

WYROK
z dnia 1 grudnia 2009 r.
Sygn. akt K 4/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Rzepliński – przewodniczący
Marian Grzybowski
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski – sprawozdawca
Teresa Liszcz,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 1 grudnia 2009 r., wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności:

- 1) art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.), dodanego przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540), z art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z jej preambułą w części odnoszącej się do zasady pomocniczości;
- 2) art. 13a ustawy – Prawo o advokaturze, dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy z 29 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1, z art. 2, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z jej preambułą w części odnoszącej się do zasady pomocniczości;
- 3) art. 90 ust. 2 ustawy – Prawo o advokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 29 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1 oraz art. 95c pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 18 ustawy z 29 marca 2007 r. powołanej w punkcie 1, w zakresie, w jakim odwołuje się do art. 90 ust. 2 ustawy – Prawo o advokaturze, z art. 17 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji;

o r z e k a:

1. Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 i Nr 166, poz. 1317) jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Art. 13a ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 90 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 ustawy powołanej w punkcie 1, w części obejmującej zwrot „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”, są niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji oraz nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

* Sentencja została ogłoszona dnia 11 grudnia 2009 r. w Dz. U. Nr 210, poz. 1628.

Ponadto p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 459) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

UZASADNIENIE

I

1. Naczelna Rada Adwokacka (dalej: NRA lub wnioskodawca) 12 października 2007 r. wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności:

a) art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058, ze zm.; dalej: prawo o advokaturze), dodanego przez art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540; dalej: ustawa nowelizująca), z art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji,

b) art. 13a prawa o advokaturze, dodanego przez art. 1 pkt 2 ustawy nowelizującej, z art. 2, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji,

c) art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o advokaturze, w brzmieniu zmienionym odpowiednio przez art. 1 pkt 12 i art. 1 pkt 18 ustawy nowelizującej, z art. 17 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze, wnioskodawca wskazał, że wprowadzenie przez ten przepis nadzoru nad działalnością samorządu adwokackiego w istotny sposób zmienia wzajemne relacje między władzą wykonawczą i samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Regulacja ta, zdaniem wnioskodawcy, jest wyrazem narastającej ingerencji władzy publicznej (w tym w szczególności władzy wykonawczej) w te dziedziny funkcjonowania państwa, które w wykonaniu zasady subsydiarności przekazane zostały podmiotom niepaństwowym. Wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w ogólną normę kompetencyjną przewidującą nadzór nad samorządem adwokackim podważa samą konstrukcję „pieczy” samorządu adwokackiego nad osobami wykonującymi zawód adwokata i tym samym narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji. Stanowi ono również zaprzeczenie zawartej w preambule do Konstytucji zasady pomocniczości, zgodnie z którą władza państwowa powinna wykonywać swoje kompetencje tylko w niezbędnym zakresie, pozostawiając, tam gdzie jest to możliwe, uprawnienia po stronie organów niepaństwowych (samorządy terytorialne, samorządy zawodowe, instytucje pozarządowe). Przed wprowadzeniem art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze do systemu prawnego uprawnienia Ministra Sprawiedliwości wobec samorządu adwokackiego były wymienione w sposób enumeratywny i w znacznym stopniu miały na celu ochronę osób trzecich. Zmiana polegająca na wprowadzeniu ogólnego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad samorządem adwokackim rodzi wątpliwości co do treści jego obecnych uprawnień. Zaskarżony przepis nie reguluje bowiem szczegółowo trybu, zasad i form sprawowania owego nadzoru (poza objętym zaskarżeniem obowiązkiem składania wszystkich uchwał przez organy samorządu adwokackiego), co prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości prowadzi nadzór wedle własnego uznania i w zakresie, jaki uzna za stosowny. Powierzenie temu organowi ogólnej kompetencji nadzorczej, bez wskazania na czym dokładnie nadzór ten ma polegać, w

jakich formach i na jakich zasadach ma być wykonywany, narusza wynikające z art. 2 Konstytucji zasadę przyzwoitej legislacji oraz zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą ingerencja władzy państwowej w sferę niepaństwową dopuszczalna jest tylko w stopniu niezbędnym do osiągnięcia zamierzonych celów. Art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze narusza również zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji), a w szczególności wymóg precyzyjnego określenia kompetencji organów władzy publicznej. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów (w tym wypadku użycie niedookreślonego zwrotu „nadzór”) pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody w zakresie ingerencji w przekazaną samorządom zawodowym pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 13a prawa o adwokaturze, wnioskodawca wskazał na niejasność celu regulacji prawnej zobowiązującej adwokaturę do przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości odpisu każdej uchwały w terminie 21 dni od daty jej podjęcia, co stanowi naruszenie zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Zakładając, że celem tego przepisu jest zapobieganie skutkom przyjmowania przez organy adwokatury uchwał sprzecznych z prawem, należy stwierdzić, iż nałożenie na organy adwokatury wspomnianego obowiązku narusza zasadę proporcjonalności (art. 2 Konstytucji). Z kwestionowanego rozwiązania nie wynika bowiem, że cel zamierzony przez ustawodawcę nie może być realizowany przy pomocy innych środków, np. żądania doręczenia określonej uchwały z możliwością jej zaskarżenia do Sądu Najwyższego. Zdaniem wnioskodawcy, art. 13a prawa o adwokaturze jest wyrazem tendencji do budowania onnipotencji państwa i dążenia do uzyskania przez organy państwa wiedzy o wszystkich zjawiskach społecznych w państwie, niezależnie od rzeczywistej potrzeby posiadania przez nie takich informacji. Zaskarżona regulacja umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości ingerowanie nie tylko w te uchwały, których treść mogłaby być istotna z punktu widzenia publicznoprawnego funkcjonowania adwokatury, lecz także w te, które dotyczą ściśle wewnętrznych spraw, takich jak uchwalany budżet, wybory członków władz samorządowych albo decyzje o przyznaniu tytułów honorowych lub odznaczeń. Tym samym art. 13a prawa o adwokaturze jest instrumentem nadzoru i z tych samych przyczyn co art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz zasadę pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji.

Niekonstytucyjność art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze wnioskodawca upatruje w tym, że przepis ten umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości wydanie polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przed sądem dyscyplinarnym, nawet gdy wyniki dochodzenia nie uzasadniają potrzeby skierowania przez rzecznika dyscyplinarnego sprawy do sądu dyscyplinarnego. Przepis ten narusza art. 17 ust. 1 Konstytucji, gdyż ingerencja Ministra Sprawiedliwości w postępowanie dyscyplinarne odbywa się kosztem uprawnień organów samorządu zawodowego. Piecza samorządu zawodowego nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony doznaje uszczerbku, gdy organ państwa uzyskuje możliwość zastąpienia organu samorządowego w podjęciu decyzji o skierowaniu sprawy do sądu dyscyplinarnego. Model przyjęty w zaskarżonej regulacji prowadzi do stworzenia swoistej hybrydy postępowania dyscyplinarnego i postępowania prowadzonego przez organ nadzoru, w którym organy dyscyplinarne i Minister Sprawiedliwości mają możliwość jednoczesnego podejmowania decyzji, i to nawet wtedy, gdy mogłyby być one wzajemnie sprzeczne.

Uzasadniając niekonstytucyjność art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze, wnioskodawca wskazał, że jest on sprzeczny z art. 17 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji. Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że postępowanie karne, o którym mowa w tym ostatnim przepisie, należy rozumieć szeroko, także jako obejmujące postępowanie dyscyplinarne. Jeżeli Minister Sprawiedliwości ma prawo do żądania wszczęcia od razu postępowania przed sądem dyscyplinarnym, dochodzi w ten sposób do wyłączenia etapu dochodzenia i tym

samym pozbawienia obwinionego prawa do obrony na tym etapie postępowania. Wyłączona przez ten przepis faza dochodzenia służy stwierdzeniu, czy zachodzą podstawy do wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz sporządzenia aktu oskarżenia. Na tym etapie postępowania obwiniony, korzystając z pomocy obrońcy, może wykazywać brak podstaw do wszczęcia lub kontynuowania dochodzenia w sprawie. Pominięcie na podstawie decyzji Ministra Sprawiedliwości tej fazy postępowania powoduje więc pozbawienie obwinionego prawa do obrony.

2. W piśmie z 17 października 2008 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze jest zgodny z art. 2, art. 7, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji, art. 13a prawa o advokaturze jest zgodny z art. 2, art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz zasadą pomocniczości, natomiast art. 90 ust. 2 oraz art. 95c pkt 1 prawa o advokaturze są niezgodne z art. 17 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Ustosunkowując się do zarzutu niekonstytucyjności art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze, Marszałek Sejmu przypomniał, że głównym celem wprowadzonych ustawą nowelizującą zmian było stworzenie przejrzystych zasad sprawowania nadzoru przez Ministra Sprawiedliwości nad samorządami zawodowymi oraz ujednolicenie form nadzoru nad poszczególnymi samorządami zawodowymi. Tożsamy z kwestionowanym przez wnioskodawcę przepis funkcjonuje bowiem w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.). Marszałek Sejmu nie podzielił zarzutu wnioskodawcy, że art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze ma charakter ogólny i niedookreślony. Wyraźnie bowiem w jego treści wskazano, że Minister Sprawiedliwości może sprawować nadzór nad samorządem adwokackim jedynie w zakresie, w jakim ustawa mu na to zezwala. Nie można zatem mówić ani o naruszeniu zasady proporcjonalności, ani też zasady legalizmu. Nie sposób również zgodzić się z zarzutem naruszenia zasady pomocniczości. Piecza nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego ma być sprawowana – z wyraźnego nakazu ustrojodawcy – w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Pierwszeństwo interesu publicznego obowiązuje również w stosunku do interesu środowiskowego. Art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze nie wykracza poza standard konstytucyjny, nie prowadzi także do zniesienia cech właściwych dla samorządu zawodowego, a jedynie potwierdza istnienie nadzoru Ministra Sprawiedliwości tam, gdzie advokatura wykonuje elementy władztwa publicznego lub gdzie konieczna jest ochrona interesów osób trzecich.

Za nieuzasadnione Marszałek Sejmu uznał również zarzuty odnoszące się do art. 13a prawa o advokaturze, wskazując, że możliwość wystąpienia przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów advokatury istniała przed wprowadzeniem tego przepisu do systemu prawnego, a przepis ten jedynie wprost zobowiązał te organy do przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości uchwał w określonym terminie. Wyeliminowane zostały tym samym wątpliwości dotyczące terminu i obowiązku przesyłania uchwał Ministrowi, a ten ostatni uzyskał możliwość pełnej realizacji przyznanych już wcześniej kompetencji.

