KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Warszawa, 21 czerwca 2026 r.

Opinia
Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
(Zespół do spraw Ustroju Państwa i Wymiaru Sprawiedliwości)
dotycząca petycji z 1 grudnia 2025 r. (uzupełnionej 19 grudnia 2025 r.) w sprawie podjęcia przez Senat RP inicjatywy ustawodawczej zakładającej zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w celu dodania ust. 3 w art. 17 (P11-160/25)

Spis treści
I. Przedmiot opinii
II. Podstawy prawne opinii
III. Propozycje zawarte w petycji
IV. Analiza i ocena szczegółowa
V. Konkluzje

I. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza i ocena propozycji zawartych w petycji z 1 grudnia 2025 r. (uzupełnionej 19 grudnia 2025 r.) w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej przez Senat RP dotyczącej zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w celu dodania ust. 3 w art. 17 (P11-160/25).

II. Podstawy prawne opinii

1/ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z 2001 r. Nr 28, poz. 319, z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r., Nr 114, poz. 946 – dalej też jako: „Konstytucja RP" lub „Konstytucja");

2/ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 – dalej też jako: „EKPC");

3/ Karta Praw Podstawowych UE, (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 389–405, Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569 – dalej też jako: „KPP UE);

4/ Konwencja Rady Europy o ochronie zawodu prawnika z 12 marca 2025 r. (podpisana przez Polskę 13 maja 2025 r.);

4/ inne akty normatywne wskazane w treści opinii.

III. Propozycje zawarte w petycji

W opiniowanej petycji proponuje się wystąpienie przez Senat z inicjatywą ustawodawczą zakładającą zmianę Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez dodanie do art. 17 Konstytucji ustępu 3 o następującej treści: „*Adwokatura, zorganizowana na zasadach samorządności, powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa*". Wnioskodawca wskazał w petycji, że w jego ocenie „*istnienie adwokatury jako niezależnego samorządu zawodowego zajmującego się ochroną praw i wolności obywatelskich powinno mieć umocowanie konstytucyjne - tak aby jej byt i samorządny sposób organizacji nie zależały tylko i wyłącznie od woli zwykłej większości parlamentarnej*". W uzupełnieniu petycji dodał, że „*Projektowana zmiana ma zapobiec jakimkolwiek próbom upaństwowienia Adwokatury, likwidacji adwokackiego samorządu zawodowego bądź też rozbicia samorządu adwokackiego na kilka konkurencyjnych względem siebie samorządów (do czego sprowadzała się, na szczęście umorzona, sprawa K6/22 przed Trybunatem Konstytucyjnym)"*.

IV. Analiza i ocena szczegółowa

Analizę i ocenę szczegółową propozycji zawartych w opiniowanej petycji należy rozpocząć od dokonania ustaleń w zakresie aktualnej treści normatywnej art. 17 Konstytucji, ale też analogicznych i właściwych przedmiotowo norm prawa międzynarodowego, które wobec treści art. 9 Konstytucji wiążą państwo polskie. Jak bowiem wskazuje wyraźnie w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny (dalej także jako TK), między innymi w uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. (K 18/04)[1], **wieloskładnikowy** charakter polskiego systemu prawnego sprowadza się do tego, że na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprócz norm stanowionych przez polskiego prawodawcę obowiązują i podlegają potencjalnemu stosowaniu uregulowania kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych, tj, normy międzynarodowe, w tym normy europejskie[2]. Ponadto należy również podkreślić, że polski porządek prawny jest w świetle założeń konstytucyjnych porządkiem **hierarchicznym**, co przekłada się głównie na to, że Konstytucja i akty prawa międzynarodowego oraz europejskiego są nadrzędne względem polskich ustaw i mają

[1] https://trybunal.gov.pl/s/k-1804.

[2] *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, Warszawa 2015, s. 289 i n.

pierwszeństwo w zakresie ich stosowania. Polska ustawa zasadnicza tworzy zatem warunki ustrojowe dla szerokiej recepcji prawa zewnętrznego w aspekcie formalnym, jak też w kontekście koniecznej recepcji standardów międzynarodowych i ponadpaństwowych w procesie stosowania prawa. Przepisy polskiej Konstytucji, ale też prawa międzynarodowego, w tym europejskiego, dotyczące niezależnych samorządów zawodowych zrzeszających prawników świadczących pomoc prawną, stanowią w konsekwencji wspólną wzorcową płaszczyznę normatywną, z którą zgodne muszą być regulacje ustawowe. Dotyczy to przy tym szeroko pojętych gwarancji niezależności samorządowej zrzeszeń prawniczych i indywidualnej poszczególnych prawników.

