



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 17 czerwca 2022 r.

Pozycja 34

WYROK

z dnia 7 czerwca 2022 r.

Sygn. akt SK 68/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Zbigniew Jędrzejewski – przewodniczący
Krystyna Pawłowicz
Michał Warciński
Jarosław Wyrembak
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 7 czerwca 2022 r., skargi konstytucyjnej E.K. o zbadanie zgodności:

- 1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.) „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c ustawy – Prawo o adwokaturze „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

Art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184) w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 15 czerwca 2022 r. w Dz. U. poz. 1268.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez radcę prawnego skardze konstytucyjnej z 27 czerwca 2019 r. (wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia – data nadania) E.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność:

1) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: p.a.) „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

2) art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono w oparciu o następujący stan faktyczny:

1.1.1. W dniu 15 września 2015 r. skarżąca złożyła w Okręgowej Radzie Adwokackiej w C. wniosek o wpis na listę adwokatów na zasadzie art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a. w związku z posiadaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych i zatrudnieniem na stanowisku specjalisty, a następnie głównego specjalisty, w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. W celu udokumentowania przesłanek wpisu na listę adwokatów, o których mowa w art. 65 pkt 1-3 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a., skarżąca przedłożyła kwestionariusz osobowy, oświadczenie o korzystaniu z pełni praw publicznych i posiadaniu pełnej zdolności do czynności prawnych, zaświadczenie o niefigurowaniu w kartotece karnej Krajowego Rejestru Karnego, opinię dyrektora Departamentu Arbitrażu w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, rekomendację od jednego z adwokatów, życiorys, a także poświadczone kopie: dyplomu ukończenia wyższych studiów prawnych, dyplomu uzyskania stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa, świadectwa ukończenia studiów doktoranckich i zaświadczenia o zatrudnieniu w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z 22 września 2014 r.

1.1.2. Okręgowa Rada Adwokacka w C. wpisała skarżącą na listę adwokatów uchwałą z 15 października 2015 r. (nr [...]), doręczoną Ministrowi Sprawiedliwości (dalej też: organ) 30 października 2015 r. wraz z aktami osobowymi skarżącej. W dniu 5 listopada 2015 r. organ zwrócił uchwałę wraz z aktami osobowymi skarżącej, celem uzupełnienia materiału dowodowego.

1.1.3. W dniu 2 grudnia 2015 r. do Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęła ponownie przedmiotowa uchwała wraz z aktami osobowymi skarżącej, uzupełnionymi o: pismo skarżącej z 20 listopada 2015 r., precyzujące postulowaną podstawę prawną wpisu przez wskazanie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a. oraz przedstawiające dokonaną przez skarżącą wykładnię tych przepisów; oryginał zaświadczenia Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z 18 listopada 2015 r., potwierdzającego zatrudnienie skarżącej na stanowisku specjalisty, a następnie głów-

nego specjalisty w Głównym Urzędzie Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w okresie od 1 listopada 2008 r. do 19 października 2014 r., wraz z poświadczonym zakresem obowiązków; poświadczono kopie umów o pracę z Prokuratorem.

1.1.4. Decyzją z 18 grudnia 2015 r. (znak: [...]), wydaną na podstawie art. 104 i art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.; dalej: k.p.a.) w związku z art. 69a ust. 1 i art. 65 pkt 4 w związku z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a., Minister Sprawiedliwości sprzeciwił się wpisowi skarżącej na listę adwokatów Izby Adwokackiej w C.

Organ wskazał, że treść przepisów art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a. nie pozostawia marginesu uznania administracyjnego; przesłanki wpisu są ściśle określone i nie mogą podlegać interpretacji. Skarżąca – w ocenie Ministra Sprawiedliwości – spełnia przesłanki określone w art. 65 pkt 1-3 p.a. oraz przesłankę posiadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych, jednakże nie spełnia przesłanek z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w żadnym razie nie można interpretować w ten sposób, że ustawa wymaga praktyki w dowolnym podmiocie, choćby pod nadzorem adwokata lub radcy prawnego, bowiem dotyczy wyłącznie praktyki w podmiocie świadczącym profesjonalne usługi prawnicze. Nie należy do nich urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa. Organ stwierdził, że także Naczelny Sąd Administracyjny podkreślał, iż praktyka zawodowa uprawniająca do wpisu musi być odpowiednia zarówno pod względem charakteru, jak i warunków jej odbywania. W ocenie organu argumenty merytoryczne, zawarte w stanowisku skarżącej, co do charakteru pracy w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, można potraktować jako postulaty *de lege ferenda*. Przedmiotem interpretacji jest język, za którego pomocą są zakodowane teksty prawne. W przypadku wykładni naczelną zasadą jest zasada *clara non sunt interpretanda*, zgodnie z którą to, co jest zrozumiałe i jasne, nie wymaga interpretacji. Nie ma zatem – zdaniem organu – żadnych podstaw do uznania, iż skarżąca legitymuje się odpowiednią praktyką, o której mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

W odniesieniu natomiast do przesłanki z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. Minister Sprawiedliwości wskazał, że mimo udowodnionego faktu zatrudnienia skarżącej przez wymagany okres w państwowej jednostce organizacyjnej, nie spełnia ona wymogu przewidzianego w drugiej części tego przepisu. Złożony w aktach zakres jej czynności służbowych nie obejmuje wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. Tymczasem ustawa przewiduje takie rozwiązania w zakresie dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata bez aplikacji i egzaminu adwokackiego, które gwarantują odpowiednio długą i intensywną praktykę zawodową. Przesłanka odpowiedniej praktyki w zakresie czynności legislacyjnych będzie spełniona, jeżeli osoba ubiegająca się o wpis wykonywała wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw i rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego stale i nieprzerwanie, w ramach podstawowych obowiązków, przez cały wymagany okres, nie będzie zaś spełniona w wypadku wykonywania takich zadań incydentalnie bądź tymczasowo. Praca, nawet w pełnym wymiarze czasu pracy, na stanowisku nielegislacyjnym, nie wystarczy do spełnienia tej przesłanki.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że p.a. przewiduje odrębną podstawę wpisu na listę adwokatów bez wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego w przypadku pracowników Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (art. 66 ust. 1 pkt 2 p.a.), jednak dotyczy to osób, które przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko radcy lub starszego radcy Prokuraturii.

1.1.5. Na powyższe rozstrzygnięcie skarżąca wniosła skargę do sądu administracyjnego, w której zarzuciła organowi naruszenie:

– art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a. w związku z art. 4 ust. 1-3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. z 2013 r. poz. 1150, ze zm.) poprzez błędne przyjęcie, że praktyka w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nie stanowi przesłanki uzasadniającej wpis na listę adwokatów na mocy powyższego przepisu p.a.;

– art. 6 i art. 7 k.p.a. w związku z art. 7, art. 8 i art. 32 Konstytucji poprzez nadmierne formalistyczną wykładnię przepisów prawa prowadzącą do rezultatu sprzecznego z zasadą praworządności i równości wobec prawa.

