

ARTYKUŁ 17 UST. 1 KONSTYTUCJI W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (UWAGI W KONTEKŚCIE ZASAD DOSTĘPU DO ZAWODU ADWOKATA I RADCY PRAWNEGO)

LECH JAMRÓZ*

I. W ciągu kilku ostatnich lat zasadniczej modyfikacji uległy między innymi przepisy dotyczące formy egzaminów na aplikację adwokacką i radcowską¹. Kolejne nowelizacje prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych stanowiły podstawę do występowania przez uprawnione podmioty z wnioskami w sprawie zbadania konstytucyjności przepisów tych ustaw. Główne zastrzeżenia wnioskodawców (m.in. Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych) przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczyły kwestii zmian formy oraz organizacji egzaminów wstępnych na te aplikacje oraz zasad dopuszczania do zawodu osób, które nie odbywały aplikacji adwokackiej (radcowskiej). Następujące w tym zakresie zmiany ocenia się obecnie często w pewnym uproszczeniu, tj. w kategoriach otwarcia zawodów prawniczych dla szerszych grup osób zainteresowanych odbyciem szkolenia aplikacyjnego oraz wykonywaniem zawodu².

Kwestia zasadności niektórych ustawowych regulacji wpływających na dostęp do zawodów adwokata i radcy prawnego (przykładowo: formy egzaminów na aplikację, zasad odbywania aplikacji i wpisu na listę osób wykonujących zawód) jest nadal przedmiotem ożywionych dyskusji. Uczestniczą w nich przede wszystkim członkowie korporacji zawodowych adwokatów i radców prawnych oraz osoby potencjalnie zainteresowane wykonywaniem tych zawodów prawniczych. Aktualnie artykułowane są często zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania samorządów zawodowych i nie dotyczą one wyłącznie typowych zawodów prawniczych (adwokata, notariusza, komornika), ale także innych (przykładowo: architekta, farmaceuty). Korporacjom zarzuca się: ograniczenie dostępności do wykonywania zawodu; mo-

* Dr, Katedra Prawa Konstytucyjnego UwB.

1 Aktualnie obowiązują: ustawa z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. 2009 r. Nr 146, poz. 1188) oraz ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2010 r. Nr 10, poz. 65).

2 Przykładowo do roku 2005 egzaminy wstępne na aplikacje: adwokacką i radcowską, zakres szkolenia dla aplikantów oraz zasady egzaminu końcowego były przygotowywane i przeprowadzane przez poszczególne okręgowe rady adwokatów i radców prawnych. W wyniku dokonanej nowelizacji wspomnianych ustaw, dotychczasowy egzamin na aplikację, mający zresztą z reguły charakter ustny, zastąpiono pisemnym konkursem przed komisją kwalifikacyjną. Przybiera on postać testu z zakresy wiedzy prawniczej, w którym osiągnięcie określonego pułapu punktowego daje podstawę do wpisu na listę aplikantów (art. 75a i nast. prawa o adwokaturze, art. 33¹ i nast. ustawy o radcach prawnych).

nopolizację usług i wzrost kosztów ich świadczenia; ograniczenie możliwości rynkowej weryfikacji standardów usług ze względu na słabą kontrolę samorządową; tolerowanie nieetycznych zachowań oraz nieprawidłowe rozumienie solidaryzmu zawodowego³.

Dlatego warto przypomnieć, w jaki sposób Trybunał Konstytucyjny, w oparciu o konkretne zarzuty niekonstytucyjności określonych przepisów, scharakteryzował status ustrojowy samorządów adwokackiego i radcowskiego, jak ukształtowane zostały ich zadania oraz jakie są dopuszczalne formy realizacji tych zadań. W związku z tym, w dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w szczególności w sprawach P 21/02⁴, K 6/06⁵ oraz K 30/06⁶. Na marginesie należy dodać, że najpewniej w niedługim czasie Trybunał Konstytucyjny ponownie wypowie się w przedmiocie treści normatywnej przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji, bowiem aktualnie w Trybunale zawisłe są sprawy, w których jest on jednym z wzorców kontroli przepisów ustaw⁷.

