



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 listopada 2018 r.

Pozycja 68

## POSTANOWIENIE z dnia 20 listopada 2018 r. Sygn. akt U 4/17

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący  
Zbigniew Jędrzejewski – sprawozdawca  
Julia Przyłębska,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 listopada 2018 r., wniosku Prokuratora Generalnego o zbadanie zgodności:

„§ 6 ust. 3-7 uchwały nr 54/2009 Naczelnej Rady Adwokackiej z 12 września 2009 roku ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 72/2012 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 17 marca 2012 roku i uchwałą 38/2015 z dnia 27 czerwca 2015 roku (tekst jednolity określony obwieszczeniem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółkach) w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 1b i w związku z art. 58 pkt 12 lit. h ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r., poz. 1999 ze zm.) – z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”;

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

### UZASADNIENIE

#### I

1. W piśmie z 20 listopada 2017 r. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca, Prokurator) wniósł o stwierdzenie niezgodności § 6 ust. 3-7 uchwały nr 54/2009 Naczelnej Rady Adwokackiej z 12 września 2009 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 72/2012 Naczelnej Rady Adwokackiej z 17 marca 2012 r. i uchwałą nr 38/2015 z 27 czerwca 2015 r. (tekst jednolity określony obwieszczeniem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 7 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu wykonywania zawodu adwokata

w kancelarii indywidualnej lub spółkach; dalej: uchwała NRA albo regulamin wykonywania zawodu adwokata) w związku z art. 4 ust. 1 i 1b i w związku z art. 58 pkt 12 lit. h ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.; dalej: Prawo o advokaturze) z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości wnioskodawcy były przepisy uchwały NRA, w których Rada określiła sposób postępowania adwokata ze środkami finansowymi jego klienta, w których posiadanie adwokat wchodzi na zasadzie powiernictwa lub depozytu.

Wnioskodawca wyjaśnił, że § 6 ust. 3 uchwały NRA określa formy prawne dysponowania przez adwokata środkami finansowymi należącymi do klienta, jako rodzaj czynności zawodowych adwokata. Kolejne ustępy § 6 zawierają regulacje dotyczące sposobu dokumentowania przyjęcia środków finansowych należących do klienta, w których posiadanie adwokat wszedł na zasadzie powiernictwa lub depozytu, oraz ograniczeń możliwych dyspozycji tymi środkami.

Wnioskodawca wyjaśnił, że w wypadku przyjęcia środków finansowych klienta na zasadzie depozytu mamy do czynienia z umową przechowania, regulowaną w art. 835 i n. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.; dalej: k.c., kodeks cywilny). Przedmiotem tej umowy są pieniądze, jednak ze względu na jej specyficzną funkcję należy ją odróżnić od umowy depozytu nieprawidłowego, ze względu na brak funkcji zakładanej w art. 845 k.c., którą jest zaspokojenie interesu obu stron, zarówno składającego, jak i depozytariusza, uzyskującego możliwość rozporządzania przedmiotem depozytu we własnym interesie. Przechowanie wykonywane jest wyłącznie w interesie składającego. Cechą różniącą umowę przechowania i umowę depozytu nieprawidłowego jest więc to, czy przechowawca może rozporządzać swobodnie oddanymi na przechowanie pieniędzmi. W § 6 ust. 3 uchwały NRA chodzi o umowę przechowania, a nie depozytu nieprawidłowego.

Drugą z wymienionych w § 6 ust. 3 uchwały NRA podstaw przyjęcia przez adwokata środków finansowych klienta jest umowa powiernictwa, która ze względu na brak systemowego uregulowania instytucji powiernictwa ma umocowanie w polskiej tradycji prawnej. Podstawą dokonywania czynności prawnych powierniczych jest zasada swobody umów, wyrażona w art. 353<sup>1</sup> k.c. Umowa powiernicza opiera się na przepisach umowy zlecenia (art. 734-751 k.c.). Powiernictwo w znaczeniu ścisłym polega na tym, że podmiot będący właścicielem określonego majątku jest zobowiązany używać go w ściśle określony sposób – co do zasady w cudzym interesie. Powiernictwo w szerokim znaczeniu to stosunek prawny, na mocy którego określony podmiot uzyskuje uprawnienie do władania rzeczą lub prawem jak właściciel, nie nabywając jednak przy tym własności. W obu wypadkach osoba władająca majątkiem powierzonym występuje w imieniu własnym, ale w cudzym interesie. Stosunek łączący powierzającego i dysponenta oparty na umowie powierniczej ma charakter obligacyjny i polega na zobowiązaniu powiernika wobec powierzającego, że będzie on korzystał z uprawnień przysługujących mu w wyniku nabytego prawa w ograniczonym, określonym w tej umowie zakresie.