Skarżąca w uzasadnieniu skargi nie zgodziła się z interpretacją Ministra Sprawiedliwości. W jej ocenie organ powinien był przyjąć wykładnię celowościową i systemową, co było uzasadnione dla osiągnięcia stanu zgodnego z prawem i stanowiłoby prokonstytucyjną interpretację art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. Jego istotą jest dopuszczenie do wykonywania zawodu w charakterze fachowych pełnomocników osób posiadających tytuł naukowy doktora nauk prawnych i legitymujących się odpowiednią praktyką zawodową w zakresie świadczenia pomocy prawnej. Funkcją tego przepisu jest umożliwienie wpisu na listę adwokatów osobom, które dają odpowiednią rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu pod względem merytorycznym i etycznym. Wykluczenie Prokuraturii Generalnej z kręgu podmiotów, w ramach których możliwe jest zdobycie doświadczenia zawodowego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., jest wyrazem daleko idącego formalizmu prowadzącego do niesprawiedliwego rezultatu sprzecznego z wykładnią teleologiczną wyżej wymienionego przepisu.

Do zadań Prokuraturii Generalnej należy zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym, sądami wojskowymi, polubownymi i trybunałami międzynarodowymi oraz wydawanie opinii prawnych. Prokuratorów Skarbu Państwa tworzą radcowie i starsi radcowie Prokuraturii Generalnej, którzy rekrutują się spośród osób posiadających m.in. uprawnienia adwokata lub radcy prawnego. Radcowie Prokuraturii Generalnej, wykonując czynności procesowe, kierują się własnym przekonaniem opartym na wiedzy prawniczej i doświadczeniu i są przy wykonywaniu czynności procesowych niezależni. W tym zatem zakresie Prokuratura Generalna stanowi zinstytucjonalizowaną formę pokrewną zespołowi adwokackiemu lub kancelarii prawnej, obsługującej jednostki organizacyjne Skarbu Państwa. Charakter pracy Prokuraturii Generalnej, ściśle związany z zastępstwem procesowym i prowadzeniem spraw sądowych, daje tę samą, jeśli nie szerszą z uwagi na procesowy charakter działalności, możliwość zapoznania się z pracą fachowego pełnomocnika i zdobycie istotnego doświadczenia w dziedzinach zarezerwowanych dla adwokatów lub radców prawnych. Merytorycznie zatem, doświadczenie zdobyte w Prokuraturii Generalnej nie odbiega od osiągalnego w kancelarii. Co więcej, może je nawet przewyższać, z uwagi na charakter postępowań, w których zastępstwo procesowe Prokuraturii Generalnej jest obowiązkowe, tj. w sprawach przed najwyższymi organami sądowymi oraz w sprawach o znacznej wartości przedmiotu sporu.

Skarżąca wskazała, że w jej własnym doświadczeniu zawodowym, oprócz udziału w prowadzeniu postępowań przed sądami powszechnymi, miała wielokrotnie okazję sporządzać projekty pism procesowych w postępowaniach przed Sądem Najwyższym, trybunałami międzynarodowymi i w arbitrażu międzynarodowym. Jest to rodzaj doświadczenia zawodowego, do którego doktorzy pracujący w prywatnych kancelariach prawnych mają zwykle dostęp ograniczony. Skarżąca podkreśliła również, że wykładnia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., w tej konkretnej sprawie doprowadziła do rezultatu nie dającego się zaakceptować z punktu widzenia celu regulacji. Rezultat ten jest nielogiczny, gdyż za uprawnionych uznaje osoby o mniejszym doświadczeniu, a dyskryminuje te, które dają gwarancję doświadczenia na wyższym poziomie. Zdaniem skarżącej formalistyczna wykładnia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. prowadzi do rezultatu niekorzystnego z punktu widzenia aksjologicznego. Interpretacja obrana przez Ministra Sprawiedliwości zniechęca do podejmowania zatrudnienia w Prokuraturii

Generalnej przez osoby posiadające lub zamierzające uzyskać stopień naukowy doktora i może przyczynić się do pogorszenia kadry tej istotnej instytucji państwowej.

Skarżąca wskazała również, że do zadań Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa należy również opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi. Działalność w obszarze legislacji jest równorzędnym, obok zastępstwa procesowego, ustawowo określonym obszarem funkcjonowania Prokuraturii Generalnej. W tym zatem zakresie, zdaniem skarżącej, ponad trzyletnie zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej spełnia wymaganie wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej i związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, o którym mowa w art. art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a.

1.1.6. Wyrokiem z 5 lipca 2016 r. (sygn. akt [...]) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę na decyzję Ministra Sprawiedliwości z 18 grudnia 2015 r.

W ocenie Sądu ustawodawca, określwszy zadania asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, związane z przygotowaniem czynności radcy w postępowaniu przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, które można by rozważać w kategoriach czynności, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., ale i zadania z zakresu działalności administracyjnej Prokuraturii Generalnej, których do tej kategorii czynności nie można zaliczyć, nie znowelizował przedmiotowego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., w sposób odpowiadający jego interpretacji proponowanej przez skarżącą. Odnosząc się natomiast do przesłanki z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a., Sąd całkowicie zgodził się ze stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości zawartym w zaskarżonej decyzji. Z samego zadania leżącego w gestii Prokuraturii Generalnej, polegającego na opiniowaniu projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi oraz zatrudnienia skarżącej na stanowisku specjalisty oraz głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa nie można wyprowadzić wniosku, że skarżąca posiada wymagane na podstawie tego przepisu doświadczenie zawodowe w zakresie wykonywania, wymagających wiedzy prawniczej, czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. Z zakresu obowiązków skarżącej w Prokuraturii Generalnej nie wynikało, aby ten rodzaj zadań należał do obowiązków Skarżącej.

1.1.7. Skarga kasacyjna skarżącej od powyższego orzeczenia została oddalona przez Naczelny Sąd Administracyjny – Izbę Gospodarczą w wyroku z 14 lutego 2019 r. (sygn. akt [...]), podtrzymującym stanowisko Sądu pierwszej instancji.

1.2. Zdaniem skarżącej brak jest jakiegokolwiek relewantnej cechy dystynktywnej, na podstawie której osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej miałyby być na gruncie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. traktowane odmiennie od osób pracujących w kancelariach radców prawnych bądź adwokatów. Nieuwzględnienie w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej na stanowisku asystentów radców łamie zasadę równości w dostępie do zawodu, prowadzi do dyskryminacji osób zdobywających doświadczenie zawodowe na stanowisku asystenta radcy Prokuraturii Generalnej oraz stoi w sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego wraz z zawartą w niej dyrektywą rzetelnej legislacji.