Marszałek Sejmu podzielił natomiast zarzuty wnioskodawcy odnoszące się do sposobu uregulowania pozycji Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu dyscyplinarnym. Podkreślił, że sądownictwo dyscyplinarne stanowi element pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu zaufania publicznego, celem pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy jest zaś przestrzeganie właściwej jakości czynności składających się na wykonywanie zawodu. Wprowadzenie możliwości inicjowania przez Ministra Sprawiedliwości postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez wcześniejszego postępowania wyjaśniającego podważa zaufanie do funkcjonowania samorządu

adwokackiego w zakresie prowadzonych spraw dyscyplinarnych i narusza zasadę samorządności. Art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze narusza również art. 42 ust. 2 Konstytucji. Wniesienie sprawy do sądu dyscyplinarnego przez Ministra Sprawiedliwości bez wcześniejszego przeprowadzenia dochodzenia pozbawia obwinionego prawa do zapoznania się z aktami sprawy i złożenia wniosków dowodowych. Regulacja uniemożliwiająca obwinionemu wykazanie niezasadności wszczęcia i kontynuowania postępowania dyscyplinarnego stanowi ograniczenie jego prawa do obrony.

3. 23 czerwca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny wystąpił do Ministra Sprawiedliwości o przedstawienie praktyki stosowania zaskarżonych przepisów, w tym zakresu i form sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad samorządem zawodowym adwokatów zarówno w czasie obowiązywania tych przepisów, jak i bezpośrednio przed ich wprowadzeniem w życie.

4. W piśmie z 27 lipca 2009 r. Minister Sprawiedliwości wskazał, że art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze, zgodnie z którym sprawuje on nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą, ma charakter ogólny i porządkujący. Na podstawie samego tego przepisu Minister Sprawiedliwości nie podejmował dotychczas żadnych działań nadzorczych. Czynności o takim charakterze wykonywane były na podstawie szczegółowych unormowań regulujących konkretne formy sprawowania nadzoru nad samorządem adwokackim. Tylko tego rodzaju przepisy mogą być bowiem samoistnym źródłem kompetencji przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości wobec adwokatury.

Odnosząc się do zarzutu niekonstytucyjności art. 13a prawa o adwokaturze, zobowiązującego organy adwokatury do przysyłania Ministrowi Sprawiedliwości odpisów uchwał w terminie 21 dni od daty ich powzięcia, wskazał on, że celem tej regulacji jest urealnienie wykonywania przez niego kompetencji określonej w art. 14 prawa o adwokaturze, polegającej na możliwości zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie uchwał w wypadku ich sprzeczności z prawem. Przedstawiając praktykę stosowania tego przepisu po 9 czerwca 2007 r., Minister Sprawiedliwości wskazał, że po zapoznaniu się z treścią nadesłanych mu uchwał wystąpił do Sądu Najwyższego z trzema skargami o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał. Wszystkie zaskarżone uchwały zostały uchylone przez organy samorządu zawodowego adwokatów przed rozstrzygnięciem tych spraw przez Sąd Najwyższy, w następstwie czego postępowania sądowe zostały umorzone. Natomiast w okresie od 1 stycznia 2006 r. do 9 czerwca 2007 r., a więc w okresie bezpośrednio przed wprowadzeniem do systemu prawnego art. 13a prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości wystąpił o uchylenie tylko jednej uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej i skarga ta została uwzględniona przez Sąd Najwyższy. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, przedstawiona praktyka wskazuje, że zarówno przed nowelizacją z 29 marca 2007 r. jak i po niej korzystał on z uprawnień nadzorczych w wyjątkowych sytuacjach, ograniczających się do spraw o istotnym znaczeniu dla zapewnienia praworządności w działaniach samorządu zawodowego adwokatów.

Odnosząc się do praktyki stosowania art. 90 ust. 2 w związku z art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości stwierdził, że po 9 czerwca 2007 r. nie korzystał on z uprawnienia polegającego na wydaniu polecenia wszczęcia postępowania przez sąd dyscyplinarny. Zarówno przed tą datą jak i później Minister korzystał natomiast z możliwości wydania rzecznikowi dyscyplinarnemu polecenia wszczęcia dochodzenia. W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 9 czerwca 2007 r. Minister Sprawiedliwości wydał tego rodzaju polecenia siedmiokrotnie, zaś po 9 czerwca 2007 r. – dwukrotnie. We wszystkich tych sprawach impulsem do wydania polecenia było otrzymanie od prokuratury informacji o prowadzonych przeciwko adwokatom postępowaniach karnych. Wydanie polecenia wszczęcia dochodzenia

poprzedzane było ustaleniem, że organy samorządu zawodowego nie wszczęły postępowań dyscyplinarnych. Spośród postępowań dyscyplinarnych wszczętych w tym okresie z polecenia Ministra Sprawiedliwości jedno zostało umorzone, pozostałe sześć zaś jest w toku.

Minister Sprawiedliwości do zasadniczych uregulowań wskazujących zakres i formy sprawowania przez niego nadzoru nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów zaliczył ponadto przepisy przyznające mu prawo wniesienia sprzeciwu wobec uchwały o wpisie na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich oraz pewne kompetencje w sferze postępowań dyscyplinarnych. W okresie od 1 stycznia 2006 r. do 9 czerwca 2007 r. Minister Sprawiedliwości wniósł 46 wspomnianych sprzeciwów, a po 9 czerwca 2007 r. – 47 sprzeciwów. W tym pierwszym okresie otrzymał 544 postanowienia i orzeczenia zapadłe w postępowaniu dyscyplinarnym, natomiast po 9 czerwca 2007 r. – 1027 postanowień i orzeczeń. Po 9 czerwca 2007 r. Minister Sprawiedliwości wniósł w jednym wypadku odwołanie do sądu dyscyplinarnego od postępowania rzecznika dyscyplinarnego o odmowie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi. Odwołanie to nie zostało uwzględnione przez sąd dyscyplinarny.

Jednocześnie Minister Sprawiedliwości w ramach uprawnień nadzorczych przyznanych mu przez wspomnianą nowelizację z 29 marca 2007 r. rozpatruje odwołania od uchwał podjętych przez Naczelną Radę Adwokacką w trybie art. 68 ust. 6a prawa o adwokaturze, które dotyczą wpisów na listę adwokatów. Minister Sprawiedliwości wydał decyzje w 158 tego rodzaju sprawach. W 50 sprawach tego rodzaju uchwały utrzymano w mocy, w 84 uchylono je i przekazano do ponownego rozpatrzenia, w 4 sprawach umorzono postępowania, a w 20 stwierdzono niedopuszczalność odwołania lub uchybienie terminu do wniesienia odwołania.

Podsumowując, Minister Sprawiedliwości wskazał, że realizowanie przyznanych mu kompetencji nadzorczych wobec organów samorządu zawodowego adwokatów dotychczas miało miejsce w sytuacjach wyjątkowych, określonych w ustawie, a dotyczących kwestii, które są istotne dla społeczeństwa i służą zapewnieniu praworządności.

5. W piśmie z 29 października 2009 r. Prokurator Generalny wniósł o stwierdzenie, że art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji, art. 13a prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2 i art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji, a art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze, w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, oraz art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze, w zakresie, w jakim odwołuje się do art. 90 ust. 2 tej ustawy, są zgodne z art. 17 ust. 1 i są niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Uzasadniając zajęte stanowisko, Prokurator Generalny wskazał, że zasada pomocniczości wyrażona w preambule Konstytucji nie jest adekwatnym wzorcem kontroli art. 3 ust. 2 i art. 13a prawa o adwokaturze. Zasada ta oznacza, że odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli, a ponadto podział zadań pomiędzy organy władzy powinien nastąpić z uwzględnieniem ich zakresu i charakteru oraz wymogów efektywności i gospodarności. Zasada pomocniczości służy zatem przede wszystkim do oceny podziału kompetencji między samorząd terytorialny a inne organy władzy. Nie jest ona zatem adekwatnym wzorcem kontroli przepisów dotyczących ingerencji władzy w kompetencje samorządu zawodu zaufania publicznego. Właściwym wzorcem kontroli w tym zakresie jest art. 17 ust. 1 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 2, art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji. Nadzór Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w tym

przepisie, nie ma charakteru ogólnego i niedookreślonego, gdyż może być wykonywany wyłącznie w zakresie i formach określonych w ustawie. Przepis ten nie rozszerza uprawnień nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, a jedynie nazywa nadzorem ogół kompetencji, które na mocy innych przepisów ustawy – Prawo o adwokaturze przysługują temu organowi względem samorządu zawodowego adwokatów.

Bezzasadny jest również zarzut niekonstytucyjności stawiany wobec art. 13a prawa o adwokaturze. Wynikający z tego przepisu obowiązek przysyłania Ministrowi Sprawiedliwości wszelkich uchwał organów adwokatury i izb adwokackich jest ściśle związany z kompetencją Ministra Sprawiedliwości do zaskarżenia tych uchwał w razie ich sprzeczności z prawem. Art. 13a prawa o adwokaturze stanowi pożądane uzupełnienie proceduralne kompetencji Ministra Sprawiedliwości, gdyż dotychczas w ustawie tej nie był uregulowany tryb pozyskiwania przez ten organ wiadomości o treści podjętych uchwał.

Prokurator Generalny zgłosił natomiast istotne zastrzeżenia co do konstytucyjności art. 92 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze. Zgodnie z regulacją zawartą w tych przepisach zgłoszenie przez Ministra Sprawiedliwości wniosku o wszczęcie postępowania przed sądem dyscyplinarnym powoduje eliminację etapu dochodzenia, a tym samym pozbawia obwinionego prawa do obrony na tym etapie. Takie skrócenie postępowania dyscyplinarnego narusza również, zdaniem Prokuratora Generalnego, zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż pogarsza sytuację obwinionego, przeciwko któremu działa Minister Sprawiedliwości, w stosunku do obwinionego, który został objęty dochodzeniem prowadzonym przez rzecznika dyscyplinarnego. Wnioskodawca, jak zauważa Prokurator Generalny, nie kwestionuje jednak zgodności art. 92 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze z zasadą równości. Pozbawienie w fazie przedsądowej adwokata lub aplikanta adwokackiego prawa do obrony niewątpliwie jednak narusza art. 42 ust. 2 Konstytucji. W postępowaniu dyscyplinarnym powinny być bowiem zapewnione takie same gwarancje, jakie Konstytucja ustanawia dla postępowania karnego. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, czyli takich, których celem jest poddanie obywatela jakiegokolwiek formie ukarania lub innej sankcji.

