

WYROK

z dnia 7 maja 2002 r.

Sygn. akt SK 20/00

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jadwiga Skórzewska-Łosiak – przewodnicząca

Teresa Dębowska-Romanowska

Marian Grzybowski

Biruta Lewaszkiewicz-Petrykowska

Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 7 maja 2002 r., skargi konstytucyjnej Leszka Lepczyńskiego o zbadanie zgodności:

art. 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) z:

- 1) prawem ochrony wolności określonym w art. 31 ust. 1 Konstytucji,
- 2) zasadą równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 3) zasadą niedyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym określoną w art. 32 ust. 2 Konstytucji,
- 4) prawem dostępu do służby publicznej zawartym w art. 60 Konstytucji,
- 5) prawem wolności wyboru i wykonywania zawodu określonym w art. 65 ust. 1 Konstytucji,
- 6) zasadą swobodnego zrzeszania się określoną w art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji,
- 7) zasadą niedyskryminacji określoną w art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

1) Artykuł 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 i Nr 25, poz. 187, z 1983 r. Nr 5, poz. 33, z 1986 r. Nr 42, poz. 202, z 1990 r. Nr 36, poz. 206, z 1995 r. Nr 4, poz. 17, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 75, poz. 471 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 75, poz. 853, z 2000 r. Nr 39, poz. 439 i Nr 94, poz. 1037, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) jest zgodny z art. 32 i art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) Artykuł 65 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze nie jest niezgodny z art. 31 ust. 1 i art. 60 Konstytucji.

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

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) umorzyć postępowanie w zakresie zgodności art. 65 pkt 1 ustawy powołanej wyżej z art. 11 ust. 1 oraz z art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z 1995 r. Nr 36, poz. 175 i 176, z 1995 r. Nr 36, poz. 177 oraz z 1998 r. Nr 147, poz. 962) w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE:

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 sierpnia 2000 r. skarżący Leszek Lepczyński wniósł o stwierdzenie niezgodności art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) z zasadą równości wobec prawa określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zasadą niedyskryminowania w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym określoną w art. 32 ust. 2 Konstytucji, z zasadą swobodnego zrzeszania się określoną w art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji, oraz z zasadą niedyskryminacji określoną w art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

Zakwestionowany przepis został przez skarżącego błędnie oznaczony. Art. 65 ustawy – Prawo o advokaturze nie zawiera ust. 1, lecz pkt 1. Z treści uzasadnienia wynika, że skarżący miał na myśli właśnie wskazany art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze.

Zdaniem skarżącego zaskarżony przepis umożliwia nadmierną dowolność interpretacji samorządowym organom advokatury, czego konsekwencją jest naruszenie wskazanych zasad konstytucyjnych.

Skarżący od 1995 r. wykonuje zawód radcy prawnego. W 1998 r. wystąpił na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo o advokaturze do Okręgowej Rady Adwokackiej (dalej ORA) w Olsztynie z wnioskiem o wpis na listę adwokatów. Uchwałą z 23 kwietnia 1998 r. ORA w Olsztynie odmówiła zainteresowanemu Leszkowi Lepczyńskiemu wpisu na listę adwokatów argumentując, iż zainteresowany podał nieprawidłowe dane o przebiegu swojej pracy. 12 maja 1998 r. L. Lepczyński złożył odwołanie od przedmiotowej uchwały do Ministra Sprawiedliwości. Decyzją z 7 września 1998 r. Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił odwołania. L. Lepczyński złożył skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 18 listopada 1998 r. w sprawie II SA 1461/98 uchylił zaskarżoną decyzję Ministra Sprawiedliwości ze wskazaniem, że po nowelizacji ustawy – Prawo o advokaturze w 1997 r. okoliczność rozmiaru pracy w charakterze radcy prawnego nie miała istotnego znaczenia. Minister Sprawiedliwości uchylił zaskarżone uchwały i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez ORA w Olsztynie. Po zbadaniu czy zainteresowany spełnia przesłanki wymagane do wpisu na listę adwokatów ORA w Olsztynie stwierdziła, że L. Lepczyński swoim dotychczasowym zachowaniem nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata, a w związku z tym niespełniona jest jedna z podstawowych przesłanek, określona w art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze. ORA doszła do takich wniosków po analizie pism wnoszonych przez L. Lepczyńskiego. Pisma te zdaniem ORA jak i NSA zawierały