Wypracowane w orzecznictwie TK wiążące standardy konstytucyjne dotyczące samorządów zawodowych prawników świadczących pomoc prawną[3],w szczególności na podstawie regulacji wynikającej z art. 17 Konstytucji, z uwagi na członkostwo Polski w organizacjach międzynarodowych są tym samym na poziomie nadrzędnych norm ustrojowych uzupełniane przez standardy międzynarodowe i europejskie. W szczególności dotyczy to norm uniwersalnego systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej także jako: ONZ) oraz regionalnych systemów europejskich, tj. systemu Rady Europy (dalej także jako: RE) i Unii Europejskiej (dalej także jako: UE), w których samorządność zawodów prawniczych jest traktowana jako istotny element prawa do sądu gwarantowanego w art. 45 Konstytucji. W systemie uniwersalnym ONZ prawo do rzetelnego postępowania sądowego gwarantuje art. 14 formalnie wiążącego Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (dale także jako MPPOiP)[4]. W systemie RE podstawowym przepisem gwarantującym prawo do rzetelnego procesu sądowego jest z kolei art. 6 Konwencji o

[3] Zob. również W. Bujko, *Zawód radcy prawnego i samorząd zawodowy radców prawnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *Zawód radcy prawnego. Historia zawodu i zasady jego wykonywania*, red. A. Bereza, Warszawa 2015, s. 539-574 i B. Sołtys, *Art. 5 RadPrU*, (w:) *Ustawa o radcach prawnych. Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa 2018.

[4] Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167. Powołany tą umową międzynarodową Komitet Praw Człowieka ONZ na 19. sesji w dniach 9-27 lipca 2007r. sformułował Uwagi Ogólne nr 32 do wskazanego przepisu, w których w punkcie 34.wskazał między innymi, że prawnicy powinni mieć możliwość doradzać i reprezentować osoby oskarżone o przestępstwo bez ograniczeń, wpływów, nacisków lub nadmiernej ingerencji z jakiejkolwiek strony. W punkcie 38. wskazano z kolei, że naruszeniem art. 14 MPPOiP jest sytuacja, w której sąd lub inne odpowiednie organy państwowe przeszkadzają wyznaczonym prawnikom w skutecznym wykonywaniu swoich zadań. Dostęp do Uwag Ogólnych w języku angielskim na stronie internetowej: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdB0H1l5979OVGGB%2bWPAXhRj0XNTTvKgFHbxAcZSvX1OsJj%2fiyRmVA4IiMvUt2NlM%2faca34jcDIZX9fT%2fZidf1IcFxsofMTw2B1mj3zj69U. Zob. również A. Gliszczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Artykuł 14. Prawo do sądu*, (w:) *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, R. Wieruszewski (red.), Warszawa 2012.

Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej także jakoEKPCz)[5], który w ust. 3 lit c) wyraźnie gwarantuje prawo do obrońcy. Na podstawie ust. 1 tego przepisu Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu sformułował prawo do pomocy prawnej jako gwarancję efektywnego prawa do ochrony sądowej[6]. W systemie UE do prawa do skutecznej pomocy prawnej odnosi się zaś art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE UE)[7]. Należy przy tym również zauważyć, że polskie regulacje konstytucyjne stwarzają także ponadto ustrojowe możliwości recepcji standardów międzynarodowych i europejskich, które wynikają z tzw. miękkiego prawa międzynarodowego i europejskiego. Dotyczy to w szczególności aktów tworzonych przez odpowiednie instytucje międzynarodowe i europejskie w ramach ONZ, RE oraz UE, ale także przez międzynarodowe zrzeszenia prawników w ramach międzynarodowych i europejskich struktur w kontekście specyficznego międzynarodowego i europejskiego prawa wewnętrznego.

Przechodząc do bliższej analizy standardów konstytucyjnych, międzynarodowych i europejskich dotyczących samorządów zawodowych prawników świadczących pomoc prawną należy przede wszystkim zauważyć, że wyłączna wykładnia językowa art. 17 ust. 1 polskiej Konstytucji mogłaby rzeczywiście sugerować, że tylko od decyzji ustawodawcy zwykłego zależy kwestia powołania takiego samorządu prawniczego w Polsce (*„W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe (...)”*). Analiza konstytucyjnych, uniwersalnych i europejskich regulacji i dokumentów dotyczących samorządów zawodowych zrzeszających prawników świadczących pomoc prawną, jednoznacznie przeczy jednak takiemu wnioskowi. Rzeczpospolita Polska jako państwo konstytucyjne, a także państwo członkowskie ONZ, RE i UE jest bowiem zobligowana do utworzenia (przynajmniej jednego) niezależnego samorządu zawodowego prawników, którzy udzielają pomocy prawnej. Samorządy prawnicze, w tym samorząd zawodowy adwokatów i radców prawnych, powinny jednocześnie podlegać regulacjom prawnym zgodnym ze standardami konstytucyjnymi, międzynarodowymi i europejskimi, co jak wspomniano dotyczy nie tylko sfery