Prokurator Generalny nie podzielił natomiast zarzutu wnioskodawcy, że art. 92 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do inicjowania postępowania dyscyplinarnego względem członków korporacji adwokackiej nie pozbawia kompetencji samorządowego sądownictwa dyscyplinarnego, a jedynie ogranicza uprawnienia samorządu w zakresie pełnienia funkcji oskarżycielskich. Takie ograniczenie nie może być jednak postrzegane jako wkroczenie w prawa samorządu zawodu zaufania publicznego przekraczające jego konstytucyjnie określone zadania. Nie niweczy bowiem systemu odpowiedzialności zawodowej członków korporacji przed organem powołanym w ramach samorządu, choć zaburza zwykły tok postępowania dyscyplinarnego.

6. W piśmie z 23 listopada 2009 r. wnioskodawca ustosunkował się do stanowisk pozostałych uczestników postępowania. Wskazał, że wbrew stanowisku Prokuratora Generalnego wprowadzenie generalnej zasady nadzoru nad samorządem adwokackim nie sprowadza się jedynie do kwestii werbalnych. Po pierwsze bowiem, wiązki uprawnień przysługujących Ministrowi Sprawiedliwości w stosunku do adwokatury przed nowelizacją nie można określić ogólnie mianem uprawnień nadzorczych. Po drugie, wprowadzeniu generalnej kompetencji nadzorczej nie towarzyszyło poszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości o uprawnienia *stricte* nadzorcze. Stąd należy uznać, że wolą ustawodawcy była merytoryczna zmiana modelu relacji między organami państwowymi a adwokaturą, a nie dookreślenie istniejącego stanu rzeczy. Wnioskodawca dodał jednocześnie, że brak

wyraźnego umocowania konstytucyjnego wyklucza wprowadzenie ogólnego nadzoru nad adwokaturą, nie wyłącza natomiast pojedynczych uprawnień o charakterze nadzorczym.

Na dowód wykorzystywania przez Ministra Sprawiedliwości możliwości, jakie daje mu art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze, wnioskodawca przedłożył przykłady korespondencji kierowanej do organów adwokatury przez urzędników Ministerstwa. Jego zdaniem, próba uzyskania informacji o upomnieniach dziekańskich, które nie podlegają obowiązkowi informacyjnym, świadczyć może o interpretowaniu ustawy „w duchu” art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze. Innym przykładem jest korespondencja dotycząca sposobu przeprowadzania egzaminów przez okręgową radę adwokacką, z której wynika, że rada powinna podporządkować się instrukcjom Ministerstwa w zakresie struktury planowanych wydatków, z tak zwanym serwisem kawowym łącznie.

Wnioskodawca wskazał, że zbędna jest regulacja zobowiązująca organy samorządu adwokackiego do informowania Ministra Sprawiedliwości o podejmowaniu każdej uchwały i dla poparcia tej tezy przedłożył przykładowe uchwały organów samorządu adwokackiego, przekazywane Ministrowi Sprawiedliwości, a dotyczące wewnętrznych (organizacyjnych) spraw adwokatury i – zdaniem wnioskodawcy – w żaden sposób niewpływające na interesy osób trzecich.

Wnioskodawca podkreślił, że jego zarzuty w stosunku do konstytucyjności nowelizacji wprowadzającej szczególny tryb postępowania dyscyplinarnego zostały w znacznej części podzielone przez Marszałka Sejmu i Prokuratora Generalnego. Uzupełniając wskazał, że art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze wprowadzają postępowanie zubożone w zakresie czynności i etapów w stosunku do normalnego postępowania dyscyplinarnego. W związku z tym ustawodawca powinien szczegółowo wyjaśnić przyczyny wyboru między racjami podstawowej formy postępowania w stosunku do szczególnej, zubożonej o jeden z etapów. Tymczasem ani uzasadnienie projektu ustawy nowelizacyjnej, ani żadne ze stanowisk w toku prac parlamentarnych nie zawierają precyzyjnego wskazania przyczyn, dla których nastąpiła rezygnacja z dochodzenia w postępowaniu dyscyplinarnym. Ustawodawca nie przewidział również, w jakim trybie (karnoprosesowym czy administracyjnym) i na podstawie jakich zasad mają być prowadzone czynności przez Ministra Sprawiedliwości, a także jakie organy są odpowiedzialne za ich wykonanie. Wnioskodawca dodał, że wprowadzenie zasady jawności postępowania dyscyplinarnego stawia adwokata, wobec którego Minister Sprawiedliwości wydał polecenie wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, w sytuacji swoistego „napiętnowania”, bez możliwości wcześniejszego przedstawienia swoich racji, które być może wskazywałyby na odmienne rozwiązanie (np. przedawnienie lub niezasadność stawianych zarzutów).

II

Na rozprawę 1 grudnia 2009 r. stawili się przedstawiciele wnioskodawcy, Sejmu oraz Prokuratora Generalnego.

Przedstawiciele wnioskodawcy sprecyzowali przedmiot kontroli w niniejszej sprawie, wskazując, że art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze kwestionują jedynie w zakresie, w jakim przepisy te uprawniają Ministra Sprawiedliwości do wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez przeprowadzenia dochodzenia lub niezależnie od wyników przeprowadzonego dochodzenia. Wnioskodawca nie kwestionuje natomiast obu tych przepisów w zakresie, w jakim uprawniają one Ministra Sprawiedliwości do wydania polecenia wszczęcia dochodzenia. W pozostałym zakresie przedstawiciele wnioskodawcy podtrzymali stanowisko zajęte we wniosku oraz piśmie z 23 listopada 2009 r. Wskazali, że dodanie art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze spowodowało zmianę sposobu interpretacji pozostałych przepisów tej ustawy dotyczących uprawnień Ministra

Sprawiedliwości, a tym samym wprowadziło nową jakość w zakresie stosunków między władzą wykonawczą a organami samorządu zawodowego adwokatów. Przedstawiciele wnioskodawcy podnieśli, że w ostatnim czasie zaczęła kształtować się praktyka rozszerzania przez Ministra Sprawiedliwości przyznanych mu uprawnień nadzorczych, podstawę ku temu stworzyła zaś właśnie ogólna norma o nadzorze zawarta w treści art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze. Tytułem przykładu można podać, że Minister Sprawiedliwości kilkakrotnie zwrócił się w ostatnim czasie do organów advokatury o przesłanie upomnienia wydanego w postępowaniu dyscyplinarnych, choć upomnienie takie nie jest udzielane w formie uchwały, a zatem brak jest podstaw prawnych do pozyskiwania przez niego takich informacji. Art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze dał zatem władzy wykonawczej możliwości władczego oddziaływania na działalność samorządu zawodowego. Przedstawiciele wnioskodawcy podkreślili jednocześnie, że samorząd zawodowy adwokatów akceptuje potrzebę kontroli jego działalności i uprawnienia kontrolne, które w tym zakresie zostały przyznane Ministrowi Sprawiedliwości. Nadmierną ingerencją w działalność samorządu zawodowego adwokatów jest jednak przyznanie Ministrowi prawa do sprawowania ogólnego nadzoru nad tą działalnością. Co prawda wśród uprawnień tego ostatniego organu charakter nadzorczy ma kompetencja do wniesienia sprzeciwu wobec uchwały o odmowie wpisu na listę adwokatów i aplikantów advokackich, jednak nie jest wykluczone, że art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze będzie w przyszłości stanowił podstawę prawną do tworzenia i stosowania uprawnień nadzorczych prawnie nieuregulowanych. Podtrzymując zarzut co do niekonstytucyjności art. 13a prawa o advokaturze, przedstawiciele wnioskodawcy wskazali, że Minister Sprawiedliwości może działać jedynie w interesie publicznym, a wiele uchwał, które podejmowane są przez organy samorządu, interesu tego w żaden sposób nie dotyczą. Minister Sprawiedliwości w tych sprawach nie powinien więc pozyskiwać i gromadzić informacji o działalności samorządu zawodowego adwokatów. Przedstawiciele wnioskodawcy wskazali również, że postępowanie dyscyplinarne jest elementem pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości możliwości polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym jest równoznaczne z przyznaniem mu w pewnym zakresie owej pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata.

Przedstawiciel Sejmu, podtrzymując stanowisko zajęte na piśmie i argumentację tam zamieszczoną, wskazał, że przyczyną wprowadzenia kwestionowanych zmian w ustawie – Prawo o advokaturze było społeczne odczucie istnienia nadużyć i nieprawidłowości w działalności korporacji prawniczych. Wyjaśnił jednocześnie, że nadzór Ministra Sprawiedliwości ograniczony jest do działalności samorządu zawodowego i w żaden sposób nie ingeruje w czynności poszczególnych adwokatów, w tym również w ich relacje z klientami. Wskazał, że art. 13a został dodany do ustawy – Prawo o advokaturze po to, by wyeliminować wątpliwości co do obowiązku i terminu przedkładania Ministrowi Sprawiedliwości uchwał organów advokatury, które ten może zaskarżyć do Sądu Najwyższego. Przedstawiciel Sejmu podzielił jednocześnie zarzuty wnioskodawcy co do niekonstytucyjności regulacji przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podtrzymał w całości stanowisko zajęte wcześniej na piśmie. Wskazał, że przepisy przyznające Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienie do wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym naruszają prawo do obrony gwarantowane przez art. 42 Konstytucji, nie są jednak niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Przepisy te nie dokonały bowiem uszczuplenia uprawnień samorządu zawodowego adwokatów, lecz jedynie dodały w osobie Ministra Sprawiedliwości nowy podmiot uprawniony – obok rzecznika dyscyplinarnego – do inicjowania postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Skoro zatem uprawnienia samorządu zawodowego adwokatów

nie zostały w żaden sposób ograniczone zaskarżoną regulacją, to nieadekwatnym wzorcem dla jej kontroli jest art. 17 ust. 1 Konstytucji. Z kolei za wzorzec nieadekwatny do kontroli art. 3 ust. 2 i art. 13a prawa o adwokaturze przedstawiciel Prokuratora Generalnego uznał zasadę pomocniczości wynikającą z preambuły do Konstytucji. Jego zdaniem, zasada ta w ogóle nie dotyczy materii uregulowanej w obu zaskarżonych przepisach. Jednocześnie przedstawiciel Prokuratora Generalnego wyjaśnił, że dotychczas Minister Sprawiedliwości najczęściej wiedzę o uchwałach podjętych przez organy adwokatury pozyskiwał z mediów lub napływających do niego skarg obywateli np. osób, którym odmówiono wpisu na listę aplikantów. Na podstawie uzyskanych w ten sposób informacji Minister Sprawiedliwości zwracał się do organów adwokatury z wnioskiem o przesłanie konkretnej uchwały. Działanie to miało więc charakter przypadkowy i powodowało, że organ ten nie mógł w pełni korzystać z przyznanego mu uprawnienia, będącego również jego obowiązkiem, do zaskarżenia do Sądu Najwyższego sprzecznych z prawem uchwał adwokatury. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wskazał również, że kwestionowany przez wnioskodawców art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze nie jest normą pustą, gdyż sami wnioskodawcy przyznają, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do zgłoszenia sprzeciwu wobec odmowy wpisu na listę adwokatów lub aplikantów adwokackich ma nadzorczy charakter. Skoro zatem ustawa przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia nadzorcze nad działalnością samorządu, choćby w bardzo wąskim zakresie, to swoją rację bytu ma norma przewidująca sprawowanie przez ten organ nadzoru w zakresie i formach określonych ustawą. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił jednocześnie, że Minister Sprawiedliwości związany jest zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji, stąd może on działać jedynie na podstawie prawa i w jego granicach. Ewentualne nadużywanie kompetencji nadzorczych byłoby działaniem w sferze stosowania prawa naruszającym wspomnianą zasadę praworządności.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i wzorce kontroli.