II. Podstawą funkcjonowania samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych jest przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Stanowi on, że samorzady zawodowe mogą być tworzone w drodze ustawy, jako podmioty reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. W przepisie ust. 2 tego artykułu ustanowiona została możliwość dla ustanawiania w drodze ustawy innych rodzajów samorządów, tj. zrzeszających osoby niewykonyjące zawodów zaufania publicznego. Status tego rodzaju samorządów nie będzie prezentowany w niniejszym opracowaniu, ponieważ wykracza poza jego ramy określone tytułem.

3 R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu zawodowego*, (w:) *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, (red. S. Wykrętowicz), Poznań 2008, s. 371.

4 Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU 2004, seria A, nr 2, poz. 9), w którym Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności przepisów prawa o adwokaturze upoważniających zgromadzenia izb adwokackich do ustalania maksymalnej liczby aplikantów adwokackich, a także przepisów prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych upoważniających Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych do ustalania zasad konkursu odpowiednio na aplikację adwokacką i radcowską.

5 Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06 (OTK ZU 2006, nr 4, seria A, poz. 45), w którym Trybunał orzekł o niekonstytucyjności przepisów obejmujących regulacje dotyczące m. in.: pozbawienia samorządu adwokackiego odpowiedniego uczestnictwa w przeprowadzeniu egzaminu adwokackiego, dopuszczenia świadczenia pomocy prawnej w zakresie objętym wykonywaniem zawodu adwokata przez wszystkie osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, dopuszczenie do wykonywania zawodu adwokata po złożeniu egzaminu sędziowskiego, prokuratorskiego, radcowskiego lub notarialnego bez wymagania jakiegokolwiek praktyki prawniczej, dopuszczenie do egzaminu adwokackiego bez obowiązku odbycia aplikacji osób, które po ukończeniu wyższych studiów prawniczych prowadziły określoną działalność zawodową.

6 Wyrok TK z 8 listopada 2006 r., sygn. K 30/06 (OTK ZU 2006, seria A, nr 10, poz. 149), dotyczący nowych zasad dostępu do zawodu radcy prawnego. W zasadniczej części tego wyroku kontrola przepisów obejmowała unormowania będące odpowiednikami regulacji dotyczących dostępu do wykonywania zawodu adwokata, tj. przedmiot kontroli we wskazanej wyżej sprawie K 6/06.

7 Trybunał nie rozstrzygnął jeszcze sprawy o sygn. K 3/10, generalnie dotyczącej dostępu do zawodu radcy prawnego oraz sprawy o sygn. K 1/10 dotyczącej niektórych przepisów ustawy Prawo o notariacie, związanych z końcowym egzaminem notarialnym.

Konstytucyjnoprawna regulacja z art. 17 ust 1 stanowi interesujący przedmiot badań, choćby dlatego, że została określona dopiero w obowiązujących przepisach konstytucyjnych; poprzednie nie zawierały odpowiednich postanowień. Prócz tego, przepis ten pozostaje w pewnych relacjach do innych przepisów konstytucyjnych, przykładowo: art. 65 ust. 1 (ustanawiający zasadę wolności wyboru zawodu, wykonywania zawodu oraz wolności wyboru miejsca pracy), art. 58 ust. 1 (wolność zrzeszania się), a także art. 31 ust. 3 (określającym przesłanki ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności).

