

Warszawa, dnia 16 września 2002 r.

**Opinia prawna**  
**dotycząca pytania prawnego składu orzekającego Naczelnego Sądu**  
**Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 sierpnia 2002 r.**

Dnia 1 sierpnia 2002 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło pytanie prawne skierowane przez Naczelnego Sąd Administracyjny. Wątpliwości jakie powziął skład orzekający Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczą konstytucyjności art. 60 pkt 8 c (w postanowieniu NSA mowa jest wprawdzie o art. 60 pkt 8 b, ale w związku z treścią uzasadnienia uznać należy, iż zaszła pomyłka pisarska), ustawy z dnia 6 lipca 1982 o radcach prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r., nr 123, poz. 1059, dalej jako ustawa) z art. 17 ust. 1 w związku z art. 17 ust. 2 oraz art. 87 Konstytucji RP. W ocenie sądu żądającego pytanie ustalanie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów radcowskich przez Krajową Radę Radców, w myśl art. 60 pkt 8 c może naruszać konstytucyjny zakaz ograniczania konkurencji przez samorzady zawodowe. Ponadto odpowiednia uchwała Krajowej Rady Radców nie mieści się w wykazie aktów powszechnie obowiązującego prawa, a kształtuje prawa osób nie związane stosunkiem przynależności do korporacji zawodowej.

Artykuł 17 Konstytucji RP stanowi iż:

- 1. W drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.*
- 2. W drodze ustawy można tworzyć również inne rodzaje samorządu. Samorzady te nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej.*

Na gruncie tego przepisu należy rozstrzygnąć, w aspekcie analizowanego problemu dwie kwestie. Po pierwsze czy zastrzeżenie zawarte w ustępie drugim odnieść trzeba do wszystkich samorządów zawodowych, a w przypadku negatywnej odpowiedzi, czy samorząd zawodowy radców prawnych zaliczyć można do grupy organizacji samorządowych skupiających osoby zaufania publicznego.

Rozstrzygnięcie pierwszej wątpliwości interpretacyjnej nie wydaje się zbyt kontrowersyjne. Przyjmując założenie racjonalności prawodawcy, przy dokonywaniu

wykładni należy uwzględniać strukturę przepisu. Z normatywnego punktu widzenia ustęp pierwszy i drugi zawierają dwie odrębne normy prawne. Ujęcie ich w jednym artykule wynika z tożsamego przedmiotu regulacji jakim są samorzady zawodowe. O ile jednak ustęp pierwszy dotyczy samorządów „zaufania publicznego”, o tyle drugi, o czym zresztą *expressis verbis* zdecydował prawodawca odnosi się do „innych” samorządów tworzonych drogą ustawową. W związku z tym zakaz ograniczania swobody wykonywania zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej adresowany jest wyłącznie do „innych” samorządów. Odmierna interpretacja byłaby nielogiczna. W przekonaniu autora niniejszej opinii art. 17, ust. 2 dotyczy jedynie samorządów zawodowych, o których mowa w tym ustępie. Co więcej należy uznać, iż art. 17, ust. 1 stanowi *lex specialis* wobec postanowień Konstytucji zabezpieczających swobodę wyboru zawodu i prowadzenia działalności gospodarczej. Innymi słowy niektóre z samorządów zawodowych mogą swą działalnością ograniczać swobodę wykonywania zawodu, w granicach wyznaczonych przez art. 17, ust. 1 Konstytucji.

Bardziej skomplikowana jest kwestia zaliczenia samorządu radcowskiego do grupy samorządów „zaufania publicznego”. Niejednoznaczność pojęcia „zaufania publicznego” zawartego w art. 17, ust. 1 stanowi poważne zagrożenie praworządności i pewności prawa. Znaczące konsekwencje, jakie Konstytucja przewiduje w odniesieniu do samorządów o których mowa w tym art. 17, ust. 1 zmuszają do wąskiego interpretowania całej treści tego ustępu.

Ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie istnieje ugruntowane znaczenie terminu zawodów zaufania publicznego, wyjaśniające czy samorzady zawodowe radców i adwokatów należą do nich. W materii tej wypowiedział się zarówno Sąd Najwyższy jak i Trybunał Konstytucyjny lecz ich wyroki stanowią zaledwie załączek stałej linii orzecniczej, a ponadto są z sobą sprzeczne. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 22 maja 2001<sup>i</sup> uznał iż zawody prawnicze należą do grupy zawodów zaufania publicznego. Odmienne orzekł Sąd Najwyższy<sup>ii</sup>. Wydaje się, że należało by się przychylić do stanowiska reprezentowanego przez Sąd Najwyższy. Punkt piąty tego wyroku brzmi następująco:

*„Wbrew zarzutom kasacji nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem, że samorząd adwokacki jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sądu Najwyższego status taki może nadawać samorządowi zawodowemu tylko ustawa, jak to ma miejsce w przypadku samorządu notariuszy (ustawa z dnia 14 lutego 1991*

*r. - Prawo o notariacie, Dz. U. nr 22, poz. 91). Ustawa Prawo o adwokaturze nie nadaje adwokatom takiego statusu. Nie można też takiego statusu wywodzić z treści ustawy, już choćby tylko dlatego, że adwokat nie jest bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Samorząd adwokacki jest więc samorządem zawodowym, określonym w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że samorzady w nim określone nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Ograniczanie wolności działalności gospodarczej może zresztą nastąpić tylko wyjątkowo, jak to wynika z art. 22 Konstytucji. Kwestia, czy Okręgowa Rada Adwokacka działając w ramach kompetencji określonych w art. 4a pkt 2 ustawy Prawo o adwokaturze, tę wolność ograniczała czy też nie, jednak nie podlegała rozważaniu w niniejszym postępowaniu, skoro nie mogła być przedmiotem oceny ze strony organu antymonopolowego”.*

Powyższe orzeczenia, jak również jego glosa, jakkolwiek odnoszą się do zawodu adwokatów przystają w pełni do sytuacji samorządu radców. Sąd Najwyższy uznał, iż status zaufania publicznego nadać może jedynie prawodawca w drodze ustawowej. Pogląd, który wyraził Sąd Najwyższy można wywieść z dwóch przesłanek. Sąd Najwyższy skorzystał z jednej z nich porównując materiał normatywny zawarty w ustawach erygujących prawnicze korporacje zawodowe, konstatując, iż ustawodawca wyraźnie wyróżnił jedną z nich nadając jej status samorządu „zaufania publicznego”. Takie podejście Sądu Najwyższego zostało skrytykowane, nie bez racji w doktrynie<sup>iii</sup>. Słusznym wydaje się stwierdzenie, iż brak wyraźnego, ustawowego uznania jakiś zawód za profesję „zaufania publicznego” nie jest wystarczającym argumentem aby odmówić jej tego charakteru. Aby to rozstrzygnąć konieczne jest sięgnięcie do materialnego zakresu analizowanego pojęcia. W krytycznej, wobec wspomnianego orzeczenia SN glosie autor przytoczył trzy, jego zdaniem wystarczające warunki dla uznania zawodu za zawód zaufania publicznego. Z takim podejściem nie można się zgodzić. Powołanie się na znaczenie samego słowa „zaufanie”<sup>iv</sup> nic w tej mierze nie przesądza, w związku z tym należy odnaleźć kryteria pozwalające na delimitację zakresu „zaufania publicznego”. W przypadku radców nie może z pewnością przesądzać o tym szczególny stosunek zaufania między klientem, a radcą. Jest to bowiem zaufanie związane z korzystaniem z usług radcowskich przez konkretną osobę. Nie wchodzi więc w grę zaufanie ogółu społeczeństwa, lecz partykularnych jednostek. Na podobnej zasadzie opierają się

bowiem kontakty klientów z wieloma grupami zawodowymi, np. radcami prawnymi, bankowcami, czy maklerami giełdowymi. Opracowanie w ramach danej korporacji zawodowej szczególnych wymogów etycznych również nie jest warunkiem pozwalającym na wyróżnienie jej i określenie jako profesji zaufania publicznego. Można bowiem wskazać i w tym przypadku szereg przykładów, zawodów, które poddają się mniej lub bardziej skutecznej samokontroli pod kątem zachowania opracowanych przez siebie wymogów etycznych. Pomijając kwestię oceny praktyki etycznego postępowania radców, nie odróżnia ich w tej materii od wskazanych wyżej zawodów nic szczególnego.