W związku z zarzutem niekonstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. skarżąca zwróciła uwagę, że do zadań Prokuraturii Generalnej należy wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi, a ponadto przygotow-

wanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych. Działalność w obszarze legislacji jest równorzędnym, obok zastępstwa procesowego, ustawowo określonym obszarem funkcjonowania Prokuraturii Generalnej. Zgodnie z ustawowym zakresem kompetencji udział Prokuraturii Generalnej w tworzeniu prawa koncentruje się na zagadnieniach dotyczących materialnej i proceduralnej obrony praw oraz interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa. W ramach tej działalności Prokuratura uczestniczy w komisjach prawniczych w Rządowym Centrum Legislacji, w konferencjach uzgodnieniowych dotyczących projektów aktów normatywnych, a także w posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych i senackich dotyczących wielu projektów ustaw i aktów wykonawczych. Skarżąca dochodzi zatem do wniosku, że kompetencje w obszarze legislacji są filarem działania Prokuraturii Generalnej i drugim, po zastępstwie procesowym, podstawowym obszarem jej funkcjonowania. W tym świetle skarżąca uznaje, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. jest niezgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim wyklucza ponad trzyletnie zatrudnienie w Prokuraturii Generalnej, jako spełniające warunek wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

Rozważania dotyczące naruszenia praw i wolności konstytucyjnych przez art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. skarżąca odniosła *mutatis mutandis* również do zarzutu niekonstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. W szczególności wskazała, że nieuwzględnienie w treści zaskarżonego przepisu doświadczenia zdobytego w strukturach Prokuraturii Generalnej stoi w sprzeczności z zasadami równości wobec prawa, niedyskryminacji oraz rzetelnej legislacji ucieleśnionymi w art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 2 Konstytucji, prowadząc do rezultatu naruszającego wolność wyboru i wykonywania zawodu adwokata, wynikającą z art. 65 ust. 1 Konstytucji. Uznała, że brak jest jakichkolwiek istotnych okoliczności uzasadniających zróżnicowane traktowanie w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej i osób zatrudnionych w innych instytucjach wykonujących czynności związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 9 września 2019 r. o sygn. Ts 99/19 (OTK ZU B/2019, poz. 251) skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 2019 r. została ona zarejestrowana pod sygn. akt SK 68/19.

3. Pismem z 22 listopada 2019 r. (znak: VII.511.63.2019) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w niniejszym postępowaniu oraz wniósł o orzeczenie, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy, jest niezgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

W piśmie z 10 lutego 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przedstawił uzasadnienie swojego stanowiska w sprawie.

4. W piśmie z 26 czerwca 2020 r. (znak: BAS-WAKU-2192/19), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o orzeczenie, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim nie przyznaje określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowisku specjalisty i starszego specjalisty, jest zgodny z art. 32 ust. 1 w związku z art. 65 ust. 1 Kon-

stytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5. W piśmie z 1 października 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 119.2019) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2939) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Skład orzekający uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku pełnego składu z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy

konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności. (...) Stwierdzenie niekonstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny powinno prowadzić w możliwie szerokim zakresie do usunięcia niekonstytucyjności także w odniesieniu do opartych na niekonstytucyjnej normie rozstrzygnięć indywidualnych. Należy bowiem nie tylko dbać o to, aby w obrocie prawnym nie pozostawały niekonstytucyjne normy, ale także należy eliminować ich skutki”.

2. Problem konstytucyjny.

W niniejszej sprawie skarżąca przedstawiła problem zamknięcia dostępu do zawodu adwokata – bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego – osobom, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz wykonywały obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

3. Kwestie formalne.

3.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

3.2. Przedmiot kontroli.

3.2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1184; dalej: p.a.) w brzmieniu następującym:

„Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

(...)

5) osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:

(...)

b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, lub

c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub

(...)"

3.2.2. Trybunał zauważa, że ze względu na to, iż w stanie faktycznym leżącym u podstaw wniesienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej skarżąca jako podstawę wpisu na listę adwokatów wskazała art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a., zaś Minister Sprawiedliwości oraz sądy administracyjne obu instancji odnosiły się zarówno do przesłanki z litery b, jak i z litery c, konieczne jest ustalenie, czy obie te jednostki redakcyjne mogą być przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie.

3.2.3. W odniesieniu do art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. Trybunał stwierdza, że treść tego przepisu jest jednoznaczna i obejmuje wyłącznie osoby, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1 p.a., lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166). Zarzut skarżącej dotyczy zaś braku wymienienia w tym przepisie pracy w charakterze asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (od 1 stycznia 2017 r. – Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej), a zatem braku określonej regulacji normatywnej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie prawodawcze występuje wtedy, gdy prawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W wyroku z 6 listopada 2012 r. o sygn. K 21/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciężącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe”.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie ma on kompetencji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast leży w jego kompetencjach orzekanie o tzw. pominięciach, ponieważ – jak zostało to wyjaśnione w wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 22/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) – „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU

nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność aktu normatywnego z Konstytucją również pod względem tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). W postanowieniu z 8 lutego 2017 r. o sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3) Trybunał stwierdził zaś, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. m.in. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121 oraz 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braku pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może budzić wątpliwości. Niemniej jednak istotny jest cel kwestionowanego przepisu, który może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. W postanowieniu z 5 marca 2013 r. o sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01).

Możliwość orzekania przez Trybunał o pominięciu ustawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję, dlatego przesłanki dopuszczalności takiego orzekania powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Poddając ocenie zarzut pominięcia określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej materii prawnej w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., można zgodzić się, że przesłanka pracy w charakterze asystenta radcy Prokuratorii Generalnej, której brak zarzuca skarżąca, może być także zakwalifikowana jako podobna jakościowo do już uregulowanych w tym przepisie innych przesłanek wymagających wiedzy prawniczej w odniesieniu do wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Przepis ten zawiera bowiem zamknięty katalog prac i ich form, na podstawie których doktorzy nauk prawnych (a od 1 października 2018 r. – na mocy rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 20 września 2018 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. poz. 1818 – doktorzy nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne) mogą zostać wpisani na

listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego.

Należy przypomnieć, że art. 66 p.a. pierwotnie stanowił, co następuje:

„Wymagań odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych,
- 2) osób, które co najmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub notariusza,
- 3) osób, które mając kwalifikacje sędziowskie, prokuratorskie lub notarialne przynajmniej przez trzy lata zajmowały stanowisko prezesa, wiceprezesa lub arbitra w państwowym arbitrażu gospodarczym albo stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia,
- 4) osób, które odbyły aplikację radcowską przewidzianą w przepisach o radcach prawnych i złożyły egzamin radcowski oraz przynajmniej 3 lata zajmowały stanowisko radcy prawnego w pełnym wymiarze zatrudnienia”.

W wyniku kolejnych nowelizacji art. 66 p.a. jego dotychczasowa treść – jako już wyodrębniony ust. 1 – zmieniana kolejno przez art. 1 pkt 37 lit. a i b ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 75, poz. 471), art. 1 pkt 7 lit. a ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361), art. 70 pkt 1 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 169, poz. 1417, ze zm.; ostatni tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1313, ze zm.; dalej: ustawa o PG z 2005 r.), art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 lutego 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy – Prawo o notariacie (Dz. U. Nr 37, poz. 286), art. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz. U. poz. 829), art. 128 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), art. 4 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1224, ze zm.) oraz art. 99 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 2261, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2180, ze zm.; dalej: ustawa o PG z 2016 r.), uzyskała ostatecznie następujące brzmienie:

„Wymogu odbycia aplikacji adwokackiej i złożenia egzaminu adwokackiego nie stosuje się do:

- 1) profesorów i doktorów habilitowanych nauk prawnych;
- 2) osób, które przez okres co najmniej 3 lat zajmowały stanowisko Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, jej wiceprezesa lub radcy albo wykonywały zawód komornika;
- 3) osób, które zajmowały stanowisko sędziego, prokuratora lub wykonywały zawód radcy prawnego albo notariusza;
- 3a) osób, które zajmowały stanowisko asesora sądowego przez okres co najmniej 2 lat;
- 4) osób, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski po dniu 1 stycznia 1991 r. lub egzamin notarialny po dniu 22 kwietnia 1991 r. oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:
 - a) zajmowały stanowisko asesora prokuratorskiego, referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta prokuratora, asystenta sędziego lub były zatrudnione w Sądzie Najwyższym, Trybunale Konstytucyjnym lub w międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedli-

wości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego lub

b) wykonywały na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 2052), lub

c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego;

5) osób, które posiadają stopień naukowy doktora nauk prawnych oraz w okresie 5 lat przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów, łącznie przez okres co najmniej 3 lat:

a) zajmowały stanowisko referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora lub

b) wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej w kancelarii adwokackiej, zespole adwokackim, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 4a ust. 1, lub kancelarii radcy prawnego, spółce cywilnej, jawnej, partnerskiej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, lub

c) były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego, lub

d) były zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego”.