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: wnioskodawca) zakwestionowała konstytucyjność czterech przepisów, które do ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze, ustawa – Prawo o adwokaturze) zostały wprowadzone 9 czerwca 2007 r. przez ustawę z dnia 29 marca 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 540; dalej: ustawa nowelizująca). Zaskarżone przepisy dotyczą problematyki nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad samorządem zawodowym adwokatów, w tym kompetencji do uzyskiwania informacji o działalności uchwałodawczej organów samorządowych oraz kompetencji do uruchomienia postępowania dyscyplinarnego wobec członków korporacji. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, celem wprowadzonych zmian było stworzenie przejrzystych zasad sprawowania nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad korporacją adwokacką (s. 2 uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, druk nr 884, V kadencja Sejmu).

Pierwszy z zaskarżonych przepisów, tj. art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze, ma następującą treść: „Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą”. Przepis ten został dodany przez ustawę nowelizującą, stanowiąc swego rodzaju nowość normatywną, nieposiadającą odpowiednika we wcześniejszych uregulowaniach ustawy – Prawo o adwokaturze. Niekonstytucyjność art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze wnioskodawca upatruje w braku sprecyzowania zakresu, form i trybu sprawowania nadzoru (naruszenie zasady przyzwoitej legislacji i zasady legalizmu), a

tym samym w zbyt daleko idącej ingerencji państwa w sferę samorządu zawodowego adwokatów (naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji i zasady pomocniczości).

Drugi z zaskarżonych przepisów, tj. art. 13a prawa o advokaturze, stanowi: „Organy advokatury oraz organy izb advokackich przesyłają Ministrowi Sprawiedliwości odpis każdej uchwały w terminie 21 dni od daty jej podjęcia”. Treść tego przepisu, który również nie miał swojego odpowiednika w poprzednich uregulowaniach, pozostaje w ścisłym związku z art. 14 prawa o advokaturze, który przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość zwrócenia się do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów advokatury i organów izb advokackich. Zdaniem wnioskodawcy obowiązek przedkładania Ministrowi Sprawiedliwości wszystkich uchwał organów samorządu zawodowego adwokatów jest wyrazem nadmiernej ingerencji państwa w sprawy advokatury (naruszenie art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz zasady pomocniczości), cel wprowadzenia tego obowiązku nie jest zaś jasny (naruszenie zasady przyzwoitej legislacji).

Trzeci z zaskarżonych przepisów, tj. art. 90 ust. 2 prawa o advokaturze stanowi: „Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi lub aplikantowi advokackiemu”. Odwołanie do tego przepisu znajduje się w treści czwartego kwestionowanego przepisu, tj. art. 95c pkt 1 prawa o advokaturze, zgodnie z którym: „Postępowanie dyscyplinarne obejmuje: 1) dochodzenie, z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”. Art. 95c pkt 1 prawa o advokaturze został przez wnioskodawcę zaskarżony „w zakresie, w jakim odwołuje się do art. 90 ust. 2” tej ustawy. Zdaniem wnioskodawcy, ingerencja Ministra Sprawiedliwości w postępowanie dyscyplinarne odbywa się kosztem uprawnień organów samorządu zawodowego adwokatów (naruszenie art. 17 Konstytucji), natomiast dopuszczenie możliwości wyłączenia dochodzenia jako fazy postępowania dyscyplinarnego pozbawia obwinionego prawa do obrony (naruszenie art. 42 ust. 2 Konstytucji).

2. Nadzór nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego.

2.1. Zawód adwokata należy do grupy tzw. zawodów zaufania publicznego, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Są to zawody polegające na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążące się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowane w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi (P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie advokatury*, [w:] *Konstytucja – Wybory – Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 155).

Osoby wykonujące zawody zaufania publicznego mogą z woli ustawodawcy zostać objęte obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego, któremu art. 17 ust. 1 Konstytucji powierza pełnienie dwóch funkcji. Pierwszą z nich jest reprezentowanie tych osób na zewnątrz, drugą – sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem przez nie zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że w obecnych warunkach ustrojowych obie te funkcje są jednakowo ważne, w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma bowiem powodów, aby którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo (wyrok TK z 22 maja 2001 r., sygn. K 37/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 86).

Wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji, nie może być pozostawione nieskrepowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów. Oznacza to, że uregulowania wewnątrz korporacyjne muszą być zgodne z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi (zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02, OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9), a nad realizacją tego wymogu powinny czuwać w koniecznym zakresie stosowne organy państwowe. Wolność wykonywania zawodu

zaufania publicznego nie może bowiem mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania tego zawodu, wyznaczenie sposobów i ram jego wykonywania, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego. Innymi słowy, konstytucyjna gwarancja „wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo wielu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, lecz wręcz zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji, zwłaszcza gdy chodzi o zawód zaufania publicznego, jakim jest zawód adwokata (wyrok z 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119; podobnie zob. wyroki z: 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32; 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06, OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149; 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK ZU nr 7/A/2007, poz. 72; 26 marca 2008 r., sygn. K 4/07, OTK ZU nr 2/A/2008, poz. 28).

2.2. Pojęcie nadzoru zostało zdefiniowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 (OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 3), w kontekście zwierzchniego nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów. Poczynione wówczas ustalenia definicyjne mogą zostać wykorzystane również w niniejszej sprawie. Należy bowiem zauważyć, że nadzór, o który mowa w art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze, ma za przedmiot działalność samorządu zawodowego i w tym sensie wykazuje wiele podobieństw do nadzoru nad działalnością administracyjną sądów.

We wspomnianym wyżej wyroku o sygn. K 45/07 Trybunał stwierdził, że najczęściej określenia „nadzór” używa się do sytuacji, w której organ jest wyposażony w środki oddziaływania na postępowanie podmiotów i jednostek nadzorowanych, nie może jednak wyręczać tych organów w ich działalności. Uprawnienia nadzorcze, obejmujące prawo do kontroli oraz możliwość wiążącego wpływania na podmioty i jednostki nadzorowane, można podzielić na środki oddziaływania merytorycznego (np. zawieszanie lub uchylanie rozstrzygnięć jednostek nadzorowanych) i środki nadzoru personalnego (np. prawo zawieszenia w czynnościach członków kierownictwa nadzorowanej jednostki). Organ może stosować tylko takie środki, w jakie wyposażył go ustawodawca i tylko w celach określonych przez te przepisy. W wyroku tym Trybunał podkreślił jednocześnie, że pojęcie nadzoru w poszczególnych ustawach należy interpretować z uwzględnieniem celu, jakiemu w ramach konkretnych rozwiązań prawnych ma służyć ta instytucja.

Wykorzystując te spostrzeżenia w niniejszej sprawie, należałoby stwierdzić, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów uzasadniony jest potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych, takich jak ochrona praw obywateli oraz bezpieczeństwo obrotu prawnego. Ze względu na ochronę osób korzystających z pomocy prawnej świadczenie tego rodzaju pomocy nie może być pozostawione poza (określoną przez ustawodawcę) kontrolą jej form i jakości ze strony organów władzy państwowej oraz stosownego samorządu zawodowego (wyrok z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45).

Kończąc rozważania dotyczące istoty uprawnień nadzorczych, należy wyraźnie podkreślić, że nadzór nie implikuje istnienia relacji hierarchicznego podporządkowania podmiotu nadzorowanego temu organowi, który nadzór sprawuje. Stąd też tak jak istnienie nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów nie narusza zasad niezależności sądów i niezawisłości sędziów, tak również nadzór tego organu nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów w zakresie i formach określonych ustawą nie narusza wolności wykonywania zawodu przez członków tego samorządu.

2.3. Należy zauważyć, że instytucja nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów ma swoją wieloletnią tradycję, wywodzącą się jeszcze z okresu międzywojennego. Nie przesądza to kwestii konstytucyjności

zaskarżonych przepisów, jednak ma duże znaczenie dla wyjaśnienia genezy ich wprowadzenia do systemu prawnego.

Dekret z dnia 24 grudnia 1918 r. w przedmiocie statutu tymczasowego Palestry Państwa Polskiego (Dz. U. Nr 22, poz. 75) nie zawierał ogólnej normy statuującej nadzór Ministra Sprawiedliwości lub innego organu państwowego nad działalnością adwokatury. Art. 37 tego dekretu przyznawał jednak organom państwowym dwa istotne uprawnienia nadzorcze. Po pierwsze, Minister Sprawiedliwości po bezskutecznym wezwaniu mógł znieść sprzeczne z ustawą zarządzenie lub uchwałę rady adwokackiej lub rady naczelnej adwokackiej, w razie ustalenia, że „rada naczelna nie przedsięwzięje środków zaradczych, sama wykracza przeciw ustawie, lub funkcjonować przestanie”. Po drugie, Rada Ministrów na wniosek Ministra Sprawiedliwości w wyjątkowych wypadkach mogła rozwiązać radę adwokacką lub radę naczelną adwokacką, zarządzając jednocześnie nowe wybory i powierzając tymczasowo pełnienie funkcji rady naczelnej Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie, zaś rady adwokackiej – właściwemu sądowi okręgowemu. Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości i Rady Ministrów podlegały zaskarżeniu do Sądu Najwyższego. Z kolei art. 59 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 86, poz. 733), zamieszczony w rozdziale VI „Nadzór państwowy”, przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości względem rad adwokackich oraz Naczelnej Rady Adwokackiej te same uprawnienia nadzorcze, jakie przysługiwały Naczelnej Radzie względem poszczególnych rad. Zarządzenia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości były ostateczne i nie podlegały zaskarżeniu. Szczególnym uprawnieniem nadzorczym tego organu była możliwość rozwiązania przez niego rady adwokackiej lub Naczelnej Rady Adwokackiej w wypadkach wyjątkowych, gdy przez swą działalność narażały one porządek lub bezpieczeństwo publiczne, i przekazania czasowego wykonywania ich czynności osobom delegowanym spośród sędziów. Analogiczną regulację zawierała ustawa z 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 33, poz. 289), której art. 54 ust. 1 dodatkowo wyraźnie wskazywał, że „nadzór rządowy nad działalnością samorządu adwokackiego sprawuje Minister Sprawiedliwości”.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że instytucja nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów ma swoją genezę sięgającą okresu międzywojennego. Uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości były wówczas szersze aniżeli obecnie, choć należy mieć na uwadze, że funkcjonowały one w zupełnie innym otoczeniu prawnym.