[5] Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

[6] Zob. P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPCz*, (w:) *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18. Tom I. Komentarz.*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010 oraz *Podręcznik prawa europejskiego dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_pl.pdf, s. 67, a także *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights. Right to a fair trial (civil limb)*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, s. 27-28.

[7] Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569. Szerzej zob. N. Półtorak, A. Wróbel, *Artykuł 47*, (w:) *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2013.

tworzenia prawa, ale również praktyki stosowania odpowiednich przepisów przez polskie władze państwowe. Zasadniczą podstawą konstytucyjną istnienia aktualnie funkcjonujących samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych oraz ich funkcji ustrojowych jest przy tym przywoływany już art. 17 ust. 1 Konstytucji, który kwalifikuje zawody adwokata i radcy prawnego do zawodów zaufania publicznego i określa jednocześnie podstawowe funkcje ustrojowe samorządu adwokackiego i radcowskiego. Są nimi reprezentowanie osób wykonujących zawód adwokata i radcy prawnego i sprawowanie pieczy nad jego należytym wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, co czyni zadość teoretycznym funkcjom samorządu zawodowego prawników świadczących pomoc prawną. W celu zagwarantowania samorządom adwokatów i radców prawnych prawidłowej realizacji tych funkcji ustawodawca jest tym samym zobowiązany do ukształtowania katalogu stosownych zadań samorządu i powiązanych z nimi kompetencji, które jak wskazuje w swoim orzecznictwie TK mają przy tym zarówno charakter publiczny, jak też charakter wewnętrzny w ramach struktury organizacyjnej samorządu[8].

Należy w powyższym kontekście zauważyć, że z postanowień polskiej Konstytucji oraz z przywołanych norm wiążącego Polskę prawa międzynarodowego i europejskiego wynika jednoznaczny obowiązek zapewnienia skutecznej realizacji prawa do szeroko pojętej pomocy prawnej w postępowaniu sądowym oraz pozasądowym. Z regulacji konstytucyjnych (ale też międzynarodowych i europejskich) **już teraz wynika ponadto prawna konieczność (obowiązek) stworzenia w Polsce przynajmniej jednego niezależnego zawodu prawnika świadczącego pomoc prawną** w zakresie pomocy sądowej i pozasądowej. Wykładnia systemowa, celowościowa i funkcjonalna art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz nadrzędnych standardów międzynarodowych i europejskich, ze względu na społeczną i ustrojową wagę tego zawodu, przesądza jednoznacznie o ustrojowej konieczności stworzenia ram normatywnych niezależnego zawodu prawnika świadczącego pomoc prawną na zasadach konstytucyjnych dotyczących zawodu zaufania publicznego. W konsekwencji należy ponownie podkreślić, że już teraz konstytucyjnie niezbędne jest istnienie przynajmniej jednego niezależnego samorządu zawodowego prawników świadczących pomoc prawną w formie zawodu zaufania publicznego, przy równoczesnym zapewnieniu niezależnego i efektywnego realizowania funkcji reprezentacji zrzeszonych w nim prawników oraz powierzenia temu samorządowi pieczy nad należytym wykonywaniem zawodu. Konstytucyjnie

[8] Zob. wyroki TK z 14.12.2010 r., K 20/08, z 22.5.2001 r., K 37/00, z 18.2.2004 r., P 21/02.

zagwarantowane reprezentowanie przez prawniczy samorząd zawodowy osób wykonujących zawód prawnika świadczącego pomoc prawną i sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony, przesądza przy tym o ustawowym obowiązku ukształtowania katalogu zadań samorządu i powiązanych z nimi kompetencji. Ze względu z kolei na umiejscowienie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP w Rozdziale I Konstytucji należy wręcz zauważyć, że szczególny ustrojowy charakter samorządu prawników świadczących pomoc prawną wynikający z art. 17 ust. 1 Konstytucji oznacza, że samorząd ten wchodzi w skład „struktury instytucjonalnej państwa”[9] i jak wskazuje TK jest elementem urzeczywistniania zasady dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP oraz emanacją zasady pomocniczości określonej we wstępie do ustawy zasadniczej[10].