W świetle kolejnych zmian legislacyjnych zarzutu skarżącej względem art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. nie można uznać za kwestionowanie zaniechania legislacyjnego. Przeciwnie – wprowadzone przez ustawodawcę kolejne przesłanki warunkujące wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji oraz złożenia egzaminu adwokackiego dają Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do oceny, czy obecnie obowiązujące rozwiązanie prawne jest właściwe pod kątem konstytucyjnego prawa równego dostępu do zawodu, statuowanego wprost w art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z 22 maja 2019 r. o sygn. SK 22/16 (OTK ZU A/2019, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[i]nstitucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest (...) związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umorzenie postępowania z powodu niejednołitości orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednolita, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmo-

wać także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu”. Stanowisko to zostało podtrzymane w wyrokach TK z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 oraz 30 czerwca 2021 r. o sygn. SK 37/19. W tym ostatnim judykacie stwierdzono także, że „[o]dmowa przyznania ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów zastosowanego w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadziłyby do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i niezajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. W sytuacji tej Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu. Instytucja skargi konstytucyjnej jest bowiem immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. O ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów stosujących ten przepis (...), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, niepowtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni”.

W tym kontekście, zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji, można uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu (w tym obejmującym brak określonej regulacji normatywnej).

W związku z powyższym – w zakresie badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. – nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

3.2.4. W odniesieniu do art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. Trybunał stwierdza, że przepis ten zawiera jednoznaczną treść pod względem przedmiotowym (wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego) oraz podmiotowym (urzędy organów władzy publicznej lub państwowe jednostki organizacyjne). Wbrew twierdzeniom skarżącej – na co trafnie uwagę zwrócili Rzecznik Praw Obywatelskich, Marszałek Sejmu oraz Prokurator Generalny – Minister Sprawiedliwości ani sądy administracyjne nie uznały, że skarżąca nie spełnia kryteriów z tego przepisu ze względu na stanowisko jakie zajmowała, lecz ze względu na

fakt, iż nie udowodniła wykonywania czynności bezpośrednio związanych z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego (w świetle przedłożonych przez skarżącą dokumentów ten rodzaj zadań nie był przypisany skarżącej w ramach jej obowiązków służbowych). Tym samym – w zakresie badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. c p.a. – zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.3. Zakres zaskarżenia i kontroli.

W *petitum* skargi konstytucyjnej zakwestionowano konstytucyjność art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. „w zakresie, w jakim zaskarżony przepis odmawia określonych w nim uprawnień osobom zatrudnionym w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy (w tym Specjalisty i Głównego Specjalisty)”.

Wziąwszy pod uwagę okoliczności stanu faktycznego oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, a także ustalenia poczynione w punkcie 3.2 tej części niniejszego uzasadnienia, Trybunał stwierdza, że przedmiotem oceny powinien być art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

3.4. Wzorce kontroli.

3.4.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżąca w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i c p.a., powołała art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 w związku z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli.

3.4.2. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

Wymaga podkreślenia, że o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu; Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy (tak wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20). Reguła ta może jednak znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy podmiot wnoszący skargę konstytucyjną wykazał należytą staranność, spełniając wszystkie wymagania wynikające z Konstytucji oraz uotpTK (por. m.in. postanowienie TK z 17 czerwca 2020 r., sygn. Ts 54/19, OTK ZU B/2020, poz. 255). Stosownie bowiem do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotpTK prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 67 ust. 1 uotpTK – orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej. W konsekwencji poprzestanie przez

skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym postawieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej – art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK (por. np. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11).

W niniejszej sprawie – na co trafnie uwagę zwrócił Marszałek Sejmu – skarżąca w odniesieniu do art. 2 oraz art. 32 ust. 2 Konstytucji ograniczyła się jedynie do powoływania ich w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej – bez podniesienia argumentów konfrontujących zaskarżone przepisy z tymi regulacjami ustawy zasadniczej. Okoliczność ta – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK – przekłada się na umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. z art. 2 i art. 32 ust. 2 Konstytucji.

3.4.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 65 ust. 1 Konstytucji.

W wyroku z 23 czerwca 1999 r. o sygn. K 30/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 101) Trybunał Konstytucyjny przyjął, że art. 65 ust. 1 Konstytucji wyraża pozytywny aspekt wolności pracy i obejmuje możliwość wyboru rodzaju pracy (element kwalifikatywny), pracodawcy (element podmiotowy) i miejsca pracy (element przestrzenny). W wyroku z 19 października 1999 r. o sygn. SK 4/99 (OTK ZU nr 6/1999, poz. 119) Trybunał wyjaśnił znaczenie art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej dla tzw. wolnych zawodów. W uzasadnieniu tego judykatu znalazło się stwierdzenie, że w odniesieniu do nich „treścią wolności wykonywania zawodu jest stworzenie sytuacji prawnej, w której: po pierwsze, każdy mieć będzie swobodny dostęp do wykonywania zawodu, warunkowany tylko talentami i kwalifikacjami; po drugie, mieć będzie następnie rzeczywistą możliwość wykonywania swojego zawodu oraz – po trzecie, nie będzie przy wykonywaniu zawodu poddany rygorom podporządkowania, które charakteryzują świadczenie pracy”. W dalszej części uzasadnienia Trybunał uznał za oczywiste, że „wolność wykonywania zawodu nie może mieć charakteru absolutnego i że musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania określonego zawodu, wyznaczenie sposobów i metod (ram) wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego”.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że art. 65 ust. 1 Konstytucji stanowi adekwatny wzorzec kontroli dla kwestionowanego w niniejszej sprawie przepisu, a tym samym w rzeczonym zakresie nie zachodzi przesłanka do umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.4.4. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji – jak wynika z uzasadnienia skargi – powołany został przez skarżącą jako „związkowy” wzorzec kontroli do art. 65 ust. 1 ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 32 ust. 1 stanowiło konkretyzację zarzutów naruszenia prawa do wyboru zawodu i w tym też zakresie możliwe jest odczytanie argumentacji skarżącej. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności zaskarżonego przepisu z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej – z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

3.5. Kwestia spełnienia przez skargę konstytucyjną wymogów z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK w zakresie dotyczącym art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