3. Zarzut niekonstytucyjności art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze.

3.1. Zgodnie z art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą. Przepis ten, jak zostało wyżej wskazane, stanowi w ustawie – Prawo o adwokaturze nowość normatywną, choć same kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości zapisane były w tej ustawie już w momencie jej wejścia w życie. Wyraźnie o nadzorze tego organu stanowi obowiązujący nadal art. 8a ust. 4 prawa o adwokaturze, który przewiduje ministerialny nadzór nad wykonywaniem przez okręgowe rady adwokackie kontroli spełniania przez adwokatów obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy świadczeniu pomocy prawnej. Realizując ów nadzór, Minister Sprawiedliwości raz w roku, w terminie do 15 marca, otrzymuje od dziekanów okręgowych rad adwokackich sprawozdania z kontroli przeprowadzonych w poprzednim roku kalendarzowym. Można mieć oczywiście wątpliwości, czy ta kompetencja Ministra Sprawiedliwości faktycznie ma charakter nadzoru w rozumieniu wyżej przedstawionym, nie zmienia to jednak faktu, że w ten właśnie sposób została przez ustawodawcę nazwana. Minister Sprawiedliwości może również wystąpić do Sądu Najwyższego o uchylenie

sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury i organów izby adwokatury (art. 14 ust. 1 prawa o adwokaturze), zwrócić się do Krajowego Zjazdu Adwokatury lub do Naczelnej Rady Adwokackiej o podjęcie uchwały w określonej sprawie należącej do ich właściwości (art. 15 prawa o adwokaturze), zgłosić sprzeciw od wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich (art. 69a prawa o adwokaturze), odwołać się od orzeczeń i postanowień kończących postępowanie dyscyplinarne (art. 88a prawa o adwokaturze), jak również uzyskać wgląd do akt w każdym stadium postępowania dyscyplinarnego (art. 95b prawa o adwokaturze). Nie jest zadaniem Trybunału przesądzenie, która z tych kompetencji Ministra Sprawiedliwości ma charakter nadzorczy, a która jedynie kontrolny. Wszyscy uczestnicy niniejszego postępowania zgodnie przyznali jednak, że z całą pewnością nadzorczy charakter ma kompetencja Ministra Sprawiedliwości do zgłoszenia sprzeciwu od wpisu na listę adwokatów i aplikantów adwokackich. Skoro zatem w ustawie – Prawo o adwokaturze istnieje co najmniej jedna kompetencja mająca charakter nadzorczy, to norma z art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze stanowiąca o istnieniu nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością adwokatury nie może być uznana za normę pustą. Zamieszczone w tym przepisie odesłanie do ustawowej regulacji zakresu i form sprawowania nadzoru stanowi odesłanie właśnie do tego rodzaju przepisów określających konkretne kompetencje nadzorcze tego organu.

Bliższa analiza wskazanych wyżej kompetencji nadzorczych i kontrolnych Ministra Sprawiedliwości prowadzi do wniosku, że ich przedmiotem nie jest sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu adwokata, o której mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Piecza ta sprawowana jest przez adwokaturę na trzech płaszczyznach, tj. kontrolnej, uchwałodawczej i dyscyplinarnej i w ramach każdej z nich pewne kompetencje przyznano Ministrowi Sprawiedliwości.

3.2. Mając powyższe na uwadze, należy rozważyć, jakie znaczenie miało wprowadzenie do ustawy – Prawo o adwokaturze normy wyrażonej w art. 3 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którą Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten zawiera ogólną normę kompetencyjną, będącą podstawą do ingerowania w funkcjonowanie samorządu zawodowego. Pogląd ten pozostaje jednak w oczywistej sprzeczności z treścią art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze. Jak słusznie bowiem zauważył Minister Sprawiedliwości w piśmie z 27 lipca 2009 r., przepis ten nie przyznaje mu żadnych nowych kompetencji nadzorczych, a jedynie potwierdza te już istniejące, dodając, że mogą być one realizowane „w zakresie i formach określonych ustawą”. Art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze nie ma zatem charakteru konstytutywnego, lecz deklaratoryjny. Konkretnie działania nadzorcze nie mogą być podejmowane na jego podstawie, choć przepis ten wyznacza ich granice. Spełnia on tym samym funkcję gwarancyjną, uniemożliwiając Ministrowi Sprawiedliwości sprawowanie nadzoru nad samorządem zawodowym adwokatów wedle własnego uznania i w zakresie, jaki uzna za stosowny. W treści art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze należy dostrzegać wyraźne nawiązanie do zasady praworządności sformułowanej w art. 7 Konstytucji, zgodnie z którą organy państwowe mogą działać wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach. Art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze nie tylko powtarza tę zasadę konstytucyjną, lecz także dodatkowo wymaga, by podstawa prawna działań nadzorczych Ministra Sprawiedliwości miała rangę ustawową. Nie ma zatem podstaw do przyjęcia, że przepis ten pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konstytucji.

Art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze nie wykazuje również niezgodności z art. 2 Konstytucji. Owej sprzeczności wnioskodawca dopatruje się w tym, że zaskarżony przepis nie precyzuje zakresu, form i trybu sprawowania przez Ministra Sprawiedliwości nadzoru nad działalnością adwokatury. Wnioskodawca zdaje się jednak nie zauważać, że art. 3 ust. 2

prawa o adwokaturze odsyła w odniesieniu do zakresu i formy sprawowania nadzoru do uregulowań ustawowych. Nie określa on zatem ogólnych zasad sprawowania nadzoru, lecz odsyła do przepisów precyzujących zakres i formę sprawowania konkretnych kompetencji nadzorczych. Tym samym uniemożliwia on Ministrowi Sprawiedliwości podejmowanie tego rodzaju działań nadzorczych, których zakres i forma nie są ustawowo określone. Gdyby art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze formułował ogólne warunki sprawowania nadzoru, nie odsyłając w tym zakresie do innych przepisów ustawowych, mógłby być odczytywany jako podstawa prawna dowolnych działań nadzorczych Ministra, które warunki te realizują. Zdaniem Trybunału, taki kształt tego przepisu, jaki zdaje się postulować wnioskodawca, w sposób oczywisty naruszałby standardy konstytucyjne, w tym zasadę praworządności i zasadę określoności prawa. Tymczasem art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze w obecnym kształcie nie daje podstaw do formułowania poglądu o niedookreślonych kompetencjach nadzorczych Ministra Sprawiedliwości, stąd nie sposób przyjąć, że narusza on wymogi poprawnej legislacji (art. 2 Konstytucji).

Skoro art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości jakichkolwiek konkretnych kompetencji, w tym również kompetencji nadzorczych, a jedynie potwierdza, że kompetencje te muszą wynikać z ustawy, to nie można podzielić poglądu wnioskodawcy, że przepis ten stanowi „wyraz narastającej ingerencji władzy publicznej (w tym w szczególności władzy wykonawczej) w te dziedziny funkcjonowania państwa, które w wykonaniu zasady subsydiarności przekazane zostały podmiotom niepaństwowym” (s. 3 wniosku). Należy jednocześnie zauważyć, że wbrew twierdzeniom wnioskodawcy żaden przepis ustawy – Prawo o adwokaturze, w tym również art. 3 ust. 2, nie przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości prawa do przejmowania zadań samorządu zawodowego adwokatów, w tym również pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu przez członków tej korporacji. Jak zostało to wyżej wyjaśnione, konstytucyjne zobowiązanie samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego, do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony nie wyklucza możliwości przyznania organom państwowym kompetencji nadzorczych nad działalnością tego rodzaju samorządu. Należy bowiem odróżnić pieczę nad wykonywaniem zawodu przez członka samorządu od nadzoru nad sprawowaniem tej pieczy przez organy owego samorządu. O ile piecza nad wykonywaniem zawodu zaufania publicznego uregulowana jest na poziomie konstytucyjnym i zastrzeżona dla organów samorządu zawodowego, o tyle nadzór nad działalnością samorządu zawodowego zrzeczającego osoby wykonujące tego rodzaju zawód pozostawiono do regulacji ustawowej w granicach wyznaczonych przez treść art. 17 ust. 1 Konstytucji. Oznacza to, że nadzór nad działalnością samorządu zawodowego nie może polegać na przejęciu przez organ państwowy konstytucyjnie określonych zadań tego samorządu, tj. reprezentowania jego członków na zewnątrz oraz sprawowania pieczy nad wykonywaniem przez nich zawodu. Wnioskodawca w żaden sposób nie wykazał, by którakolwiek z kompetencji nadzorczych Ministra Sprawiedliwości przejmowała realizację jednego z tych zadań. Art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze jest zatem zgodny z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Należy jednocześnie zauważyć, że kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości nie są ograniczone tylko do nadzoru nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów, lecz obejmują także nadzór nad działalnością samorządu zawodowego radców prawnych. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1059, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), w której kompetencje nadzorcze zostały wyliczone, od początku funkcjonował przepis o treści analogicznej do kwestionowanego przez wnioskodawcę art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze. Początkowo art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych zawierał bardzo ogólne sformułowanie: „Zwierzchni

nadzór nad samorządem sprawuje Minister Sprawiedliwości”. Treść tego przepisu została zmodyfikowana po uchwaleniu obowiązującej Konstytucji ustawą z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze, ustawy o radcach prawnych i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471; dalej: ustawa z 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze), która weszła w życie 15 września 1997 r. Przez kolejne 10 lat art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych stanowił: „Nadzór nad działalnością samorządu wykonuje Minister Sprawiedliwości w zakresie i formach określonych niniejszą ustawą”. Dodanie sformułowania „w zakresie i formach określonych (...) ustawą” niewątpliwie miało na celu wyznaczenie prawnych ram dla kompetencji nadzorczych ministra. 9 czerwca 2007 r. art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych otrzymał swe obecne brzmienie, tożsame z brzmieniem art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze, zgodnie z którym „Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad działalnością samorządu w zakresie i formach określonych ustawą”. Zmiana treści tego przepisu w stosunku do jego poprzedniego brzmienia miała tym razem bardziej redakcyjny aniżeli merytoryczny charakter, choć należy zauważyć, że o ile wcześniej zakres i formy nadzoru miały być określone „niniejszą ustawą”, tj. ustawą o radcach prawnych, o tyle obecnie pominięcie słowa „niniejszą” umożliwia formułowanie zakresu i form nadzoru także innymi ustawami.