obraźliwe zwroty, których używanie świadczyć ma o braku rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. ORA podjęła także informację o toczącym się wobec L. Lepczyńskiego w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Szczecinie postępowaniu dyscyplinarnym. Wobec powyższych ustaleń ORA w Olsztynie uchwałą z 21 maja 1999 r. odmówiła L. Lepczyńskiemu wpisu na listę adwokatów. Po rozpoznaniu odwołania od tej uchwały ORA w Olsztynie Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej uchwałą z 27 lipca 1999 r. postanowiło pozostawić odwołanie bez uwzględnienia, uznając że zainteresowany nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata. Decyzją z 20 października 1999 r. (O.III.A.810/144/99) Minister Sprawiedliwości nie uwzględnił odwołania skarżącego. Skarżący wniósł skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który wyrokiem z 17 kwietnia 2000 r. (II SA 2192/99) oddalił skargę na decyzję Ministra Sprawiedliwości uznając ostatecznie legalność uchwały odmawiającej zainteresowanemu wpisu na listę adwokatów.

Skarżący jest zdania, że obecne brzmienie art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze pozostaje w sprzeczności z Konstytucją, dlatego też po wyczerpaniu przysługującej drogi prawnej pismem z 4 sierpnia 2000 r. zwrócił się ze skargą konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego.

W odpowiedzi na zarządzenie sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 2 listopada 2000 r. wzywające skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi konstytucyjnej z 4 sierpnia 2000 r. skarżący pismem z 14 listopada 2000 r. uzupełnił wskazane braki oraz rozszerzył zakres dotychczasowej skargi o nowe wzorce kontroli (art. 31 ust. 1, art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji).

2. Pismem z 5 lipca 2001 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który ustosunkował się do zarzutów sformułowanych w skardze.

Zdaniem Marszałka Sejmu art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze jest zgodny ze wskazanymi wzorcami kontroli. Wprawdzie pojęcie “nieskazitelnego charakteru” użyte w art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze jest nieostre i niezdefiniowane, ale analiza językowa jego treści i sensu nie budzi wątpliwości. Nie jest słuszny zarzut, że przepis ten pozostawia organom samorządu zawodowego pełną swobodę oceny i interpretacji, bowiem “potoczne rozumienie nieskazitelnego charakteru, jak i słownikowa definicja są zbieżne i dość precyzyjne. Postępowanie w sprawie wpisu na listę adwokatów odbywa się w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co oznacza, że przy rozpoznawaniu takich spraw organy samorządu adwokackiego zobowiązane są do podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy z uwzględnieniem interesu społecznego i słusznego interesu obywatela (art. 7 k.p.a.)”. Jest to więc procedura dająca gwarancję obiektywizmu i rzetelności rozstrzygnięcia. Kryterium oceny przydatności do zawodu adwokata zawarte w art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze nie narusza konstytucyjnej zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) oraz zasady niedyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2), gdyż kryterium to jest jednakowe dla wszystkich, którzy ubiegają się o wpis na listę adwokatów. Ponadto kwestionowany przepis nie narusza także zasady wolności stowarzyszania się wyrażonej w art. 11 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ani zakazu dyskryminacji wyrażonego w art. 14 tej Konwencji.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 24 stycznia 2001 r. uznał, że przepis art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze jest zgodny z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji i wniósł o umorzenie postępowania w części dotyczącej zgodności kwestionowanego przepisu z art.

60 i 65 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 11 ust. 1 i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji. Wymogi określone w kwestionowanym przez skarżącego przepisie odnoszą się w równym stopniu do wszystkich osób ubiegających się o wpis na listę adwokatów. Na podstawie art. 66 ustawy niektóre osoby posiadające określone uprawnienia są zwolnione z wymagań odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego, to jednak takie warunki jak “nieskazitelność charakteru” czy “rękojmia prawidłowego wykonywania zawodu” musi spełniać każdy kandydat na adwokata. Nieuzasadniony jest pogląd skarżącego, że kwestionowany przepis narusza zasadę równości lub prowadzi do dyskryminacji. Przepis ten nie tylko nie narusza zasady równości i nie prowadzi do dyskryminacji, ale jest właśnie wyrazem poszanowania tych zasad.