W swoim stanowisku Prokurator Generalny podniósł, że „[s]karżąca nie przedstawiła argumentów lub dowodów na poparcie (...) zarzutu w części dotyczącej osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowisku specjalisty lub głównego specjalisty. Argumenty powołane w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej na poparcie tego zarzutu dotyczą jedynie osób zatrudnionych w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisku asystenta radcy. Brak jest nato-

miast odpowiedniego odniesienia do sytuacji prawnej osób, które były zatrudnione w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa na stanowiskach specjalisty i głównego specjalisty, na których pracowała Skarżąca. Z treści skargi nie wynika przy tym, by Skarżąca utożsamiała obowiązki wykonywane na stanowisku specjalisty i głównego specjalisty w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa z zadaniami wykonywanymi na stanowisku asystenta radcy w Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej lub Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa i aby w związku z tym argumenty dotyczące doświadczenia zawodowego na stanowisku asystenta radcy miały się odnosić również do stanowisk specjalisty lub głównego specjalisty”. To zaś – zdaniem Prokuratora Generalnego – powoduje, że skarga konstytucyjna nie spełnia wymogu z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK, co skutkować powinno umorzeniem postępowania w zakresie kontroli art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

Z powyższym Trybunał Konstytucyjny nie może się zgodzić. Po pierwsze bowiem – z załączonych do skargi konstytucyjnej orzeczeń sądów administracyjnych (czyli procesowo integralnej części skargi) wynika bezspornie, że dokumentacja znajdująca się w aktach administracyjnych sprawy poświadcza okoliczność, iż skarżąca pracowała w Departamencie Arbitrażu Prokuraturii Generalnej na stanowisku specjalisty i głównego specjalisty, a zarówno z załączonego do wniosku o wpis na listę adwokatów zakresu obowiązków, jak i z opinii Dyrektora Departamentu Arbitrażu, wynikało, że do zakresu obowiązków skarżącej należało m.in. – w sprawach z udziałem Skarbu Państwa – sporządzanie projektów pism procesowych w postępowaniach przed sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym i trybunałami arbitrażowymi, przygotowanie i udział w rozprawach oraz sporządzanie notatek służbowych, a także sporządzanie opinii prawnych. Po drugie – zestawienie *petitum* skargi konstytucyjnej z jej uzasadnieniem przeczy twierdzeniu Prokuratora Generalnego; skarżąca odniosła się do jej sytuacji faktycznej i zajmowanych przez nią stanowisk specjalisty i głównego specjalisty (które *nota bene* porównała ze stanowiskiem asystenta radcy Prokuraturii Generalnej). Świadczy o tym np. następujący fragment ze s. 11-12 uzasadnienia skargi:

„W związku z powyższym zachodzi konieczność stwierdzenia niekonstytucyjności norm wynikających z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) i c) ustawy Prawo o adwokaturze, przez wskazanie że przepisy te są niezgodne z Konstytucją w zakresie, w jakim pomijają doświadczenie zdobyte w ramach zatrudnienia jako asystent (w tym Specjalista i Główny Specjalista) w Prokuraturii Generalnej. Co istotne, do wydania wnioskowanego orzeczenia nie jest wymagane zastosowanie żadnych kryteriów ocennych bądź uznaniowości, z uwagi na wymóg transparentności i obowiązki sprawozdawcze z działalności Prokuraturii Generalnej.

Rozstrzygnięcie kwestionujące konstytucyjność obecnego zakresu okoliczności umożliwiających wpis na listę adwokatów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) i c) ustawy Prawo o adwokaturze przywróciłoby stan konstytucyjności przez realizację zasady równości wobec prawa i działania na rzecz słusznego interesu obywatela zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Nie sposób bowiem przyjmować, że osoby z doświadczeniem o bardziej ograniczonym zakresie (czyli np. takie które były zatrudnione w kancelarii prawnej, ale nigdy nie uczestniczyły w przygotowaniu czynności procesowych przed Sądem Najwyższym) mogą korzystać z uprawnienia przewidzianego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze tylko dlatego, że były zatrudnione w kancelarii prawnej, podczas gdy osoby pracujące w Prokuraturii Generalnej, z doświadczeniem częstokroć znacznie szerszym, z uwagi na ustawowe kompetencje Prokuraturii Generalnej, są wykluczone z korzystania z przedmiotowej ścieżki. To właśnie bowiem ustawowa kompetencja Prokuraturii Generalnej, zapewniająca udział w prowadzeniu spraw przed najwyższymi organami sądowymi o wysokiej wartości przedmiotu sporu i o różnorodnym zakresie przedmiotowym stanowi rękojmię wystarczającego przygotowania do wykonywania zawodu. Co więcej czynności zastępstwa procesowego w Prokuraturii Generalnej sprawują wyłącznie fachowi pełnomocnicy, gdyż takie jest kryte-

rium objęcia funkcji radcy Prokuraturii Generalnej. A zatem wykonywanie czynności związanych z udzieleniem pomocy prawnej w Prokuraturii Generalnej dokonuje się zawsze pod okiem fachowego pełnomocnika, tak, jak ma to miejsce w kancelarii prawnej” (pisownia oryginalna).

W tym stanie rzeczy nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.6. Konkluzja.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że będzie rozpatrywać problem zgodności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa), z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a.

4.1. Zdaniem skarżącej art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. narusza art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji ponieważ pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, mimo że „praktyka w Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa daje przygotowanie do wykonywania zawodu na bardzo wysokim poziomie pod względem zakresu przedmiotowego i ilości spraw. Dostępu do tak zaawansowanego charakteru obsługi prawnej w wielu przypadkach nie daje praca w kancelarii prawnej, bądź innych podmiotach, o których *expressis verbis* stanowi art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy Prawo o adwokaturze. Co istotne, ilość spraw prowadzonych w Prokuraturii Generalnej, ich wartość i zakres przedmiotowy jest informacją publicznie dostępną, co umożliwia obiektywne ustalenie jaki jest zakres merytoryczny praktyki zawodowej zdobytej w ramach zatrudnienia w tej jednostce. W przypadku zatrudnienia w kancelarii adwokackiej brak tak jednoznacznych i obiektywnych kryteriów umożliwiających weryfikację podejmowanych czynności i zakresu świadczonej pomocy prawnej” (s. 7 uzasadnienia skargi konstytucyjnej – pisownia oryginalna).

4.2. Ustawodawca w art. 66 ust. 1 p.a. (wersji obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r., czyli też w dacie złożenia przez skarżącą wniosku o wpis na listę adwokatów) wskazał kilka przypadków, w których określone kategorie osób mogą zostać wpisane na listę adwokatów, pomimo że nie odbyły aplikacji adwokackiej oraz nie złożyły egzaminu adwokackiego. W sposób enumeratywny określił on warunki, od spełnienia których uzależnił uzyskanie wpisu na listę adwokatów mimo nieodbycia aplikacji adwokackiej, przy czym zostały one określone w sposób niejednorodny z zastosowaniem różnych kryteriów, takich jak posiadanie odpowiedniego tytułu lub stopnia naukowego, zajmowanie określonego stanowiska lub zatrudnienie w określonych instytucjach przez oznaczony czas albo wykonywanie oznaczonych przez ustawodawcę czynności w określonej przez niego formie prawnej i okresie.

Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. uzależnia możliwość uzyskania wpisu przez doktora nauk prawnych na listę adwokatów od wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego przez oznaczony czas na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej; przy czym użycie przez ustawodawcę sformułowania „wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane ze świadczeniem pomocy prawnej” wyraźnie sugeruje, że ustawodawca położył szczególny nacisk na rzeczywistą treść czynności wymagających wiedzy prawniczej. Innymi słowy, warunkiem uzyskania wpisu na listę adwokatów jest legitymowanie się faktycznym wykonywaniem przez

okres co najmniej 3 lat (w pięcioleciu poprzedzającym złożenie wniosku o wpis na listę adwokatów) odpowiednich czynności na podstawie umowy o pracę lub umowy cywilnoprawnej. W pierwszym przypadku spełnienie warunku jest uzależnione od długości „okresu zatrudnienia” wskazanego w świadectwie pracy lub zaświadczeniu o zatrudnieniu, zaś w drugim – od czasu wykonywania określonych czynności na podstawie umowy cywilnoprawnej. Ponadto pod lit. a, c i d w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. ustawodawca dopuścił wpis na listę adwokatów wobec osób posiadających stopień naukowy doktora nauk prawnych, które odpowiednio:

- zajmowały stanowisko referendarza sądowego, starszego referendarza sądowego, aplikanta sądowego, aplikanta prokuratorskiego, asystenta sędziego, asystenta prokuratora;
- były zatrudnione w urzędach organów władzy publicznej lub w państwowych jednostkach organizacyjnych i wykonywały wymagające wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związane z tworzeniem projektów ustaw, rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego;
- były zatrudnione w Trybunale Konstytucyjnym lub międzynarodowym organie sądowym, w szczególności w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej lub Europejskim Trybunale Praw Człowieka, i wykonywały zadania odpowiadające czynnościom asystenta sędziego.

Co istotne – i jednocześnie niezrozumiałe – kolejne nowelizacje art. 66 ust. 1 p.a. (zwłaszcza w zakresie punktu 5) pomijały wprost prawników zatrudnionych w aparacie urzędniczym Prokuratury Generalnej, przy jednoczesnym dodaniu – z jednej strony – radców tejże Prokuratury (pkt 2), a z drugiej – prawników zatrudnionych w sądownictwie, prokuraturze czy trybunałach międzynarodowych. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z § 9 ust. 4 statutu Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 115 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie nadania statutu Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa (M. P. Nr 70, poz. 967, ze zm.; dalej: statut PG), dyrektorzy departamentów i biur, o których mowa w § 3 ust. 1 statutu PG, oraz naczelnicy samodzielnych wydziałów, o których mowa w § 3 ust. 3 statutu PG, ustalali zakresy czynności pracowników zatrudnionych w podległych im komórkach organizacyjnych. Jak zaś wynikało z ustaleń poczynionych w sprawie skarżącej, sporządzała ona – jako specjalista, a następnie główny specjalista (czyli na podstawie określonego wobec niej zakresu obowiązków) – m.in. w sprawach z udziałem Skarbu Państwa: projekty pism procesowych w postępowaniach przed sądami powszechnymi, Sądem Najwyższym i trybunałami arbitrażowymi, przygotowała i brała udział w rozprawach, sporządzała notatki służbowe oraz sporządzała opinie prawne. W sensie materialnym skarżąca wykonywała zatem obowiązki asystenta radcy Prokuratury Generalnej.

Dopiero ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1635) formalnie ustanowiła stanowisko asystenta radcy Prokuratury Generalnej, określając że wykonuje on zadania związane z przygotowaniem czynności radcy w postępowaniu przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi oraz zadania z zakresu działalności administracyjnej Prokuratury Generalnej. Także wtedy jednak nie dokonano stosownej zmiany w art. 66 ust. 1 p.a. Dla porównania jednak wypada wskazać, że ustawa o TK z 2015 r. dodała w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. kategorię osób, których zakres obowiązków odpowiadał czynnościom asystenta sędziego Trybunału Konstytucyjnego; ich zakres obowiązków – zgodnie z ówczesnym odesłaniem w art. 124 ust. 2 i 3 ustawy o TK z 2015 r. – określały akty wewnętrzne Trybunału (zob. statut Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2015 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 1/2015 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 września 2015 r. w sprawie wykazu stanowisk w służbie prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz szczegółowych wymagań kwalifikacyjnych związanych z zajmowaniem tych sta-

nowisk wraz z załącznikiem do niego); także w okresie obowiązywania ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157), która w ogóle milczała na temat pracowników wchodzących w skład służby prawnej TK, zakres obowiązków tychże określały akty wewnętrzne Trybunału (zob. statut Biura Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 września 2016 r. w sprawie statutu Biura Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 4/2016 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 października 2016 r. w sprawie wykazu stanowisk w służbie prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz szczegółowych wymagań kwalifikacyjnych związanych z zajmowaniem tych stanowisk wraz z załącznikiem do niego); dopiero obowiązująca uotpTK podniosła do rangi ustawowej stanowiska asystentów sędziów TK (art. 24 ust. 1 pkt 2 i art. 26) oraz pracowników merytorycznych Wydziału Weryfikacyjnego Biura Służby Prawnej Trybunału (art. 28), ale pozostawiając określenie zakresu ich kompetencji aktom wewnętrznym Trybunału (zob. statut Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego, stanowiący załącznik do uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lipca 2017 r. w sprawie statutu Biura Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego oraz zarządzenie nr 10/2017 Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie stanowisk pracowników zatrudnionych w Biurze Służby Prawnej Trybunału Konstytucyjnego wraz z załącznikiem do niego).

W świetle powyższego Trybunał Konstytucyjny nie uznaje, aby wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuraturii Generalnej (czy to w obecnym stanie prawnym, czy też przed formalnym ustanowieniem tego stanowiska w 2015 r. na poziomie ustawy) było prawnie irrelevantne w odniesieniu do ubiegania się o wpis na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji i złożenia egzaminu adwokackiego. Zakres obowiązków pracownika merytorycznego Prokuraturii Generalnej (w tym zatrudnionego przed 2015 r.) jest weryfikowalny na podstawie jego umowy o pracę oraz ustalonego zakresu obowiązków, jak też innych przedłożonych za zgodą przełożonych środków dowodowych (np. projekty pism procesowych, opinii prawnych, notatki służbowe, analizy itp.). Ponadto, zgodnie z art. 68 ust. 4 p.a., okręgowej radzie adwokackiej przysługuje prawo wglądu do akt osobowych i dyscyplinarnych ubiegającego się o wpis.

4.3. Trybunał Konstytucyjny przyznaje, że zakres czynności, jakie mogą wykonywać osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a. (zwłaszcza pod lit. b), jest ograniczony. Po pierwsze – osoby takie nie mogą występować w sprawach karnych w charakterze obrońcy, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy obrońcy ani w toku postępowania przygotowawczego, ani postępowania sądowego, ponieważ w sprawach tego rodzaju jako obrońca występować może wyłącznie adwokat lub aplikant adwokacki. Po drugie – nie mogą one pełnić funkcji pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy tego podmiotu. Po trzecie – z uwagi na ograniczenie podmiotowe w zakresie dopuszczalności ustanowienia pełnomocnika substytucyjnego lub zastępcy procesowego adwokata, osoby te nie mogą występować w procesie cywilnym oraz sądownoadministracyjnym w takim właśnie charakterze.