Wyrażona w art. 5 ust. 3 ustawy o radcach prawnych norma dotycząca nadzoru Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządu zawodowego zasadniczo nie była kwestionowana ani przez przedstawicieli samorządu zawodowego radców prawnych, ani przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego. Wręcz przeciwnie, podkreślano funkcję gwarancyjną tego przepisu. W komentarzu do ustawy o radcach prawnych ówczesny Prezes Krajowej Rady Radców Prawnych wskazał, że „Gwarancją ograniczenia [...] ingerencji w niezależność samorządu do sytuacji koniecznych jest art. 5 ust. 3 [ustawy o radcach prawnych] uprawniający Ministra Sprawiedliwości do nadzoru «w zakresie i formach określonych niniejszą ustawą»”. (Z. Klatka, *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 74). W doktrynie zaś zauważano, że „Wprawdzie samorząd radców prawnych poddany jest nadzorowi Ministra Sprawiedliwości (art. 5 ust. 3), lecz ogranicza się on do środków prawnych ustalonych w ustawie, a te nie obejmują możliwości wydawania jakichkolwiek dyrektyw, wytycznych i poleceń, dotyczących właściwego sprawowania konstytucyjnej «pieczy». (...) chociaż powyższe uprawnienia nadzorcze są istotne, to jednak nie przekraczają one ram, uzasadnionych w demokratycznym państwie prawnym, dla nadzoru organów administracji rządowej nad ciałami samorządowymi (społecznymi)” (P. Sarnecki, *Radca prawny jako zawód zaufania publicznego*, „Radca Prawny” nr 4-5/2002, s. 28-29). Spostrzeżenia te obecnie można byłoby odnieść do analogicznie brzmiącego, a zaskarżonego w niniejszej sprawie, art. 3 ust. 2 prawa o advokaturze.

3.4. Od nadzoru nad samorządami zawodowymi adwokatów i radców prawnych należałoby odróżnić zwierzchni nadzór Ministra Sprawiedliwości nad funkcjonariuszami publicznymi lub osobami korzystającymi z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Jak sama nazwa wskazuje, nadzór zwierzchni ma szerszy zakres przedmiotowy i przyznaje podmiotowi nadzorującemu większe możliwości działania. Tego rodzaju nadzór Minister Sprawiedliwości sprawuje nad działalnością komorników i działalnością samorządu komorniczego, przy czym nadzór ten nie może wkraczać w działania podlegające nadzorowi sądu (art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji, Dz. U. z 2006 r. Nr 167, poz. 1191, ze zm.). Przykładem nadzoru zwierzchniego jest również nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością administracyjną sądów (art. 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070, ze zm.), który – jak podkreślił Trybunał w wyroku z 15 stycznia 2009 r., sygn. K 45/07 – nie może wkraczać w sferę wymierzania sprawiedliwości. W tym samym wyroku Trybunał

zauważył, że nadzór zwierzchni nad działalnością administracyjną sądów może zostać powierzony przez ustawodawcę różnym podmiotom, jednak względy historyczno-ustrojowe przesądziły o przekazaniu kompetencji nadzorczych Ministrowi Sprawiedliwości. W odmienny sposób od wyżej wymienionych wypadków nadzór Ministra Sprawiedliwości został określony w odniesieniu do zawodu notariusza. Nie został on nazwany przez ustawodawcę mianem nadzoru zwierzchniego, jednak z uwagi na status notariuszy, którzy korzystają z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym, ma on znacznie większy zakres aniżeli nadzór nad tzw. wolnymi zawodami. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1158, ze zm.; dalej: ustawa – Prawo o notariacie) Minister Sprawiedliwości sprawuje nadzór nie tylko nad organami samorządu notarialnego, lecz także nad działalnością notariuszy, a tryb wykonywania tego nadzoru określa szczegółowo rozporządzeniem.

Nadzór Ministra Sprawiedliwości nad działalnością samorządu zawodowego adwokatów nie jest przedmiotowo tak szeroki jak nadzór tego organu nad działalnością administracyjną sądów czy działalnością komorników i notariuszy. Sprawowany on jest tylko w niezbędnym zakresie, co wynika z niezależności przypisywanej przedstawicielom tzw. wolnych zawodów i samorządom zawodowym, które ich reprezentują. Należy jednocześnie podkreślić, że kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości realizowane na różnych płaszczyznach niekiedy się uzupełniają, co wzmacnia efektywność ich realizacji. W szczególności sprawując nadzór zwierzchni nad działalnością administracyjną sądów, organ ten ma możliwość pozyskiwania, chociażby przez wgląd do akt sprawy, informacji o nieprawidłowościach w działaniu pełnomocników procesowych, które później może wykorzystać, występując z poleceniem wszczęcia postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokata czy radcy prawnego.

3.5. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze, obok art. 2, art. 7 i art. 17 ust. 1 Konstytucji, wymienia również zasadę pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji. W uzasadnieniu wniosku wnioskodawca wskazuje, że „wyposażenie Ministra Sprawiedliwości w ogólną normę kompetencyjną przewidującą «nadzór» nad samorządem adwokackim (...) stanowi zaprzeczenie (...) zasady pomocniczości”, nie precyzując jednak w wystarczającym stopniu, w czym owa sprzeczność miałaby się wyrażać. Tymczasem zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją określonej regulacji powinien zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Brak uzasadnienia zarzutu niezgodności art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji powoduje niedopuszczalność orzekania w tym zakresie i tym samym konieczność umorzenia postępowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

3.6. Wnioskodawca wskazuje, że art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze może stać się pretekstem do rozszerzania przez Ministra Sprawiedliwości przyznanych mu uprawnień nadzorczych, a nawet do sprawowania nadzoru w formach ustawowo nieprzewidzianych. Sygnalizuje tym samym niebezpieczeństwo ukształtowania się niewłaściwej praktyki stosowania tego przepisu. Dla zobrazowania tej tezy wnioskodawca przedłożył przykładowe pisma Ministra Sprawiedliwości skierowane do organów adwokatury w sprawach dotyczących sposobu organizacji egzaminów na aplikację adwokacką czy upomnień wydanych w odniesieniu do konkretnych członków samorządu. Zdaniem wnioskodawcy, żądania Ministra Sprawiedliwości formułowane w treści tych pism pozbawione są podstaw prawnych.

Trybunał pragnie zauważyć, że zarzuty wnioskodawcy w tym zakresie dotyczą problemu działalności Ministra Sprawiedliwości na podstawie i w granicach prawa, do czego jest on zobowiązany przez zasadę praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Są to zarzuty odnoszące się do sfery stosowania prawa, która pozostaje poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Kwestie te pozostawiono zatem poza zakresem orzekania w niniejszej sprawie.

Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy przedstawiali również swoje obawy co do możliwych dalszych zmian legislacyjnych rozszerzających uprawnienia nadzorcze Ministra Sprawiedliwości. Jako źródło tych obaw wskazywali zaskarżony art. 3 ust. 2 prawa o adwokaturze. Argumentów tych Trybunał w żaden sposób nie może uwzględnić. Nie jest bowiem jego zadaniem wskazywanie pożądanego lub niewłaściwego kierunku przyszłych zmian legislacyjnych.

4. Zarzut niekonstytucyjności art. 13a prawa o adwokaturze.

4.1. Art. 13a prawa o adwokaturze nakłada na organy adwokatury oraz organy izb adwokackich obowiązek przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości odpisu każdej uchwały w terminie 21 dni od daty jej podjęcia. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten narusza art. 2 Konstytucji (zasada przyzwoitej legislacji) oraz – przewidując nadmierną ingerencję państwa w sprawy adwokatury – art. 17 ust. 1 Konstytucji, a także zasadę pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji. Wnioskodawca twierdzi, że „w świetle zaskarżonej regulacji Minister Sprawiedliwości może ingerować nie tylko w te uchwały, których treść mogłaby być istotna z punktu widzenia publicznoprawnego funkcjonowania adwokatury, ale także w te, które dotyczą ściśle wewnętrznych spraw, takich jak na przykład uchwalany budżet, wybory członków władz samorządowych albo decyzje o przyznaniu tytułów honorowych lub odznaczeń” (s. 7 wniosku).

Zarzut ten nie jest zrozumiały. Art. 13a prawa o adwokaturze nie przyznaje bowiem Ministrowi Sprawiedliwości żadnych kompetencji nadzorczych, ponieważ trudno za taką uznać uprawnienie do otrzymywania odpisów uchwał korporacyjnych. Nie może on ani wpłynąć na treść uchwały, ani – na mocy art. 13a prawa o adwokaturze – jej zakwestionować. Nie jest więc jasne, co wnioskodawca miał na myśli, twierdząc, że na podstawie tego przepisu „Minister Sprawiedliwości może ingerować (...) w te uchwały”. Adresatem art. 13a prawa o adwokaturze nie jest bowiem Minister Sprawiedliwości, lecz organy adwokatury i organy izb adwokackich, na które przepis ten nakłada obowiązek przesyłania Ministrowi odpisów uchwał w określonym terminie.

Kompetencje Ministra Sprawiedliwości w stosunku do uchwał samorządowych wynikają nie z art. 13a, lecz z art. 14 ust. 1 prawa o adwokaturze, którego konstytucyjności wnioskodawca nie kwestionuje. Ten ostatni przepis umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości zwrócenie się w określonym terminie do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznych z prawem uchwał organów adwokatury i organów izb adwokackich. Art. 14 ust. 1 prawa o adwokaturze nie wprowadza żadnego ograniczenia przedmiotowego w odniesieniu do uchwał samorządowych, których legalność może być w ramach tej procedury kwestionowana. Trybunał dostrzega podnoszoną na rozprawie przez przedstawicieli wnioskodawcy okoliczność, że nie wszystkie uchwały organów adwokatury i organów izb adwokackich dotyczą interesu publicznego. Wiele z nich dotyczy kwestii organizacyjnych samorządu zawodowego czy spraw prywatnych jego członków. Niemniej jednak z treści art. 14 ust. 1 prawa o adwokaturze wyraźnie wynika, że Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego również o uchylenie tego rodzaju uchwał i tej kompetencji Ministra Sprawiedliwości wnioskodawcy nie kwestionują. Regulacja prawna zobowiązująca organy adwokatury i organy izb adwokackich do przesyłania Ministrowi odpisu jedynie tych uchwał, które mogą naruszać interes publiczny, miałaby rację bytu tylko wówczas, gdyby organ ten

jedynie tego rodzaju uchwały mógł zaskarżać. Skoro zaś Minister Sprawiedliwości może zwrócić się do Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z prawem dowolnej uchwały organów adwokatury i organów izb adwokackich, to powinien mieć również prawnie zagwarantowane, że każdą uchwałą otrzyma i będzie mógł zapoznać się z jej treścią.