Ustosunkowując się do zarzutów naruszenia art. 60 i 65 Konstytucji Prokurator Generalny wskazał, że art. 46 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym określa trzymiesięczny termin do wniesienia skargi. W opinii Prokuratora Generalnego rozszerzenie skargi o nowe wzorce należy niewątpliwie uznać za nową skargę. Wniesienie nowej skargi konstytucyjnej nastąpiło w tym przypadku po upływie wymaganego terminu i dlatego nie ulega wątpliwości, że w stosunku do nowej skargi upłynął termin, o którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o TK. Termin ten ma charakter zawity i jego naruszenie wyłącza możliwość merytorycznego rozpoznania skargi w zakresie jaki wynika z pisma skarżącego z 14 listopada 2000 r. Prokurator Generalny wnosi zatem o umorzenie postępowania w tym zakresie. W kwestii naruszenia art. 11 ust. 1 i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Prokurator Generalny, podziela pogląd skarżącego, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa, na podstawie art. 87 ust. 1 Konstytucji, są m.in. ratyfikowane umowy międzynarodowe. Prokurator Generalny przytoczył orzeczenie TK z 8 czerwca 1999 r. SK 12/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), w którym Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że podmioty, którym przysługuje prawo do wniesienia skargi konstytucyjnej, nie mogą powoływać się na umowy międzynarodowe jako wzorce kontroli kwestionowanego przepisu, nawet wówczas, gdy wynikają z nich jakieś prawa. Warunkiem dopuszczalności skargi do Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem naruszenie “konstytucyjnego prawa lub wolności”. Decydujący jest zatem fakt uregulowania danego prawa lub wolności w ustawie zasadniczej, gdyż “skarga nie może służyć w razie naruszenia praw przyznanych ustawami czy wynikających z umów międzynarodowych”. Stosownie do art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko zgodność zaskarżonego aktu normatywnego z Konstytucją, a nie z jakimkolwiek innym aktem normatywnym. Wobec niespełnienia zasadniczej materialnoprawnej przesłanki dopuszczalności skargi, jaką jest naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw, postępowanie w przedstawionym zakresie powinno zostać zdaniem Prokuratora Generalnego umorzone.

II

Na rozprawie przedstawiciele uczestników postępowania podtrzymali stanowiska wyrażone w pismach procesowych rozwijając przedstawione uprzednio argumenty.

Skarżący sprecyzował, że nie skarży uznaniowości przesłanki nieskazitelnego charakteru, stwierdził jednak, że jej ogólnikowe sformułowanie powoduje, iż mamy do czynienia z absolutną dowolnością interpretacyjną. Takie uregulowanie ogranicza, zdaniem skarżącego, prawo do swobodnego wykonywania zawodu.

Przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego wniosli o uznanie zaskarżonej regulacji za zgodną z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ponadto podkreślili oczywisty charakter

tezy, że prawo do tworzenia samorządów zawodowych jest prawem konstytucyjnym, a głównym celem ich funkcjonowania jest sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów dla ochrony interesu publicznego. Zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego, jego wykonywanie wymaga wysokich kwalifikacji i wiąże się z dużą odpowiedzialnością społeczną.

W pozostałej części dotyczącej zgodności kwestionowanego przepisu z art. 60 i art. 65 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 11 ust. 1 i art. 14 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w zw. z art. 87 ust. 1 Konstytucji przedstawiciele Sejmu oraz Prokuratora Generalnego oraz wnieśli o umorzenie postępowania.

W końcowych wystąpieniach uczestnicy postępowania podtrzymali uprzednio wyrażone stanowiska.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Pierwszy z zarzutów przedstawiony przez skarżącego odnosi się do naruszenia zasady równości przez wprowadzenie w art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze nieuzasadnionego, dyskryminującego wymogu nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu.

Zasada równości była wielokrotnie przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. wyrok z 11 lipca 2000 r., sygn. K. 30/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 145, czy też wyrok z 18 stycznia 2000 r., sygn. K. 17/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 4). Zgodnie z dotychczasową linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada równości oznacza nakaz jednakowego traktowania wszystkich obywateli w obrębie określonej klasy („kategorii”). Wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną, relewantną powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (wyrok z 5 listopada 1997 r., sygn. K. 22/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny rozważył, czy postanowienia kwestionowanych przez skarżącego przepisów prowadzą do różnicowania podmiotów posiadających istotne cechy wspólne. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego sytuacja taka nie ma miejsca. Ustawodawca stawia bowiem wymóg nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu wszystkim ubiegającym się o wpis na listę adwokatów, nie dokonując w tej mierze żadnych różnicowań. Zgodnie z ustawą Prawo o adwokaturze w pewnych sytuacjach różnicuje się niektóre z warunków stawianych kandydatom ubiegającym się o wpis na listę adwokatów. I tak np. z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego zwalnia się osoby wskazane w art. 66 ustawy – Prawo o adwokaturze. We wszystkich jednak przypadkach obowiązuje wymóg nieskazitelnego charakteru kandydata i wymóg rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata.

