompetencji samorządom zawodowym zaufania publicznego w zasadzie nie wykracza poza granice pieczy nad wykonywaniem zawodu, wyznaczone przez art. 17 ust. 1 Konstytucji. Liczba członków izby adwokackiej, w tym liczba aplikantów, ma bowiem znaczenie dla należytego wykonywania tego zawodu, w tym również dla należytego szkolenia aplikantów adwokackich. Kompetencja do ustalenia wspomnianego limitu nie musi też kolidować z zasadami równości i sprawiedliwości (art. 32 i art. 2 Konstytucji), o ile zostanie ujęta – i następnie zastosowana – według jednokowych dla wszystkich, uprzednio ustalonych, należycie opublikowanych, przejrzystych zasad opartych na obiektywnych kryteriach. Zasadnicze elementy przesłanek ustalania tego limitu, z racji ich wpływu na zakres korzystania z wolności wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca jego wykonywania, powinny zostać sprecyzowane w ustawie. Tymczasem blankietowe powierzenie regulowania tej materii organom korporacji adwokatów (art. 40 pkt 1 prawa o adw.) narusza wymóg normowania ustawowego wynikający z art. 65 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a ponadto uniemożliwia dokonanie przez sąd oceny, czy zostały spełnione przesłanki ograniczenia wolności jednostki określone w tymże art. 31 ust. 3. Jednocześnie pozostaje w kolizji z wymogiem dostatecznej określoności przepisów prawa, stanowiącym element zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji).
8. Regulacje objęte pytaniami prawnymi w niniejszej sprawie wymagają pilnej nowelizacji dostosowującej je do wymagań Konstytucji z 1997 r. Przesłanki uzasadniające uznanie za niezgodne z Konstytucją zakwestionowanych przepisów powstały już z chwilą wejścia w życie obecnej Konstytucji, tj. 17 października 1997 r. Przedłużenie okresu stosowania uznanych za niekonstytucyjne przepisów oznaczałoby dalsze, nie mające żadnego uzasadnienia, przedłużenie okresu niedostosowania unormowań pochodzących z 1982 r. do konstytucyjnych wymogów ochrony wolności wyboru i wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji). Trybunał Konstytucyjny nie znalazł zatem podstaw do odroczenia terminu utraty mocy obowiązującej badanych przepisów.
9. Pozbawienie, z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw, mocy obowiązującej przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją nie powoduje prawnej bezskuteczności aktów i czynności podjętych przed dniem ogłoszenia tego wyroku. W szczególności konkursy na aplikacje rozpoczęte przed ogłoszeniem niniejszego wyroku (decydująca jest data zamknięcia listy kandydatów) mogą być prowadzone według zasad dotychczasowych. Natura konkursów rozstrzygniętych według tychże zasad wyklucza możliwość wznowienia lub wzruszenia wyników konkursu z powodu wydania niniejszego wyroku.
10. „Należyte wykonywanie zawodu zaufania publicznego” w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji obejmuje nie tylko indywidualne działania osób wykonujących te zawody, lecz także zbiorowe działania korporacji tych osób.
11. Samorządy korporacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego (art. 17 ust. 1

Konstytucji), w odróżnieniu od samorządów „innego rodzaju” (art. 17 ust. 2) mogą, a niekiedy nawet powinny ograniczać w pewnym zakresie wolność wykonywania zawodu lub działalności gospodarczej ze względu na cele, dla realizacji których zostały powołane. Zawsze jednak mogą to czynić wyłącznie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, na podstawie ustawy i z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

12. Funkcja prawodawcy w regulowaniu wolności jednostki („praw wolnościowych”) polega nie na ustanowieniu normy zezwalającej na określone zachowania, lecz przede wszystkim – na ustanowieniu zakazu podejmowania działań, które utrudniałyby podmiotowi danego prawa kształtowanie swojego zachowania w określonej sferze zgodnie z dokonaniem przez siebie wyborem. Regulując określone prawo podmiotowe typu wolnościowego, prawodawca powinien w szczególności: określić podmiot tego prawa; wskazać podmioty zobowiązane; określić zakres danej wolności, a więc wskazać sferę zachowań, która podlega ochronie prawnej i w którą inne podmioty nie mogą ingerować; określić przesłanki, procedurę i charakter ingerencji podejmowanej, na zasadzie wyjątku, dla ochrony szczególnie cennych wartości oraz organy państwowe upoważnione do jej podejmowania; stworzyć środki prawne zabezpieczające przed bezprawną ingerencją ze strony organu państwowego lub innych podmiotów; zapewnić, przynajmniej w minimalnym zakresie, faktyczne warunki realizacji wolności.

Przepisy Konstytucji

Art. 2. Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Art. 17. 1. 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.

2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorządy te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.

Art. 31. [...] 3. 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.

Art. 32. 1. Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny.

Art. 65. 1. Każdemu zapewnia się wolność wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy. Wyjątki określa ustawa.

Art. 87. 1. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.

2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Art. 93. 1. Uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty.

2. Zarządzenia są wydawane tylko na podstawie ustawy. Nie mogą one stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.

3. Uchwały i zarządzenia podlegają kontroli co do ich zgodności z powszechnie obowiązującym prawem.

Art. 190. [...] 3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Termin ten nie może przekroczyć osiemnastu miesięcy, gdy chodzi o ustawę, a gdy chodzi o inny akt normatywny - dwunastu miesięcy. W przypadku orzeczeń, które wiążą się z nakładami finansowymi nie przewidzianymi w ustawie budżetowej, Trybunał Konstytucyjny określa termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego po zapoznaniu się z opinią Rady Ministrów.