4.2. Należy jednocześnie zauważyć, że art. 13a prawa o adwokaturze wypełnia lukę prawną wynikającą ze stosowania art. 14 tej ustawy. Od 17 września 1997 r., kiedy to w treści tego ostatniego przepisu został określony termin na wystąpienie przez Ministra Sprawiedliwości do Sądu Najwyższego o uchylenie sprzecznej z prawem uchwały organów adwokatury (zob. art. 1 pkt 10 ustawy z 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze), bieg tego terminu zawsze miał być liczony od daty doręczenia Ministrowi Sprawiedliwości uchwały. Jednocześnie w ustawie brakowało przepisu nakładającego na określone organy adwokatury obowiązek dokonania takiego doręczenia w określonym terminie. Tak długo jak organy adwokatury nie doręczyły ministrowi uchwały, bieg terminu na jej zaskarżenie nie mógł się rozpocząć, minister zaś nie mógł skorzystać z kompetencji opisanej w art. 14 ustawy. Co prawda – jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizacyjnej – z treści art. 14 prawa o adwokaturze można było pośrednio wywodzić obowiązek wprost wyrażony później w art. 13a tej ustawy, jednak problem ten był na tyle istotny, że wymagał wyraźnego i jednoznacznego unormowania. Obowiązki obywateli i ich zrzeszeń, w tym również korporacji zawodowych, w stosunku do państwa i jego organów nie mogą być bowiem domniemywane. Uzasadnione więc było wprowadzenie do ustawy – Prawo o adwokaturze przepisu, który wprost zobowiązywał organy adwokatury i izb adwokackich do przesyłania uchwał w określonym terminie. Wyeliminowane zostały tym samym wątpliwości co do obowiązku i terminu przesyłania uchwał Ministrowi Sprawiedliwości, a ten ostatni uzyskał możliwość pełnej realizacji przyznanej mu już wcześniej kompetencji do ich zaskarżania. Cel wprowadzenia art. 13a prawa o adwokaturze jest zatem – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – jasny, a tym samym przepis ten nie narusza art. 2 Konstytucji.

Trybunał nie znalazł również podstaw do stwierdzenia niezgodności art. 13a prawa o adwokaturze z art. 17 ust. 1 Konstytucji, którą wnioskodawca upatrywał w tym, że zaskarżony przepis jest „instrumentem nadzoru, w ujęciu wynikającym z (...) art. 3 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze” (s. 8 wniosku). Jak wyżej wskazano, z art. 13a prawa o adwokaturze nie wynikają żadne kompetencje nadzorcze Ministra Sprawiedliwości; za taką w szczególności nie może być uznana kompetencja do otrzymania uchwały korporacyjnej i zapoznania się z jej treścią. Brak jest więc podstaw do stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu.

4.3. Zaskarżony art. 13a prawa o adwokaturze nie jest jedynym przepisem zobowiązującym organy adwokatury do przesyłania Ministrowi Sprawiedliwości określonych dokumentów w celu umożliwienia mu realizacji kompetencji ustawowych. I tak, okręgowa rada adwokacka ma obowiązek przesyłania mu w terminie 30 dni wraz z aktami osobowymi każdej uchwały o wpisie na listę adwokatów oraz każdej uchwały o wpisie na listę aplikantów adwokackich (art. 69 ust. 1 prawa o adwokaturze) w celu ewentualnego zgłoszenia sprzeciwu (art. 69a ust. 1 prawa o adwokaturze). W ramach postępowania dyscyplinarnego rzecznik dyscyplinarny ma obowiązek doręczania mu odpisów postanowień o wszczęciu dochodzenia (art. 93a prawa o adwokaturze), a sąd dyscyplinarny – odpisów prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych (art. 95ł prawa o adwokaturze). Ten ostatni obowiązek należy wiązać z przyznaną Ministrowi Sprawiedliwości kompetencją do wniesienia odwołania od orzeczeń i postanowień kończących postępowanie dyscyplinarne (art. 88a prawa o adwokaturze). Przykłady te wskazują na konsekwencję w działaniach ustawodawcy, który przyznając

Ministrowi Sprawiedliwości określoną kompetencję, jednocześnie zobowiązuje organy samorządu zawodowego adwokatów do współdziałania w zakresie potrzebnym do realizacji tej kompetencji. Owo współdziałanie ma na celu ochronę praw i wolności obywateli korzystających z profesjonalnej pomocy prawnej, przy czym ochrona ta – jako wartość nadrzędna – może i powinna być realizowana nawet kosztem innej wartości konstytucyjnie chronionej, jaką jest niezależność adwokatury. Stąd też nieprawidłowości w działalności prawodawczej samorządu zawodowego adwokatów mogą być w interesie tychże obywateli kwestionowane przez Ministra Sprawiedliwości w postępowaniu przed Sądem Najwyższym. Należy przy tym podkreślić, że obowiązek współdziałania adwokatury w ochronie praw i wolności obywatelskich został *expressis verbis* wyrażony w art. 1 ust. 1 prawa o adwokaturze, a zatem ma swoją wyraźną podstawę ustawową. W tym też świetle należy postrzegać wynikający z art. 13a prawa o adwokaturze obowiązek doręczania Ministrowi Sprawiedliwości uchwał, których legalność może on kwestionować w postępowaniu przed Sądem Najwyższym.

4.4. Wnioskodawca podnosi, że art. 13a prawa o adwokaturze jest niezgodny z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule do Konstytucji. Zarzut ten, sformułowany w sposób ogólny, w wystarczający sposób nie został jednak uzasadniony. Tym samym należy uznać, że wniosek w tym zakresie nie spełnia wymagań wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Skoro zaś postawiony przez wnioskodawcę zarzut niezgodności art. 13a prawa o adwokaturze z zasadą pomocniczości nie został uzasadniony, a wnioskodawca nie powołał żadnych dowodów na jego poparcie, Trybunał umorzył postępowanie w tym zakresie z uwagi na niedopuszczalność orzekania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

5. Zarzut niekonstytucyjności art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze.

5.1. Zgodnie z art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości może polecić wszczęcie dochodzenia albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu. Zdaniem wnioskodawcy, przepis ten umożliwia ministrowi uruchomienie postępowania dyscyplinarnego nawet wówczas, gdy wyniki dochodzenia nie uzasadniają potrzeby skierowania przez rzecznika dyscyplinarnego sprawy do sądu dyscyplinarnego. Tym samym ingerencja Ministra Sprawiedliwości w postępowanie dyscyplinarne odbywa się kosztem uprawnień organów samorządu zawodowego adwokatów.

Z kolei art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze stanowi, że postępowanie dyscyplinarne obejmuje dochodzenie, jednak z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2. Oznacza to, że w sytuacji, gdy Minister Sprawiedliwości wydaje polecenie wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, dochodzi do wyłączenia jednego z etapów tego postępowania, tj. dochodzenia. Zdaniem wnioskodawcy, taka regulacja pozbawia obwinionego prawa do obrony w znaczeniu materialnym i formalnym (art. 42 ust. 2 Konstytucji) w przygotowawczej fazie postępowania dyscyplinarnego. Na tym wstępnym etapie postępowania obwiniony nie ma bowiem możliwości wykazania braku podstaw do jego kontynuowania.

Przed przystąpieniem do zbadania konstytucyjności obu zaskarżonych przepisów należy przypomnieć, że dotychczas Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał zasadność wprowadzenia szczególnej procedury odpowiedzialności dyscyplinarnej, utrzymując, że wyodrębnienie procedur odpowiedzialności dyscyplinarnej i nadanie im – najpierw – pozasądowego charakteru znajdować może podstawę w specyfice poszczególnych grup zawodowych oraz w ochronie ich autonomii i samorządności. Model odpowiedzialności dyscyplinarnej osób wykonujących zawód zaufania publicznego znajduje wyraźne potwierdzenie w normie o randze konstytucyjnej, a mianowicie w art. 17 Konstytucji. Realizacja tej normy następuje przez określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, która również tworzy funkcję ochronną i w ten sposób

zapewnia członkom danej korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu. To pozwala na inne wyznaczenie zakresu kontroli sądowej, ponieważ kontrolę tę należy postrzegać nie tylko w kontekście ochrony praw jednostki, lecz także jako instrument nadzoru państwa nad samorządami zawodowymi, a tych uprawnień nie należy zakreślać zbyt szeroko (por. wyrok TK z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, OTK ZU nr 7/1998, poz. 117).

5.2. Regulacja prawna przyznająca Ministrowi Sprawiedliwości możliwość wydania polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu występowała w ustawie – Prawo o advokaturze od momentu jej wejścia w życie (por. art. 83 ust. 1 prawa o advokaturze w brzmieniu obowiązującym do 14 września 1997 r. oraz art. 90 ust. 2 prawa o advokaturze w brzmieniu obowiązującym od 15 września 1997 r. do 8 czerwca 2007 r.). Należy zauważyć, że obowiązująca w tym samym czasie ustawa o radcach prawnych nie przyznawała Ministrowi Sprawiedliwości tego rodzaju uprawnienia. Postępowanie dyscyplinarne wobec radców prawnych i aplikantów radcowskich mogło być wszczęte początkowo wyłącznie na wniosek rzecznika dyscyplinarnego, a od 2 lipca 2002 r. także na wniosek Głównego Rzecznika Dyscyplinarnego. Ta istotna różnica w sposobie wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec członków obu korporacji została usunięta dopiero 9 czerwca 2007 r., kiedy to do ustawy o radcach prawnych został dodany art. 68¹ ust. 1a przewidujący możliwość polecenia przez Minister Sprawiedliwości wszczęcia dochodzenia albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym przeciwko radcy prawnemu lub aplikantowi radcowskiemu. Tym samym w ustawie o radcach prawnych zamieszczony został przepis o treści analogicznej do tej, która – mocą tej samej ustawy nowelizującej – została nadana kwestionowanemu w ramach niniejszego postępowania art. 90 ust. 2 prawa o advokaturze.