Wnioskodawca wyjaśnił, że art. 4 ust. 1 Prawa o advokaturze zawiera definicję zawodu adwokata, którego cechuje to, że świadczy on pomoc prawną. Definicja ta zawiera otwarty katalog czynności będących świadczeniem pomocy prawnej, w którym znalazły się udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami. Prokurator podkreślił, że katalog ten można uzupełnić o inne działania adwokata, takie jak sprawowanie funkcji pełnomocnika spółników lub akcjonariuszy na zgromadzeniach spółek, bycie członkiem zarządu lub prokurentem w spółce prawa handlowego, pod warunkiem że mają one na celu wykonanie określonego i ograniczonego w czasie zlecenia klienta lub reprezentowanie osób trzecich w procesie stanowienia prawa albo ich działalności jako współuczestników w opracowywaniu projektów legislacyjnych.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, otwarty charakter definicji „świadczenie pomocy prawnej” nie pozwala na ścisłe i wyczerpujące określenie wszystkich rodzajów działań adwokata, które mieszczą się w tym pojęciu. Możliwe jest jednak wskazanie tych działań, które nie są „świadczeniem pomocy prawnej”. Wnioskodawca stwierdził, że pojęcia świadczenia pomocy prawnej nie można utożsamiać np. z zarządzeniem majątkiem oraz prowadzeniem interesów mocodawcy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1b Prawa o adwokaturze, adwokat ma prawo poświadczać odpisy dokumentów za zgodność z okazanym oryginałem w postępowaniu cywilnym, administracyjnym, sądownoadministracyjnym i podatkowym. Uprawnienie to wynika z wykonywania przez profesjonalnego pełnomocnika strony zawodu zaufania publicznego. Jest to jednak działalność wypadkowa adwokata i ogranicza się do postępowania, w którym występuje on jako pełnomocnik uczestnika (strony) tego postępowania.

Czynność polegającą na uwierzytelnianiu dokumentów, nawet w ograniczonym zakresie, jak wynika to z art. 4 ust. 1b Prawa o adwokaturze, trudno uznać za mieszczącą się w pojęciu „świadczenia pomocy prawnej”, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej ustawy. Jest ona czynnością zawodową adwokata jedynie na mocy szczególnej regulacji ustawowej.

Mając na względzie powyższe ustalenia, wnioskodawca stwierdził, że art. 4 ust. 1 i 1b Prawa o adwokaturze określają łącznie zakres czynności zawodowych adwokata.

Prokurator stwierdził, że § 6 ust. 3 uchwały NRA zakres ten rozszerza o świadczenie usług depozytowych i zawieranie umów powierniczych. Podstawę tego twierdzenia stanowi to, że uchwała NRA jest aktem wydanym przez Naczelną Radę Adwokacką jako realizacja upoważnienia zawartego w art. 58 pkt 12 lit. h ustawy – Prawo o adwokaturze.

Wykonując obowiązek określony w tym przepisie, Naczelna Rada Adwokacka uchwala szereg aktów o charakterze regulaminowym, w tym także regulamin wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółkach. Z uwagi na to, że Naczelna Rada Adwokacka jest organem samorządu zawodowego adwokatów, uchwalany przez nią regulamin wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółkach jest instrumentem realizacji sprawowanej przez ten podmiot pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się, że wszystkie ustanawiane przez samorządy zawodowe akty zawierające normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym, w tym w szczególności kodeksy etyki zawodowej lub różnego rodzaju regulaminy, określające m.in. prawa i obowiązki członka danej korporacji zawodowej, powinny być wydawane na podstawie przepisów ustaw. Przepisy upoważniające powinny być dostatecznie szczegółowe i określone, a nie blankietowe. W świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa akty generalno-abstrakcyjne stanowione przez organy samorządów zawodowych nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obowiązującego, gdyż samorządy zawodowe nie są konstytucyjnie upoważnione i nie mogą zostać ustawowo upoważnione do stanowienia aktów o takim charakterze.

Prokurator wyjaśnił, że kwestionowany akt ma charakter normatywny. Wyraził wątpliwość co do tego, czy jest on wydany przez organ państwowy. Niezależnie od tego, wnioskodawca zwrócił jednak uwagę, że przepisów zawartych w § 6 ust. 3-7 uchwały NRA nie można czytać w oderwaniu od przepisów ustawowych (art. 4 ust. 1 i 1b Prawa o adwokaturze), które określają zakres czynności podejmowanych przez adwokatów w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego, oraz art. 58 pkt 12 lit. h Prawa o adwokaturze, stanowiącego podstawę prawną wydania wskazanej uchwały.

Zdaniem wnioskodawcy, przedmiotem kontroli konstytucyjności w sprawie jest „złożona norma ustawowa” wyrażona przez § 6 ust. 3-7 uchwały NRA w związku z art. 4 ust. 1 i 1b, w związku z art. 58 pkt 12 lit. h Prawa o adwokaturze.