Zgodzić się należy z twierdzeniem, iż *signum specificum* zawodów zaufania publicznego stanowi powierzenie osobom wykonującym dany zawód przez państwo pewnych szczególnych obowiązków będących właśnie wyrazem okazanego zaufania. Wydaje się, że obowiązki te winny być wykonywane w interesie ogółu, przy czym interes ten polegać może w szczególności na zabezpieczaniu obrotu prawnego i bezstronnym stanowisku w konkretnych sprawach. Niewątpliwie zawodem takim jest zawód notariusza – co potwierdza dosłowne brzmienie odnośnych przepisów ustawy Prawo o notariacie, ale także na przykład sędziowie. Podkreślić należy, iż art. 17 ust. 1 Konstytucji mówi o „interesie publicznym” jako przesłance delimitującej samowładność samorządu zawodowego.

Podsumowując tę część opinii, w przekonaniu autora niniejszej opinii zawód radcy prawnego nie powinien być uznany za zawód zaufania publicznego. Publiczny charakter zaufania wymaga bowiem, aby obejmował jedynie te profesje, które obejmują wykonywanie szczególnych, sprawowanych w interesie publicznym funkcji. Jakkolwiek zawód radcy zabezpiecza w pewnym stopniu prawidłowość funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości to rola radcy w procesie jest ściśle związana z interesami konkretnych osób.

W pytaniu sformułowanym przez Naczelny Sąd Administracyjny znalazły się również wątpliwości dotyczące zgodności art. 60 pkt 8 c z art. 87 Konstytucji. Artykuł 87 ustawy zasadniczej zawiera zamknięty katalog powszechnie obowiązujących źródeł prawa. Wydaje się, iż należy uznać wątpliwości sądu za zasadne. Treść art. 60 ustawy jest dalece niewystarczająca i stanowi podstawę do wydania uchwały

Naczelnej Rady Radcowskiej, która w nielegalny sposób kształtuje prawa i obowiązki osób będących poza tą korporacją zawodową. Niewątpliwym jest bowiem, że regulamin konkursu aplikacyjnego w szczegółowy sposób normuje sytuację osób ubiegających się o wpis na listę aplikantów radcowskich nie mieści się w katalogu źródeł powszechnie obowiązujących. Ponadto delegacja zawarta w art. 60 pkt 8c nie zawiera żadnych, choćby kierunkowych wskazań co do treści regulaminu. Enigmatyczne sformułowanie „określa zasady” nie zawiera żadnej treści merytorycznej. Za prawidłowe wskazać należy rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w odniesieniu do samorządu notariuszy, gdzie konkurs odbywa się w oparciu o rozporządzenie.

Podsumowując, wydaje się iż wątpliwości Naczelnego Sądu Administracyjnego należy uznać za zasadne. Wydaje się, iż powierzenie samorządom zawodowym tak szerokich uprawnień godzi nie tylko w poszczególne zapisy ustawy zasadniczej, ale może również prowadzić do nieuprawnionego zamykania się prawniczych korporacji zawodowych co ewidentnie narusza interes publiczny.

*Sporządził: Jan Morwiński*

---

<sup>i</sup> OTK 2001, nr 4, poz. 86.

<sup>ii</sup> Wyrok SN z dnia 22 maja 2001 r., OSN IC 2002, z. 1, poz. 13.

<sup>iii</sup> Głosa P. Sarnecki, I CKN 1217/98

<sup>iv</sup> P. Sarnecki, op. cit.