W pierwszej kolejności należałoby przybliżyć znaczenie poszczególnych sformułowań z art. 17 ust. 1 Konstytucji. Samorząd zawodowy mianowicie stanowi formę zrzeszania się osób wykonujących ten sam zawód⁸. Wyróżnia się przy tym kilka zasadniczych celów samorządu zawodowego, jak np.: reprezentowanie interesów osób zrzeszonych w określonym samorządzie wobec władz państwowych; doskonalenie zawodowe; czuwanie nad etyką wykonywania zawodu; realizowanie zadań charakterystycznych dla związków publicznoprawnych (np. prowadzenie rejestru osób posiadających prawo wykonywania określonego zawodu)⁹. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, w art. 17 ust. 1 konstytucji sprecyzowane zostały podstawowe cele funkcjonowania samorządów zawodowych. Zalicza się do nich „reprezentowanie osób wykonujących zawód” oraz „sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Pociąga to za sobą m.in. przymusowość przynależności do samorządu wszystkich osób, które wykonują tego rodzaju zawody¹⁰.

Warto nadmienić także, że zawody adwokata i radcy prawnego zaliczane są też do tzw. wolnych zawodów. Charakteryzując istotę tej kategorii zawodów, Trybunał Konstytucyjny wyodrębnił trzy jej składniki: swobodny dostęp każdej osoby do wykonywania zawodu, warunkowany jedynie talentami i kwalifikacjami; rzeczywista możliwość wykonywania swojego zawodu oraz niewystępowanie przy wykonywaniu zawodu poddania rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy¹¹.

Zasadniczym uprawnieniem korporacji jest wykonywanie władztwa, które jest władztwem typu administracyjnego, gdyż polega na jednostronnym ustalaniu sytuacji prawnych konkretnych jednostek. Organy korporacji zarządzają sprawami swoich członków m.in. poprzez wydawanie – na podstawie ustaw – aktów, które

8 Określeniu „samorząd zawodowy” towarzyszą niekiedy inne – „korporacja” i ewentualnie „korporacja samorządowa”. Z korporacją mamy do czynienia, gdy określona (pod pewnymi kryteriami) grupa osób tworzy organizację, która jest powołana do zarządzania sprawami swoich członków. Zob. P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 konstytucji) na przykładzie adwokatury*, (w:) Konstytucja, wybory, parlament, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 151.

9 R. Kmiecik, *Ustrój i zadania samorządu...*, op. cit., s. 338.

10 Zob. wyrok TK z 18 lutego 2004 r., sygn. P 21/02 (OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90).

11 Zob. wyrok TK z 19 października 1999 r., sygn. akt SK 4/99 (OTK ZU 1999, nr 6, poz. 119).

wiążą ich w trakcie wykonywania czynności zawodowych, dla których korporacja została powołana. Władztwo polega więc na realizacji ustaw; odnosi się do spraw publicznych i ma zapewnić realizację interesu publicznego¹².

Bez wątplenia zawody adwokata i radcy prawnego należą, obok niektórych innych zawodów (również prawniczych), do kategorii zawodów zaufania publicznego, pomimo że sama konstytucja nie precyzuje przesłanek umożliwiających wyodrębnić tego rodzaju zawodów od innych (oczywiście poza ogólnymi wskazaniem: „sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów” oraz działania, które ma być ukierunkowane na zabezpieczenie „interesu publicznego”). Ponadto konstytucja nawet przykładowo nie wskazuje katalogu zawodów zaufania publicznego¹³. Zdaniem P. Sarneckiego za zaliczeniem adwokatów i radców do zawodów zaufania publicznego przemawiają takie przesłanki, jak: fakt powierzania osobom wykonującym takie zawody informacji dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług, ściśle powiązane ze zwolnieniem z odpowiedzialności za ich nieujawnienie; kwalifikowanie się wysokimi umiejętnościami fachowymi; staranność dochowania standardom etycznym w wykonywaniu praktyki zawodowej. Autor ten trafnie stwierdził, że treść pojęcia „zawód zaufania publicznego” nie może być wyznaczona przez przepisy ustawowe, natomiast ustawy mogą pomocniczo być materiałem do ustaleń czy określony zawód należy w ten sposób kwalifikować¹⁴.

Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji od decyzji ustawodawcy zależy nadanie danemu zawodowi prawniczemu w drodze ustawy statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. Od decyzji ustawodawcy zależy ponadto wyposażenie wykreowanych samorządów zawodowych w konstytucyjną gestię sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu¹⁵. Oznacza to, że obowiązkiem ustawodawcy jest ustanowienie takich regulacji, które umożliwią realizację konstytucyjnego zadania sprawowania tej pieczy w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Powstaje w związku z tym pytanie, jak wiele zawodów zaufania publicznego można ustawowo ustanowić? Poza tym, uznanie określonego zawodu za zawód zaufania publicznego może okazać się dość skomplikowane, nawet korzystając ze wskazanych powyżej kryteriów.

12 P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania...*, *op. cit.*, s. 151.

13 „Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu. Jeżeli chodzi o wykonywanie prawniczych zawodów zaufania publicznego, to do istotnych wartości należy także pełne i integralne respektowanie prawa, w tym zwłaszcza – przestrzeganie wartości konstytucyjnych (w ich hierarchii) oraz dyrektyw postępowania (w szczególności dotyczy to zawodu adwokata)”. Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

14 P. Sarnecki, *Pojęcie zawodu zaufania...*, *op. cit.*, s. 155–157.

15 Zob. uzasadnienie w sprawie K 6/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 45, s. 470.

Dokonując charakterystyki zawodów zaufania publicznego, Trybunał Konstytucyjny ocenił ponadto, że wymagają one szczególnej ochrony odbiorców świadczonych w ich ramach usług. Dlatego właśnie weryfikacja przygotowania do zawodu, jak i nabór do zawodu nie mogą być pozostawione nieograniczonej swobodzie gry rynkowej, bez jakichkolwiek regulacji i wymogów profesjonalnych i etycznych. Określenie wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi społeczną i polityczną odpowiedzialność za dokonany wybór.

Interpretacja przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji skłania do stwierdzenia, że przynależność do korporacji adwokatów i radców prawnych ma charakter przymusowy. Wynika z tego obowiązek przynależności do korporacji osób wykonujących te zawody. Jedynie taka konstrukcja umożliwi korporacjom (i ich organom) ocenę stopnia wykonania ich konstytucyjnych obowiązków, jakimi są „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywanie tych zawodów” oraz „wykonywanie ich w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. W związku z tym, kolejnym interesującym zagadnieniem jest określenie relacji tego przepisu do art. 58 ust. 1 Konstytucji, który proklamuje wolność zrzeszania się. Nie podejmując się w tym miejscu obszerniejszych analiz, należy stwierdzić, że status ustrojowy, w tym także zadania samorządów zawodowych zrzeszających osoby reprezentujące zawody zaufania publicznego, powodują ograniczenie konstytucyjnej wolności zrzeszania się. Jest to prawnie dopuszczalne, ponieważ wolność zrzeszania się ma charakter normy prawnej ogólnej wobec przepisu art. 17 ust. 1 Konstytucji (*lex specialis*).

Unormowanie art. 17 ust. 1 Konstytucji upoważnia samorządy zawodów zaufania publicznego do sprawowania „pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów”. Realizacja tego prawa jest implikowana przyjętym przez ustrojodawcę założeniem, że obowiązkiem tych samorządów jest działanie „w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. W ocenie Trybunału, każde działanie samorządu zawodowego w zakresie „sprawowania pieczy” podlega konstytucyjnie ukierunkowanej ocenie, dokonywanej z punktu widzenia interesu publicznego i nakierowania na jego ochronę. Przeto celem sprawowania pieczy jest przestrzeganie właściwej, wysokiej jakości czynności składających się na „wykonywanie zawodu”. Dbanie o interes publiczny ma charakter priorytetu w zakresie sprawowania pieczy, priorytet przysługuje też „interesowi publicznemu” w stosunku do „środowiskowego interesu” konkretnej korporacji zawodowej¹⁶.