Z drugiej strony osoby, o których mowa, mogą występować samodzielnie przed sądami powszechnymi w sprawach cywilnych oraz przed sądami administracyjnymi w ramach pełnomocnictw określonych przez odpowiednie przepisy. W pozostałym zakresie – ale tylko osoby wskazane pod lit. b – mogą zastępować adwokata przy udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, projektów aktów prawnych, reprezentacji przed urzędami. Nadto wszystkie osoby wskazane w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i d p.a. mogą wykonywać czynności asystenckie. Należą do nich m.in. przygotowywanie akt sprawy, wyszukiwanie i gromadzenie orzecznictwa, przygotowywanie projektów pism procesowych oraz czynny

udział podczas ustalania strategii postępowania. Bez wątplenia taki zakres obowiązków miały też osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej przed 2015 r. na podstawie ustalonego wobec nich zakresu obowiązków służbowych.

4.4. Z brzmienia art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. należy wnosić, że zadaniem osób w nim wskazanych jest wykonywanie wymagających wiedzy prawniczej czynności faktycznych i prawnych bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego. Używając sformułowania „czynności bezpośrednio związane”, ustawodawca podkreśla silny związek tych czynności z istotą świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego pomocy prawnej i tym samym wyklucza – spośród czynności wykonywanych przez osoby, o których mowa w analizowanych przepisach – wszystkie takie, które ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego mają związek jedynie akcydentalny. Te ostatnie bowiem są obojętne z punktu widzenia celu, jaki ustawodawca zamierza osiągnąć – nabrania wymaganego doświadczenia prawniczego. Należy również zwrócić uwagę na to, że czynności, o których mowa, wymagają wiedzy prawniczej. Wykluczone zostały zatem – spośród kręgu czynności uprawniających do zwolnienia z wymogu odbycia aplikacji adwokackiej – czynności o charakterze technicznym.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że skoro doświadczenie praktyczne nabywane w ramach wykonywania czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej ma – w założeniu ustawodawcy – zastępować doświadczenie praktyczne nabywane podczas aplikacji adwokackiej, to do czynności tych należy zaliczyć takie, które pozostają w związku ze stosowaniem prawa. Zwrócić przy tym należy uwagę, że pomoc prawną świadczy adwokat lub radca prawny, natomiast osoby, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a, b i d p.a., wykonują wymagające wiedzy prawniczej czynności asystenckie. W tym miejscu podkreślić należy, że w gestii Prokuraturii Generalnej – już od powołania tej instytucji w okresie Królestwa Kongresowego oraz w II Rzeczypospolitej – leżała przede wszystkim ochrona interesów Skarbu Państwa (zob.: art. 8 postanowienia królewskiego z dnia 29 września / 11 października 1816 r. – Urządzenie Prokuratury Generalnej, Dz. Pr. K. P. Tom II, Nr 9, s. 116; art. 2 dekretu z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Pr. P. P. Nr 14, poz. 181; art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1919 r. w przedmiocie utworzenia Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. Pr. P. P. Nr 65, poz. 390; § 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustroju Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 107, poz. 967, ze zm.).

Po reaktywowaniu tej instytucji w 2005 r. do zadań Prokuraturii Generalnej należały:

– wedle pierwotnego brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym i Naczelnym Sądem Administracyjnym; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi, administracyjnymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych;

– w okresie obowiązywania znowelizowanego przez art. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 264, poz. 2205) brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; inicjowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa;

– w okresie obowiązywania znowelizowanego przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 19 marca 2009 r. o zmianie ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 79, poz. 660) brzmienia art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r.: wyłączne zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym, z zastrzeżeniem art. 8b ust. 5 ustawy o PG z 2005 r.; zastępstwo procesowe Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, wojskowymi i polubownymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; wydawanie opinii prawnych; opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących praw lub interesów Skarbu Państwa, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi;

– od wejścia w życie art. 4 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r.: wyłączne zastępstwo Skarbu Państwa przed Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi i polubownymi; zastępstwo organów administracji rządowej przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym; zastępstwo Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo organów administracji rządowej przed sądami administracyjnymi; zastępstwo Rzeczypospolitej Polskiej przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi w stosunkach międzynarodowych; zastępstwo osób prawnych, o których mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r., przed sądami powszechnymi, polubownymi i Sądem Najwyższym; przedstawianie sądom powszechnym, sądom administracyjnym, Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu istotnych dla spraw poglądów; przygotowywanie na wniosek Prezesa Rady Ministrów raportów, analiz i stanowisk obejmujących zagadnienia prawne, dotyczące w szczególności projektów aktów normatywnych, czynności prawnych dokonywanych przez podmioty państwowe, a także orzeczeń sądowych zapadających w sprawach dotyczących Rzeczypospolitej Polskiej; wydawanie opinii prawnych; wydawanie opinii o projektach aktów normatywnych dotyczących istotnych praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej, w tym Skarbu Państwa, oraz organów wymiaru sprawiedliwości, a także regulujących postępowania przed sądami, trybunałami i innymi organami orzekającymi; przygotowywanie rekomendacji i wzorów co do czynności prawnych lub ich części; udział w negocjacjach i mediacjach; prowadzenie działalności wydawniczej i szkoleniowej w zakresie ochrony praw i interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym kontekście rację należy przyznać Rzecznikowi Praw Obywatelskich, że bez wątplenia czynności wykonywane w ramach zatrudnienia w Prokuraturii Generalnej (zwłaszcza po 2005 r.) odpowiadają merytorycznie czynnościom wykonywanym w kancelarii radcy prawnego czy adwokata. Skoro zatem w Prokuraturii Generalnej zatrudnione są osoby, które wykonują czynności związane ze świadczeniem pomocy prawnej, a nie są radcami tejże Prokuraturii, to trudno uznać, że wykonywane przez nie czynności nie są tożsame z czynnościami podmiotów zatrudnionych w kancelariach radcowskich lub adwokackich. Prokuratura Generalna również świadczy profesjonalne usługi prawne, tyle że dla Skarbu Państwa. Wobec wyodrębnienia w Prokuraturii Generalnej kręgu osób innych niż radcowie (art. 67 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r. w pierwotnym brzmieniu; art. 67 ust. 1 ustawy o PG z 2005 r. w brzmieniu znowelizowanym; art. 82 ust. 1 ustawy o PG z 2016 r.), upoważnionych do sporządzania projektów pism procesowych, brania udziału w postępowaniach sądowych i w międzynarodowych arbitrażach oraz legitymujących się odpowiednią wiedzą i wykształceniem prawniczym, brak jest konstytucyjnego uzasadnienia dla odmowy przyznania tym osobom takich samych uprawnień jak podmiotom wymienionym w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit b p.a. – tym bardziej, że podmioty te cechuje znaczne podobieństwo. Osoby te zdobywały doświadczenie prawnicze pod opieką radców Prokuraturii Generalnej, a zatem brak jest przesłanek, które pozwalałyby na uznanie tych osób za niespełniające szczególnych wymogów, jakie ustawodawca powiązał ze statusem osób, które mogą ubiegać się o wpis na listę adwokatów bez wcześniejszego od-

bycia aplikacji adwokackiej i bez zdania egzaminu adwokackiego.