Prokurator przypomniał, że koncepcja „złożonej normy ustawowej” została sformułowana w postanowieniu z 7 października 1992 r., sygn. U 1/92, w którym Trybunał Konstytu-

cyjny uznał, że przedmiotem jego oceny nie może być sama norma etyczna, a jedynie norma prawna, którą norma etyczna dookreśla (OTK ZU w 1992 r., poz. 38). Zdaniem wnioskodawcy, koncepcja ta została rozwinięta i uzasadniona w wyroku TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07 (OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45). W jego opinii powyższe okoliczności uzasadniają dopuszczalność kontroli konstytucyjności przepisów o charakterze generalno-abstrakcyjnym wydanych przez organy samorządu zawodowego, o ile uzyskują one „walor prawny” w obszarze prawa powszechnie obowiązującego ze względu na przepisy prawa powszechnie obowiązującego w znaczeniu formalnym (przepisy ustawowe). Prokurator stwierdził, że z taką sytuacją mamy do czynienia w wypadku norm wynikających z § 6 ust. 3-7 uchwały NRA.

Kwestionowanej normie wnioskodawca zarzucił niezgodność z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

Na mocy § 6 ust. 3 uchwały NRA, adwokatom powierzono świadczenie – jako czynności adwokackich – usług depozytowych i powierniczych. W § 6 ust. 4-7 uchwały NRA określono szczegółowe zasady wykonywania tych usług. Zdaniem wnioskodawcy, jest to element pieczy sprawowanej przez samorząd zawodowy nad należyтым ich wykonywaniem.

W ocenie Prokuratora, zamieszczenie w § 6 ust. 3 i n. uchwały NRA norm, w świetle których zawieranie umów depozytu lub powierniczych przez adwokatów stanowi czynności adwokackie, jest wykroczeniem poza przyznany samorządowi zawodowemu adwokatów przez art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz Prawo o adwokaturze zakres pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata. Wypełnianie przez samorząd adwokacki i jego organy tej funkcji nie może być zostawione jego dowolnemu uznaniu. Regulacje wewnątrz korporacyjne muszą być zgodne z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi.

Wnioskodawca zgodził się ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, że wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego nie może mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, nie tylko w wypadku uzyskania prawa wykonywania tego zawodu, ale też w sprawach dotyczących wyznaczenia sposobów i ram jego wykonywania. Prokurator Generalny podkreślił, że zadania powierzone przez ustawodawcę samorządom zawodowym, muszą się mieścić w zakresie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu także ze względu na to, że są one pomocnicze wobec czynności wykonywanych w ramach tego zawodu.

W ocenie Prokuratora, w ramach pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata nie mieści się określanie zakresu czynności zawodowych, które wyznaczają istotę zawodu adwokata.

Zdaniem wnioskodawcy, przepisy uchwały NRA, które mają taki charakter, czyli konstytuują zawód adwokata, dowodzą tego, że Naczelna Rada Adwokacka przypisała sobie kompetencję stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Przepisy Konstytucji wykluczają jednak powierzenie organom samorządu zawodowego kompetencji w tym zakresie. Organy te nie tylko nie mają, ale nawet nie mogą uzyskać kompetencji w zakresie regulowania spraw dotyczących statusu jednostki.

§ 6 ust. 3-7 uchwały NRA w związku z art. 4 ust. 1 i 1b i w związku z art. 58 pkt 12 lit. h Prawa o adwokaturze przez to, że ustanawia na poziomie regulacji wewnątrz korporacyjnej nowy, niewskazany w ustawie rodzaj czynności adwokackich, wykracza poza zakres przyznanej samorządowi zawodowemu adwokatów pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata, narusza wynikający z zasady państwa prawnego obowiązek rozdzielania sfer podlegających regulacji prawa powszechnie obowiązującego i prawa wewnętrznego. To znaczy, że jest niezgodny z art. 17 ust. 1 w związku z art. 2 i art. 7 Konstytucji.

2. Naczelna Rada Adwokacka w piśmie z 29 grudnia 2017 r. zajęła stanowisko, że § 6 ust. 3-7 uchwały NRA nie może być przedmiotem kontroli w sprawie, gdyż nie odnosi się do przepisów stanowionych przez centralne organy państwowe w rozumieniu art. 188 pkt 3 Kon-

stytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma kognicji do rozpoznania wniosku w tym zakresie. Wniosek zainicjowany przez Prokuratora ma inny charakter niż pytania prawne, skargi konstytucyjne czy wnioski Krajowej Rady Sądownictwa, w których możliwe jest skontrolowanie zgodności z Konstytucją aktów normatywnych. NRA uznała też, że skarżona uchwała nie ma waloru normatywności.