Trybunał wskazał, że sprawowanie przez samorząd pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu należy rozpatrywać zarówno od strony przedmiotowej, jak i podmiotowej. W pierwszym ujęciu „sprawowanie pieczy” dotyczy sytuacji „wykonywania zawodu”, zaś uczestniczących drugim – osób uczestniczących już w wykonywaniu zawodu objętego zasięgiem odpowiedzialnej korporacji. Generalnie,

16 Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

w stosunku do kandydatów starających się o odbycie aplikacji nie może być sprawowana piecza, o której mowa a art. 17 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie są to osoby, które nie wykonują zawód zaufania publicznego. Tym bardziej uwaga ta ma zastosowanie wobec osób, którym odmówiono wpisu na listę aplikantów. Dzieje się tak dlatego, gdyż nie pozostają oni w kręgu organizacyjnej podległości samorządom zawodowym. Co zaś tyczy się osób, które korzystają ze statusu aplikanta, piecza „nad należyтым wykonywaniem zawodu” odnosi się do nich jedynie fragmentarycznie, bo w zakresie wykonywania przez nich powierzonych im niektórych czynności zawodu (w nieco węższym zakresie przepis Konstytucji odnosi do aplikantów radcowskich, a szerszym – do aplikantów adwokackich)¹⁷.

W opinii sędziów Trybunału status zawodu zaufania publicznego uzasadnia nakładanie w drodze ustawy pewnych ograniczeń w zakresie konstytucyjnej wolności dostępu do zawodu i jego wykonywania (art. 65 ust. 1 konstytucji) oraz – o czym była mowa powyżej – objęcie osób wykonujących takie zawody obowiązkiem przynależności do samorządu zawodowego. Jednakże, jak stwierdził skład orzekający Trybunału, „*podstawą włączenia określonego zawodu do kategorii zawodu zaufania publicznego powinno być zawsze uznanie, że nałożenie owych ograniczeń nie następuje w celu stworzenia określonej grupy zawodowej przywilejów, lecz ma służyć interesowi publicznemu, a zakres ograniczeń winien być odpowiedni do ochrony tego interesu*”¹⁸.

Ponadto, w opinii Trybunału Konstytucyjnego zasady oraz kryteria selekcji kandydatów na aplikantów adwokackich i radcowskich powinny być dostosowane do uwarunkowań wynikających z konstytucyjnej gwarancji wolności 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)¹⁹. Zwłaszcza więc wspomniane kryteria i zasady muszą być uregulowane w ustawie (kryterium formalne ograniczeń praw i wolności). Akty prawne stanowione przez organy korporacji (np. regulaminy) nie spełniają tego kryterium, gdyż Konstytucja nie zalicza ich do źródeł powszechnie obowiązującego prawa. Akty te nie dochowują przy tym, jak to określił Trybunał – „w stopniu nieodzownym” wymogu przejrzystości i dostępności dla środowisk potencjalnie zainteresowanych, jak i dla opinii publicznej²⁰.

17 Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

18 Zob. uzasadnienie w sprawy K 6/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 45, s. 470.

19 Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2004 roku*, Warszawa 2005, s. 32.

20 Zob. OTK ZU 2006, nr 4, seria A, poz. 45, s. Trybunał doprecyzował ponadto, że „przekazanie upoważnienia do ingerencji w pewne wolności osób wykonujących zawód odpowiednim samorządom zawodowym może być w określonych warunkach uzasadnione, a nawet uznane za zgodne z potrzebami „należytego wykonywania” zawodów reglamentowanych. Upoważnienie to nie może jednak mieć charakteru blankietowego, zwłaszcza jeżeli chodzi o ustalanie przesłanek (kryteriów) i granic ingerencji w sferę wolności jednostki”.