Trybunał Konstytucyjny analizując zarzut naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji przez art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze podziela utrwalony pogląd doktryny, iż „dyskryminacją jest nie znajdujące podstawy w obowiązujących normach prawnych i upośledzające daną osobę traktowanie jej przez inne podmioty: odbieranie lub ograniczanie wolności, uniemożliwianie lub utrudnianie korzystania z praw wymagające realizacji nieznanymi prawu obowiązków” (P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, Liber, str. 51).

Trybunał Konstytucyjny uważa, że nie ma uzasadnienia pogląd, jakoby wymóg nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu stanowił

ograniczenie wolności lub utrudniał korzystanie z praw. Spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym zawód zaufania publicznego jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki. Uzależnienie wpisu na listę adwokatów od nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata to nie dyskryminacja a wprowadzenie do mechanizmu dopuszczania do zawodu kryterium w pełni odpowiadającego charakterowi zawodu adwokata.

Należy zauważyć, że wymóg „nieskazitelnego charakteru” ustawodawca stawia nie tylko wobec kandydatów do zawodu adwokata, ale także w wielu innych przypadkach. Współczesny ustawodawca wymaga od kandydatów do służby publicznej (np. sędziów, prokuratorów, urzędników państwowych i pracowników państwowej służby cywilnej) nieskazitelnego charakteru i nieposzlakowanej opinii. Takich właśnie cech kandydatów, jak nieskazitelny charakter i nienaganna postawa etyczna wymagają także m.in. korporacje notarialna i lekarska.

Z tych przyczyn Trybunał Konstytucyjny uznał zarzut naruszenia konstytucyjnej zasady równości za nieuzasadniony.

2. Zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego i ustawodawca uzależnia prawo jego wykonywania od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących kwalifikacji zawodowych i moralnych. „Zawód zaufania publicznego” to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji (aplikacja) (P. Sarnecki: *Pojęcie zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji) na przykładzie adwokatury*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja-Wybory-Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, Liber, s. 155 i nast.)

Zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego i ustawodawca ma prawo uzależniać prawo wykonywania tego zawodu od spełnienia przez zainteresowanego określonych warunków dotyczących np. jego kwalifikacji zawodowych i moralnych. Podkreślenia wymaga okoliczność, że cech „nieskazitelnego charakteru” i „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu” wymaga się nie tylko od kandydatów na adwokatów, ale i od kandydatów na radców prawnych. Zatem i skarżący musiał odpowiadać tym wymogom w chwili ubiegania się o wpis na listę radców prawnych. Wymóg ten nie był więc dla niego warunkiem ani nowym, ani nieoczekiwanym czy też zbyt wygórowanym. Również w poprzednim stanie prawnym, przed nowelizacją ustawy w 1997 r. kandydaci na radców musieli wykazać się „nieskazitelnym charakterem i dotychczasowym zachowaniem nie budzącym zastrzeżeń co do możliwości prawidłowego wykonywania zawodu radcy prawnego”. W wyniku nowelizacji ustawy zmienił się tylko drugi człon przepisu i w chwili obecnej zamiast „braku zastrzeżeń co do możliwości wykonywania zawodu radcy prawnego” wymogi dotyczą „rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu”.

3. Art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze jest normą zawierającą kryteria ocenne. W hipotezie tej normy prawnej ustawodawca posłużył się zwrotami

niedookreślonymi. Nie oznacza to jednak dowolności rozstrzygnięcia organów samorządu adwokackiego. Margines swobody w zakresie oceny stanu faktycznego i konkluzji wynikających z tej oceny, pozostawiony w tym przypadku organom samorządu adwokackiego, nie oznacza w żadnym razie dowolności w ocenie stanu faktycznego. Im bardziej niedookreślone są przesłanki podjęcia decyzji, tym bardziej szczegółowe, pełne i przekonujące musi być uzasadnienie powodów przyjęcia przez organ stosujący prawo danego rozumienia określonego pojęcia. Proces ustalania treści pojęcia podlega pełnej kontroli poprawności metodologicznej i merytorycznej również w tym zakresie, w jakim decyzja opierająca się na normie zawierającej pojęcia niedookreślone podlega rygorom określonym w art. 107 kodeksu postępowania administracyjnego. Organ stosujący prawo jest zobowiązany do udowodnienia poprawności przyjętego przez siebie rozumienia danego pojęcia i przedstawienia argumentów przemawiających za przyjęciem określonego sposobu rozumowania. Poprawność rozumowania organu stosującego prawo podlega pełnej kontroli, zarówno w postępowaniu instancyjnym (zasadność i legalność), jak i w zakresie kontroli legalności w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