Ustawodawca, pomijając w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, w istocie podważył ich przydatność do wykonywania zawodu adwokata. Trybunał nie znalazł jednak w obowiązujących przepisach ustawowych żadnych argumentów na rzecz utrzymania takiego stanu rzeczy. W sytuacji, w której praca merytoryczna w Prokuraturii Generalnej wiąże się w szczególności ze świadczeniem pomocy prawnej na rzecz Skarbu Państwa (a więc podmiotu o szczególnej konstrukcji prawnej), nie można uznać, że nie stanowi ona wystarczającego przygotowania praktycznego do wykonywania zawodu adwokata – zwłaszcza w powiązaniu z posiadaniem stopnia naukowego doktora nauk prawnych albo doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne. Kwalifikacje teoretyczne osób posiadających stopień doktora do wykonywania zawodu adwokata są stwierdzane pozytywnym wynikiem egzaminu doktorskiego, który weryfikuje nie tylko umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, ale również ogólną wiedzę teoretyczną kandydata. Jednocześnie warunek uzyskania wpisu na listę adwokatów powiązany z obowiązkiem odbycia odpowiednio długiej praktyki zawodowej, podczas której nabywa się umiejętności stosowania prawa niezbędne do wykonywania zawodu adwokata, stanowi ekwiwalentną wobec „tradycyjnej” aplikacji adwokackiej formę przygotowania do zawodu adwokata.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie oceniał uprawnienia osób legitymujących się stopniem naukowym doktora nauk prawnych przez pryzmat kwalifikacji do świadczenia pomocy prawnej w ramach wykonywania wolnego zawodu prawniczego. W wyroku pełnego składu z 8 listopada 2006 r. o sygn. K 30/06 (OTK ZU nr 10/A/2006, poz. 149), dokonując analizy statusu doktora nauk prawnych pod kątem dopuszczalności złożenia przez niego egzaminu radcowskiego bez odbycia aplikacji, Trybunał uznał, że ukształtowanie procesu uzyskiwania tego stopnia naukowego pozwala podzielić założenie ustawodawcy, iż doktorzy nauk prawnych są osobami, które mimo nieodbycia aplikacji radcowskiej mają odpowiednie przygotowanie, by przystąpić do zawodowego egzaminu, a następnie do wykonywania zawodu radcy prawnego. Z kolei w wyroku pełnego składu z 19 kwietnia 2006 r. o sygn. K 6/06 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45) wskazano, że przesłankami oceny dopuszczalności przepływu między zawodami prawniczymi winny być: czas trwania aplikacji, zakres przedmiotowy szkolenia oraz praktyczny kontakt z wykonywaniem zawodu prawniczego. Jednocześnie w wyroku pełnego składu z 7 marca 2012 r. o sygn. K 3/10 (OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25) Trybunał, oceniając konstytucyjność analogicznych regulacji zawartych w ustawie o radcach prawnych, wskazał, że wymóg trzyletniego wykonywania czynności wymagających wiedzy prawniczej związanych ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, odpowiadający czasowi trwania aplikacji radcowskiej, zapewnia możliwość nabycia praktycznego doświadczenia prawniczego równego aplikacji, przez co określone przez Trybunał przesłanki dopuszczalności wpisu doktorów nauk prawnych na listę członków korporacji bez złożenia egzaminu zostały spełnione.

Trybunał w obecnym składzie przypomina, że ustawodawca – kształtując katalog osób uprawnionych do uzyskania wpisu na listę adwokatów bez konieczności odbycia aplikacji adwokackiej oraz złożenia egzaminu adwokackiego – mieć musi na uwadze legitymowanie się przez ubiegającego się o wpis na listę adwokatów odpowiednio wysokim poziomem wiedzy w dziedzinie nauk prawnych oraz praktykę zawodową w zawodach prawniczych. Konstruując te przepisy, ustawodawca przyjąć musi jako punkt odniesienia wymagania, jakie są stawiane osobom, które uzyskują uprawnienie do wpisu na listę adwokatów po odbyciu aplikacji adwokackiej – odpowiednią długość praktyki w zakresie stosowania prawa oraz zweryfikowany egzaminem państwowym wysoki poziom wiedzy w zakresie nauk prawnych.

W ocenie Trybunału wykonywanie zawodu adwokata wymaga nie tylko wiedzy teoretycznej, lecz także doświadczenia, w szczególności w sferze stosowania prawa materialnego

i procesowego. Doktorzy nauk prawnych albo doktorzy nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a., aby spełnić określone przez ustawodawcę warunki dopuszczalności uzyskania wpisu na listę adwokatów, muszą legitymować się również praktycznym doświadczeniem prawniczym sprofilowanym tak, aby odpowiadało ono umiejętnościom praktycznym nabytym podczas aplikacji adwokackiej. Zarówno wymóg trzyletniego okresu wykonywania wymagających wiedzy prawniczej czynności związanych bezpośrednio ze świadczeniem pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego, jak i – postulowane przez skarżącą – wykonywanie obowiązków asystenta radcy Prokuraturii Generalnej, odpowiadające okresowi odbywania aplikacji adwokackiej, stwarzają w równej mierze możliwość zdobycia praktycznego doświadczenia prawniczego.

4.5. W świetle przytoczonych powyżej ustaleń Trybunał Konstytucyjny podziela zarzut skarżącej (poparty przez Rzecznika Praw Obywatelskich), że przepis lit. b w punkcie 5 ust. 1 art. 66 p.a. jest niespójny z pozostałymi elementami tego artykułu, a przez to sprzeczny z wynikającą z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równego dostępu do zawodu (*in casu*: adwokata). Kwestionowana regulacja – poprzez pominięcie określonej grupy zawodowej – stanowi niewytłumaczalny wyłom w zasadzie dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata w odniesieniu do osób, które legitymują się wysokim poziomem teoretycznej wiedzy prawniczej oraz odpowiednim doświadczeniem praktycznym w zakresie stosowania prawa materialnego oraz procesowego.

4.6. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b p.a. w zakresie, w jakim pomija osoby wykonujące obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa), jest niezgodny z art. 65 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji.

5. Skutek wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest obowiązek ustawodawcy niezwłocznego uzupełnienia art. 66 ust. 1 pkt 5 p.a. o regulację dotyczącą osób wykonujących obowiązki asystenta radcy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (do 31 grudnia 2016 r. – Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa).

W odniesieniu do skarżącej Trybunał zwraca uwagę, że znane jest mu z urzędu stanowisko części składów orzekających sądów administracyjnych, wedle którego – wskutek wyroku Trybunału stwierdzającego niekonstytucyjność pominięcia prawodawczego – badany przepis uzyskuje treść normatywną, której wcześniej nie miał, a tym samym takie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stanowi podstawę do wznowienia postępowania sądownoadministracyjnego (zob. wyroki NSA z: 27 września 2016 r., sygn. akt II FSK 2066/14, CBOSA; 8 sierpnia 2016 r., sygn. akt II FSK 1021/16, CBOSA oraz 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 1484/15, CBOSA, a także wyrok WSA w Lublinie z 6 sierpnia 2019 r., sygn. akt I SA/Lu 235/19, CBOSA).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.