Możliwość skorzystania przez kandydatów na aplikacje z wolności wyboru zawodu jest, wedle trafnej oceny Trybunału Konstytucyjnego, uzależniona od sposobu przeprowadzenia naboru. Późniejsze jego wykonywanie zależy oczywiście od rezultatu ukończenia szkolenia. Istnieje więc „przyczynowo–skutkowy rodzaj powiązania między zasadami przeprowadzania konkursu, selekcyjnego potencjalnych aplikantów (kandydatów na aplikantów) a możliwością zrealizowania przez nich konstytucyjnej wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy”²¹.

Trybunał Konstytucyjny dopuścił możliwość przepływu między zawodami prawniczymi. Dotyczy to jednak sytuacji, gdy możliwe zweryfikowanie umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu jest zgodne z zasadą wolności i wykonywania zawodu. Przesłankami dla dokonania takiej oceny winny być m. in.: czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z zawodem²².

III. Przepis art. 17 ust. 1 Konstytucji jest przykładem modelowego, konstytucyjnego przepisu, ponieważ zawiera kilka sformułowań niedookreślonych. Dotyczy to w szczególności fragmentów: „samorządy zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego” oraz „sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów” oraz „interes publiczny i jego ochrona”. Każde z tych sformułowań zostało poddane wykładni przez Trybunał Konstytucyjny.

Wśród wielu istotnych wypowiedzi Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że art. 17 ust. 1 Konstytucji, regulując „pieczę nad należyтым wykonywaniem zawodu”, nie upoważnia samorządów zawodowych do ingerowania w sferę wolności „wyboru zawodu”. Jednakże samorządy zawodowe reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego 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 wyłącznie w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony²³. Zawsze jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu (jak i, ewentualnie, innych konstytucyjnych wolności jednostek) winny być uprzednio określone w drodze ustawy²⁴.

21 Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

22 Zob. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 roku*, Warszawa 2007, s. 44.

23 Por. wyrok TK z 19 marca 2001 r., sygn. K. 32/00 (OTK ZU 2001, nr 3, poz. 50).

24 Trybunał Konstytucyjny, nie kwestionując – co do zasady – potrzeby częściowego ograniczenia niektórych wolności w odniesieniu do zawodów zaufania publicznego, uznał, iż „wspomniane ograniczenia muszą mieścić się w standardzie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych, wyznaczonych postanowieniem art. 31 ust. 3 Konstytucji. Ograniczenia te winny odpowiadać zasadzie proporcjonalności, a nadto – formalnym warunkom ich wprowadzenia „w drodze ustawy”, określonym w art. 31 ust. 3 i – w przypadku wolności wyboru i wykonywania zawodu – w art. 65 ust. 1 zd. 2 Konstytucji”. Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

Ustawowa reglamentacja wykonywania poszczególnych zawodów nie może być postrzegana jako naruszenie art. 65 ust. 1 Konstytucji. Nie chodzi tu bowiem o ograniczenie wolności jednostek, lecz raczej stworzenie ogólnych podstaw prawnych podziału pracy w społeczeństwie i gwarancji, że poszczególne funkcje społeczne będą wykonywane przez osoby należycie do nich przygotowane²⁵. Można przeto uznać, że przepis art. 17 ust. 1 konstytucji jest swoistym *lex specialis* względem przepisu art. 65 ust. 1 Konstytucji. Właśnie relacje pomiędzy tymi przepisami stanowią – moim zdaniem – najciekawszy wątek rozważań Trybunału.

Trybunał Konstytucyjny pokreślił ponadto, że w praktyce jednoczesne wypełnianie funkcji, o których mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji („sprawowanie pieczy” oraz „działanie w granicach interesu publicznego”), „*nie jest wolne od napięć czy wręcz konfliktów między środowiskowymi interesami grupy wykonującej określony zawód a interesem publicznym, w granicach którego i dla którego ochrony samorząd sprawuje pieczę nad należytych wykonywaniem tego zawodu*”²⁶.