W analizowanym przypadku Trybunał Konstytucyjny uznał posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem niedookreślonym za uprawnione. Zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego. Wprowadzając wymogi dotyczące charakteru osoby zawód ten wykonujący czy też rękojmi prawidłowego wykonywania ustawodawca tworzy normatywne przesłanki dla zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań przypisanych temu zawodowi. Kryteria te wprowadzone są w tym celu, by zagwarantować odpowiedni poziom zawodowy i moralny członków korporacji. Kryteria te nie mogą być jednak nadużywane w celu ograniczenia dostępności do zawodu. Trybunał Konstytucyjny zaznacza zarazem, że jego kompetencja nie obejmuje oceny sposobu stosowania prawa przez organy samorządu zawodowego, jak i kontroli prawidłowości stosowania prawa dokonywanej przez sąd administracyjny.

4. Zdaniem skarżącego odmowa wpisu na listę adwokatów z uwagi na niespełnienie jednej z przesłanek – nieskazitelnego charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata – wymienionej w art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze narusza również określone w art. 65 ust. 1 Konstytucji prawo wolności wyboru i wykonywania zawodu.

Ogólna treść pojęcia “wolność wykonywania zawodu” została wyjaśniona przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 kwietnia 1999 r. (K. 33/98, OTK ZU nr 4/1999, poz. 71), zaś w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z 19 października 1999 r. (SK 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 119). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego w przypadku tzw. zawodu wolnego treścią wolności wykonywania tego zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której po pierwsze, każdy będzie mieć swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami, po drugie, mieć będzie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz, po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że może być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności jeśli chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod jego wykonywania, a także określenie relacji wobec państwa, czy samorządu zawodowego.

Innymi słowy konstytucyjna gwarancja “wolności wykonywania zawodu” nie tylko nie kłóci się z regulowaniem przez państwo szeregu kwestii związanych tak z samym wykonywaniem zawodu, jak i ze statusem osób zawód ten wykonujących, ale wręcz

zakłada potrzebę istnienia tego typu regulacji zwłaszcza, gdy chodzi o zawód zaufania publicznego jakim jest zawód adwokata. Oczywiście jest, że takie regulacje mogą wprowadzić różnego rodzaju ograniczenia wolności wykonywania zawodu. Zarazem jednak ograniczenia wolności wykonywania zawodu – jak wszelkie ograniczenia praw i wolności jednostki – dopuszczalne są tylko stosownie do ogólnych zasad oraz kryteriów wyznaczonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mogą być one ustanowione tylko w ustawie i tylko, gdy jest to konieczne ze względu na ochronę ważnego interesu publicznego i tylko w zakresie, który nie naruszy istoty regulowanej wolności lub prawa. Oznacza to, że ocena dopuszczalności ograniczeń musi zawsze opierać się na rozważeniu ich racjonalności i proporcjonalności.

W analizowanym przypadku brak jest podstaw do uznania, że powyższe granice zostały przekroczone. Trybunał Konstytucyjny nie uważa, by uregulowanie art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze naruszało wolność wyboru i wykonywania zawodu. Przesłanki uzależniające dostęp do zawodu adwokata od spełnienia określonych kryteriów zostały wskazane w ustawie. Jak to zostało już wcześniej wyjaśnione zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego, zatem stawianie kandydatom do zawodu tego rodzaju wymagań jest w pełni uzasadnione zarówno ochroną interesu publicznego jak i praw i wolności innych obywateli. Dążąc do zapewnienia wysokiej jakości świadczeń wymaga się od pewnych grup zawodowych nie tylko wysokich kwalifikacji zawodowych ale także np. nieskazitelności charakteru i rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu.

5. Z wymienionych wyżej względów Trybunał nie dopatrył się także niezgodności art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze ze wskazanym przez skarżącego art. 31 ust 1 Konstytucji. Wskazując naruszenie zasady, że wolność człowieka podlega ochronie prawnej skarżący stwierdził jedynie, iż kwestionowany art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze ogranicza wolność wyboru formy wykonywania zawodu.