Istniejące na gruncie ustawy – Prawo o advokaturze przez niemal 15 lat (do 8 czerwca 2007 r.) w niezmienionym kształcie uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego wobec adwokata lub aplikanta adwokackiego nigdy nie było szerzej kwestionowane. Przedstawiciele doktryny prawa podkreślali bowiem, że „Polecenie Ministra Sprawiedliwości dotyczące wszczęcia postępowania nie przesądza o sposobie załatwienia sprawy. Rzecznik dyscyplinarny władny jest umorzyć dochodzenie także w sprawie wszczętej przez Ministra Sprawiedliwości. Identyczne uprawnienia ma sąd dyscyplinarny, który jest w zakresie orzekania niezawisły” (Z. Krzemiński, *Prawo o advokaturze. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 160). Należy zatem podkreślić, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego z polecenia Ministra Sprawiedliwości nie wpływało w żaden sposób na dalszy przebieg tego postępowania oraz uprawnienia przysługujące w jego toku stronom. Stąd też niezależnie od tego, jak postępowanie dyscyplinarne zostałoby wszczęte, strony mogły składać w nim wyjaśnienia, a obwiniony mógł w każdym czasie zapoznać się z aktami sprawy i składać wnioski dowodowe. W zależności od wyników dochodzenia rzecznik dyscyplinarny wydawał postanowienie o umorzeniu postępowania lub przekazywał sprawę do sądu dyscyplinarnego. Możliwość zainicjowania przez Ministra Sprawiedliwości postępowania dyscyplinarnego, choć nie była wówczas znana ustawie o radcach prawnych, nie stanowiła rozwiązania wyjątkowego występującego wyłącznie w ustawie – Prawo o advokaturze. Podobna instytucja występowała wówczas w ustawie – Prawo o notariacie, której art. 58 (obowiązujący w niezmienionym brzmieniu do dziś) przyznawał Ministrowi Sprawiedliwości, na tych samych zasadach co radzie właściwej izby notarialnej, możliwość wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec notariusza po wstępnym wyjaśnieniu okoliczności koniecznych do ustalenia znamion

czynu zarzuczonego obwinionemu oraz złożeniu wyjaśnień przez obwinionego, chyba że złożenie tych wyjaśnień nie było możliwe.

Po wejściu w życie ustawy nowelizującej kompetencja Ministra Sprawiedliwości do wydania polecenia wszczęcia postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu została zastąpiona kompetencją do wydania polecenia wszczęcia dochodzenia. Oba te polecenia w gruncie rzeczy są przedmiotowo tożsame, gdyż zgodnie z art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze dochodzenie jest pierwszym etapem postępowania dyscyplinarnego, stąd wszczęcie dochodzenia jest równoznaczne z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Tak jak poprzednio dochodzenie przeprowadzane jest przez rzecznika dyscyplinarnego, a obwiniony może wówczas realizować te same prawa, które przysługują mu na dalszych etapach postępowania. Minister Sprawiedliwości poza kompetencją do zainicjowania dochodzenia nie ma możliwości wpływania na dalszy bieg postępowania dyscyplinarnego. Wyraźnie wynika to z art. 90 ust. 2a prawa o adwokaturze, zgodnie z którym w wypadku określonym w ustępie 2 tego przepisu, tj. polecenia przez Ministra Sprawiedliwości wszczęcia dochodzenia albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym przeciwko adwokatowi lub aplikantowi adwokackiemu, ministrowi temu przysługują prawa strony. Wydane przez niego polecenie wszczęcia dochodzenia nie wyklucza możliwości umorzenia postępowania dyscyplinarnego na tym etapie, a w razie jego kontynuowania – nie przesądza o treści orzeczenia wydanego przez sąd dyscyplinarny. Zasada niezawisłości tego sądu w zakresie orzekania jest bowiem wyraźnie gwarantowana przez art. 89 prawa o adwokaturze, który dodatkowo stanowi, że sąd dyscyplinarny rozstrzyga samodzielnie nasuwające się zagadnienia prawne i orzeka na mocy przekonania opartego na swobodnej ocenie całokształtu dowodów, uwzględniając okoliczności przemawiające zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść obwinionego.

Należy wyraźnie podkreślić, że uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wydania polecenia wszczęcia dochodzenia nie jest przedmiotem kontroli w ramach niniejszego postępowania. Na rozprawie przedstawiciele wnioskodawcy sprecyzowali bowiem, że art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze kwestionują jedynie w zakresie, w jakim dotyczy on drugiego uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, tj. polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym.

5.3. Możliwość wydania przez Ministra Sprawiedliwości polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym z pominięciem jednego z etapów postępowania dyscyplinarnego, tj. dochodzenia, jak również – w razie przeprowadzenia dochodzenia – możliwość wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym niezależnie od wyników tego dochodzenia jest nową kompetencją tego organu, wprowadzoną przez ustawę nowelizującą. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej, przyznanie Ministrowi Sprawiedliwości tego uprawnienia miało służyć przyspieszeniu postępowania dyscyplinarnego w tych wypadkach, gdy dokumentacja zgromadzona przez ministra w danej sprawie byłaby na tyle wystarczająca, że umożliwiałyby prowadzenie tego postępowania z pominięciem etapu dochodzenia (s. 7-8 uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej). Rozwiązanie to było jednak kwestionowane, jeszcze zanim zostało wprowadzone do ustawy. W opinii sporządzonej na potrzeby postępowania ustawodawczego wskazano, że spowoduje ono przeniesienie jednego z etapów postępowania dyscyplinarnego, tj. dochodzenia, do Ministerstwa Sprawiedliwości bez określenia zasad nim rządzących. Nie będzie wówczas wiadomo, kiedy następuje wszczęcie postępowania przed ministrem, na podstawie jakich przepisów jest ono prowadzone i jakie uprawnienia przysługują w nim obwinionemu (zob. s. 5-6 opinii prawnej A. Janickiej z 18 października 2006 r. dotyczącej rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw, druk nr 884, V kadencja Sejmu).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, art. 95c pkt 1 w związku z art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze, w zakresie, w jakim przyznaje Ministrowi Sprawiedliwości możliwość polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez przeprowadzenia dochodzenia, narusza art. 42 ust. 2 Konstytucji. Dochodzenie, będące pierwszym etapem postępowania dyscyplinarnego, ma na celu stwierdzenie, czy zachodzą podstawy do wniesienia do sądu dyscyplinarnego wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub skierowania wniosku o ukaranie do dziekana okręgowej izby adwokackiej bądź też umorzenia postępowania. Na tym etapie postępowania obwiniony ma prawo do ustanowienia obrońcy, może również zapoznać się z aktami sprawy i składać wnioski dowodowe. Pominięcie etapu dochodzenia narusza przysługujące obwinionemu prawo do obrony, pozbawiając go możliwości wykazania niezasadności wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Regulacja taka jest zatem niezgodna z art. 42 ust. 2 Konstytucji. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 grudnia 1998 r., sygn. K. 41/97, „Wszystkie gwarancje, ustanowione w rozdziale II konstytucji, znajdują zastosowanie także wówczas, gdy mamy do czynienia z postępowaniem dyscyplinarnym. Gwarancje te odnoszą się bowiem do wszelkich postępowań represyjnych, tzn. postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji, a więc także postępowań dyscyplinarnych”. Oznacza to, że również na każdym etapie postępowania dyscyplinarnego powinna być zagwarantowana realizacja prawa do obrony, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Oba kwestionowane przepisy są również niezgodne z art. 42 ust. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim przyznają Ministrowi Sprawiedliwości możliwość polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym niezależnie od wyniku przeprowadzonego dochodzenia. Jeżeli bowiem w ramach tego pierwszego etapu postępowania dyscyplinarnego rzecznik dyscyplinarny stwierdzi brak podstaw do przypisania obwinionemu zarzucanego mu przewinienia dyscyplinarnego i umorzy postępowanie, a Minister Sprawiedliwości mimo to wyda polecenie wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym, to tym samym prawo do obrony realizowane przez obwinionego w toku dochodzenia staje się iluzoryczne. Nawet bowiem wówczas, gdy przedłożone przez niego dowody wskazywać będą na brak podstaw do wystąpienia z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego, to i tak okoliczność ta nie będzie uniemożliwiała wszczęcia z polecenia Ministra Sprawiedliwości tego kolejnego etapu postępowania dyscyplinarnego. Regulacja ta podważa zatem logiczną spójność postępowania dyscyplinarnego, w ramach którego przejście do kolejnego etapu wskazanego w art. 95c prawa o adwokaturze uzależnione jest od określonego sposobu zakończenia etapu poprzedniego.

5.4. Wnioskodawca zarzuca również, że art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Ten ostatni przepis, dopuszczając możliwość ustawowego tworzenia samorządu zawodowego zrzeszającego osoby wykonujące zawód zaufania publicznego, precyzuje jednocześnie jego zadania. Samorząd zawodowy powinien reprezentować zrzeszone w nim osoby oraz sprawować pieczę (w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony) nad należyтым wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Art. 17 ust. 1 Konstytucji jest zatem adekwatnym wzorcem kontroli tego rodzaju przepisów, które ograniczają zadania samorządu zawodowego. Do przepisów tych nie należą art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim regulują kompetencje Ministra Sprawiedliwości do wydania polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym. Jest to bowiem kompetencja przyznana temu organowi równolegle do analogicznej kompetencji, którą posiada rzecznik dyscyplinarny. Wprowadzenie dodatkowego podmiotu mogącego inicjować postępowanie przed sądem dyscyplinarnym nie pozbawiło zatem ani nie ograniczyło uprawnień dotychczasowego podmiotu

posiadającego analogiczne kompetencje, tj. rzecznika dyscyplinarnego. Oznacza to, że art. 17 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli tych przepisów. Z tego względu Trybunał uznał, że art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze w zaskarżonym zakresie nie są niezgodne z art. 17 ust. 1 Konstytucji.

6. Skutki wyroku.

Skutkiem stwierdzenia przez Trybunał niekonstytucyjności art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze, w części obejmującej wyrazy „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, oraz art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze, w części obejmującej wyrazy „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”, jest zmiana w zakresie treści tych przepisów. Z dniem wejścia w życie niniejszego wyroku z treści art. 90 ust. 2 prawa o adwokaturze ulegają usunięciu wyrazy „albo postępowania przed sądem dyscyplinarnym”, a z treści art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze – wyrazy „z zastrzeżeniem art. 90 ust. 2”. Derogacja dekodowanej z treści obu tych przepisów normy prawnej przyznającej Ministrowi Sprawiedliwości kompetencję do polecenia wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym bez przeprowadzenia dochodzenia lub niezależnie od wyniku dochodzenia powoduje przywrócenie w tym zakresie stanu prawnego istniejącego przez wejściem w życie ustawy nowelizującej. Oznacza to, że z chwilą wejścia w życie niniejszego wyroku Minister Sprawiedliwości będzie mógł polecić rzecznikowi dyscyplinarnemu wszczęcie dochodzenia stanowiącego pierwszy etap postępowania dyscyplinarnego, nie będzie mógł natomiast polecić wszczęcia postępowania przed sądem dyscyplinarnym z pominięciem etapu dochodzenia lub niezależnie od wyników przeprowadzonego dochodzenia. Precyzyjne określenie w sentencji niniejszego wyroku derogowanej normy prawnej powoduje, że treść art. 90 ust. 2 i art. 95c pkt 1 prawa o adwokaturze ulega zmianie na mocy wyroku Trybunału i w tym zakresie zbędna jest interwencja naprawcza ustawodawcy.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.