Niezależnie od powyższego, NRA podkreśliła, że umowy powiernictwa lub depozytu, oraz inne rodzaje umów mogą być zawierane przez adwokatów w ramach świadczenia pomocy prawnej. Zakres czynności adwokackich polegających na świadczeniu pomocy prawnej nie został enumeratywnie określony w Prawie o adwokaturze. To znaczy, że mogą się w nim mieścić także czynności polegające na przyjmowaniu środków finansowych od klientów. Środki te mogą być przeznaczone np. na wpłatę poręczenia majątkowego czy uiszczenie różnego rodzaju opłat w trakcie postępowania. W takim wypadku dysponowanie środkami finansowymi klienta będzie stanowiło przejaw działalności polegającej na świadczeniu pomocy prawnej. Czynności te są bowiem bezpośrednio związane z aktywnością adwokata w ramach prowadzonego postępowania. Przyjęcie środków finansowych na takie cele musi zostać określone w umowie zawartej między klientem a adwokatem. Podstawą do zawarcia umowy jest zasada swobody umów i przepisy kodeksu cywilnego.

Naczelna Rada Adwokacka zwróciła uwagę, że uchwała NRA ustanawiająca regulamin wykonywania zawodu adwokata nie powierza adwokatom kompetencji zawierania umów depozytu i powiernictwa. Zawieranie tych umów zgodnie z regulacjami kodeksu cywilnego może mieścić się w zakresie świadczenia pomocy prawnej.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Prokurator Generalny (dalej: wnioskodawca) zakwestionował konstytucyjność § 6 ust. 3-7 uchwały nr 54/2009 Naczelnej Rady Adwokackiej z 12 września 2009 r. ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr 72/2012 Naczelnej Rady Adwokackiej z 17 marca 2012 r. i uchwałą nr 38/2015 z 27 czerwca 2015 r. (tekst jednolity określony obwieszczeniem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 7 lipca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Regulaminu wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółkach; dalej: uchwała NRA) w związku z art. 4 ust. 1 i 1b i w związku z art. 58 pkt 12 lit. h ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: Prawo o adwokaturze).

Przedmiotem kontroli uczynił zatem normę składającą się z przepisów uchwały NRA w związku z przepisami Prawa o adwokaturze. Z pisma inicjującego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym wynika, że wnioskodawca skarży „złożoną normę ustawową”, na którą składają się przepisy uchwały organu samorządu zawodowego i ustawy, jednakże uzasadnienie nie wyjaśnia, na czym miałyby ta norma polegać. Zarzuty niekonstytucyjności nie są bowiem kierowane względem przepisów ustawy i tego, jakie normy związane z aktami Naczelnej Rady Adwokackiej można z tej ustawy wywodzić, ale odnoszą się wprost do rozwiązań wynikających z przepisów uchwały NRA.

Wnioskodawca wykazuje także pośrednio, dlaczego dane przepisy są niezgodne z Prawem o adwokaturze. Problemem konstytucyjnym w sprawie jest zatem nie treść ustawy, ale sposób wykonania upoważnienia ustawowego przez organ samorządu zawodowego.

Trybunał stwierdził, że w sprawie zaskarżono § 6 ust. 3-7 uchwały NRA, a przywołane w *petitum* związkowo przepisy ustawy, które mają służyć rekonstrukcji określonej normy prawnej, nie mogą być w świetle uzasadnienia wnioskodawcy uznane za przedmiot kontroli.

To powoduje, że konieczna staje się ocena kognicji Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie.

2. Zgodnie z art. 188 pkt 3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Jeżeli zatem wnioskodawca zakwestionował przepisy uchwały NRA, to należy stwierdzić, że:

1) jest to regulacja, która ma charakter normatywny; zawiera bowiem normy generalne i abstrakcyjne,

2) wnioskodawca zakwestionował zgodność tej regulacji z przepisami Konstytucji,

3) akt został wydany przez Naczelną Radę Adwokacką.

Naczelna Rada Adwokacka, zgodnie z art. 9 ust. 1 Prawa o adwokaturze, jest organem adwokatury, której przyznano osobowość prawną (zob. art. 10 ustawy). Adwokatura jest zaś powołana do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. Jest ona zorganizowana na zasadach samorządu zawodowego (zob. art. 1 ust. 1-2 Prawa o adwokaturze). Z powyższego wynika, że Naczelna Rada Adwokacka nie jest organem państwowym, tym bardziej centralnym organem państwowym, o którym mowa w art. 188 pkt 3 Konstytucji.

To znaczy, że uchwała NRA nie może zostać uznana za przepisy prawa wydane przez centralne organy państwowe. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do jej oceny w trybie zainicjowanym wnioskiem podmiotów określonych w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji.

Z powyższych względów, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.