Argumentacja skarżącego nie jest przekonująca. Art. 31 ust. 1 Konstytucji gwarantuje ochronę prawną wolności człowieka. Wskazany jako wzorzec kontroli art. 31 ust. 1 stanowi *lex generalis* w stosunku do powołanego również jako wzorzec kontroli art. 65 ust. 1 Konstytucji. Zgodność art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze z art. 65 ust. 1 Konstytucji została wykazana w poprzednim punkcie niniejszego uzasadnienia. Ponadto należy zauważyć, że skarżący wskazał jako wzorzec kontroli art. 31 ust. 1 Konstytucji, a nie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny jeszcze raz podkreśla, że “wolności” nie mają charakteru absolutnego, tak więc dopiero naruszenie przesłanek zawartych w art. 31 ust. 3 prowadzioby do możliwości uznania, że doszło do naruszenia konstytucyjnie chronionej wolności człowieka, tego jednak skarżący nie wykazał. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny uznał, że art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o advokaturze jest zgodny z art. 31 ust. 1 Konstytucji.

6. Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 60 Konstytucji. Art. 60 reguluje zasadę dostępu obywateli polskich do służby publicznej na jednakowych zasadach. Jak było wskazane wyżej zawód adwokata jest zawodem zaufania publicznego, którego regulacja zawarta jest w art. 17 Konstytucji. Nie jest to w żadnym razie zawód objęty zakresem pojęcia “służba publiczna”. Służba publiczna (służba państwowa, służba cywilna) to kadra wykonująca zadania aparatu państwowego, w tym administracyjnego. Służba publiczna charakteryzuje się następującymi cechami: 1) jednostronne ustalenie przez państwo (w drodze ustawowej) warunków służby państwowej, tj. składników stosunku służbowego, a więc obowiązków i uprawnień funkcjonariusza (urzędnika); 2) publicznoprawny charakter stosunku służby, którego wyrazem jest jednostronny akt

administracyjny przyjęcia do służby w postaci mianowania (akt o charakterze decyzji) przy zachowaniu zasady dobrowolności wstąpienia do służby; 3) trwałość stosunku służbowego, oznaczająca w konsekwencji znacznie dalej idącą, niż przy innych zasadach zatrudniania urzędnika, stabilizację statusu urzędnika; 4) podporządkowanie urzędnika wyrażające się w nałożonych przez prawo obowiązkach i ograniczeniach, a obejmujące podległość władzy przełożonego, dyspozycyjność, jak również podporządkowanie interesów osobistych urzędnika interesom państwa (służby); 5) wzmocnione rygory odpowiedzialności funkcjonariusza za jego działania, przede wszystkim odpowiedzialność dyscyplinarna; 6) istnienie po stronie urzędnika, będącego w służbie państwowej, określonych uprawnień mających niekiedy charakter przywilejów, stanowiących swego rodzaju rekompensatę za poświęcenie służbie (por. J. Jagielski, K. Rączka, *Komentarz do ustawy o służbie cywilnej*, Warszawa 2001, Wydawnictwo Prawnicze, s. 8, 10).

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego wskazane cechy służby publicznej nie dają żadnych podstaw dla uznania, iż zawód adwokata mieści się w zakresie konstytucyjnego pojęcia służby publicznej.

7. W opinii skarżącego art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze narusza także art. 11 ust. 1 (zasada swobodnego zrzeszania się) oraz art. 14 (zasada niedyskryminacji) Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji.

W przypadku skargi konstytucyjnej umowy międzynarodowe nie mogą stanowić właściwego wzorca kontroli. Art. 79 Konstytucji wyraźnie wskazuje, że podstawą skargi mogą być jedynie “konstytucyjne prawa lub wolności”. W związku z tym nie ma znaczenia, czy z Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wynikają dla skarżącego jakieś prawa, gdyż nie podlegają one ochronie w trybie skargi konstytucyjnej. W tej kwestii Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się m.in. w wyroku z 8 czerwca 1999 r. (SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96), a także w postanowieniu z 18 kwietnia 2000 r. (SK 2/99, OTK ZU nr 3/2000, poz. 92).

Wobec niespełnienia zasadniczej materialnoprawnej przesłanki dopuszczalności skargi, jaką jest naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw, postępowanie w zakresie zgodności art. 65 pkt 1 ustawy – Prawo o adwokaturze z art. 11 ust. 1 i art. 14 Konwencji Europejskiej w związku z art. 87 ust. 1 Konstytucji należało umorzyć.

Trybunał Konstytucyjny zaznacza przy tym, że treść powołanych przepisów Konwencji znajduje swój wyraz w Konstytucji, m.in. art. 14 Konwencji można odnaleźć w art. 32 Konstytucji (powołanym przez skarżącego jako wzorzec kontroli).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.