Odnosząc swoje rozważania do sytuacji faktycznej, Trybunał skonstatował, że w kontekście art. 17 ust. 1 Konstytucji konieczne jest zagwarantowanie organom samorządu adwokackiego odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na zakres merytoryczny egzaminu adwokackiego, stanowiącego sprawdzian umiejętności w zakresie wykonywania zawodu adwokata. Pociąga to za sobą zagwarantowanie samorządowi zawodowemu odpowiedniego uczestnictwa w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego, a nadto – adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składzie komisji do przeprowadzenia egzaminu. W szczególności nie byłyby koherentny z powinnością konstytucyjną stan, w którym wpływ samorządu adwokackiego na ustalanie zasad składania egzaminu zawodowego był w ogóle zniesiony²⁷.

Zmiana formy egzaminów na aplikacje adwokacką i radcowską spowodowała znaczny wzrost liczby aplikantów w poszczególnych obszarach działań okręgowych rad. Skutkuje to koniecznością podjęcia przez organy samorządów określonych działań o charakterze organizacyjnym. Powinny być one bowiem ukierunkowane na zabezpieczenie prawidłowości odbywania szkolenia (zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, pod opieką patronów), jak też wykonywania zawodu. Obawą środowisk korporacji jest głównie spadek jakości świadczonych usług w kontekście zmieniających się okoliczności faktycznych. Przykładowo, problemem jest doskonalenie umiejętności praktycznych przez aplikantów wskutek trudności ze znalezieniem patrona. Osobny problem stanowi jakość wykonywanych usług przez osoby, które zostały wpisane na listę adwokatów i radców

25 Por. wyrok TK z 21 maja 2002 r., sygn. K 30/01 (OTK ZU 2002, seria A, nr 3, poz. 32).

26 Zob. uzasadnienie w sprawie P 21/02, OTK ZU 2004, seria A, nr 8, poz. 90.

27 Por. uzasadnienie w sprawie K 6/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 45, s. 481.

prawnych, a nie odbywały aplikacji adwokackiej i radcowskiej. Te okoliczności powodują, że samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych mają ograniczone możliwości sprawowania pieczy nad prawidłowym tokiem wykonywania przez nie konstytucyjnych zadań.

Obecnie nie ma wątpliwości co do tego, że potrzebne jest umożliwienie odbywania aplikacji, a także wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego szerszym grupom osób tym zainteresowanych. Zaakcentował to również Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do sprawy K 6/06²⁸. Jednak wszelkie zmiany w tym zakresie muszą odbywać się w zgodzie z ogólnymi konstytucyjnymi wytycznymi. Ważne jest wszakże, by poszerzając dostęp do zawodu, nie uniemożliwiać jednocześnie korporacjom wykonywania zadań powierzonych im przez Konstytucję. Postawić też można pytanie, czy fakt uprzedniego nieodbywania praktyki w zawodzie (np. pod opieką patrona, również na sali sądowej lub brak stażu pracy w kancelariach) nie wpływa negatywnie na jakość świadczonych usług? Rzeczywistość na bieżąco weryfikuje tego typu zjawiska, jednak generalną odpowiedzialnością za tę jakość obarczone są samorządy zawodowe. Inną kwestią, wymagającą odrębnego potraktowania, jest analiza tego, do jakiego stopnia istnieje zapotrzebowanie na świadczenie usług prawniczych, gdyż ma to bezpośrednie przełożenie na liczbę osób mogących utrzymać się z wykonywania zawodu.

28 Otwarciem zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności (finansowej, terytorialnej) usług prawniczych musi jednak następować „w drodze całościowych rozwiązań wewnętrznie spójnych, które w sposób przejrzysty ukształtują model prawniczego kształcenia zawodowego oraz zasady przepływu pomiędzy wysoko kwalifikowanymi zawodami prawniczymi”. Zob. OTK ZU 2006, seria A, nr 4, poz. 45, s. 471.