Odnosząc się z kolei szczegółowo do wiążących standardów międzynarodowych i europejskich należy wskazać, że regulacje normatywne, a także akty stosowania prawa właściwych organów ONZ, RE i UE, wydawane w ścisłym powiązaniu z właściwymi normami MPPOiP, EKPC i KPP UE UE, również potwierdzają w obecnym stanie normatywny ustrojową konieczność zapewnienia możliwości stworzenia niezależnego samorządu prawniczego. W systemie ONZ wskazuje się na to między innymi w Podstawowych zasadach dotyczących roli prawników z 1990 r., przyjętych przez ósmy kongres Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zapobiegania przestępczości i postępowania ze sprawcami, Hawana, Kuba, 27 sierpnia - 7 września 1990 r.[11]. W ramach RE do kwestii tej odwołują się Rekomendacje (2000) Komitetu Ministrów RE dla państw członkowskich w sprawie swobody wykonywania zawodu prawnika[12]. W systemie UE bezpośrednio do kwestii samorządów prawniczych odnosi się wreszcie choćby Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zawodów prawniczych i ogólnego interesu w funkcjonowaniu systemów prawnych z 23 marca 2006 r.[13], w której podkreślono prawo prawników do zakładania i

9 Ibidem.
10 Zob. wyrok TK z 7.3.2012 r., K 3/10.
11 *Basic Principles on the Role of Lawyers, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Havana, Cuba 27 August to 7 September 1990, https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/roleoflawyers.aspx. Tłumaczenie na język polski zob. M. A. Nowicki, *Podstawowe Zasady Narodów Zjednoczonych Dotyczące Roli Adwokatów. VIII Kongres Narodów Zjednoczonych na temat Zapobiegania Przestępczości oraz Traktowania Przestępców (Hawana, Kuba, 27 sierpnia - 7 września 1990 r.)*, „Palestra” 1992 r., nr 36/5-6(413-414), s. 80-86 oraz http://bazhum.muzhp.pl/media//files/Palestra/Palestra-r1992-t36-n5_6(413_414)/Palestra-r1992-t36-n5_6(413_414)-s80-86/Palestra-r1992-t36-n5_6(413_414)-s80-86.pdf.
12 Tekst w języku angielskim dostępny na stronie internetowej https://rm.coe.int/native/09000016804d0fc8.
13 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52006IP0108.

przynależności do niezależnych samorządów reprezentujących ich interesy, promujących doskonalenie zawodowe i szkolenia oraz chroniących ich uczciwość i etykę zawodową. Na koniec należy też wskazać, że obowiązek taki wynika z art. 4 Konwencji Rady Europy o ochronie zawodu prawnika z 12 marca 2025 r., która została już podpisana przez Polskę 13 maja 2025 r. i obecnie jest w procesie ratyfikacyjnym. Wejście w życie tego aktu dodatkowo wzmocni tylko istniejący już ustrojowy obowiązek stworzenia w Polsce przynajmniej jednego niezależnego samorządu zawodowego prawników świadczących pomoc prawną.

Kolejno należy odnieść się do uwagi wnioskodawcy dotyczącej sprawy przed TK o sygn. K 6/22 i wskazać, że autor petycji ma rację krytycznie oceniając wniosek w tej sprawie. Stanowisko takie zaprezentowano też w Opinii prawnej OBSiL z 31 maja 2022 r. w przedmiocie wniosku grupy posłów na Sejm IX kadencji z 22 kwietnia 2022 r. do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 6/22). W ocenie Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wniosek grupy posłów na Sejm IX kadencji, skierowany do Trybunału Konstytucyjnego 22 kwietnia 2022 r. nie zasługiwał na uwzględnienie w całości, gdyż zarówno szczegółowa analiza zarzutów, wyeksponowanych w *petitum* wniosku, jak i argumentacji przywołanej w uzasadnieniu, dowodziła ponad wszelką wątpliwość, że kwestionując zgodność z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej art. 49 ust. 1 i ust. 3 u. r. p. wnioskodawcy przywołali nieprawidłowe wzorce kontroli, opierając podniesione zarzuty na błędnej interpretacji zarówno kwestionowanego przepisu, jak i postanowień Konstytucji. Twierdzenia zawarte w uzasadnieniu wniosku abstrahowały od reguł wykładni gramatycznej i systemowej postanowień konstytucyjnych, a ponadto stały w oczywistej sprzeczności z utrwalonymi poglądami doktryny oraz konsekwentną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego i sądów międzynarodowych dotyczących niezależnych samorządów prawniczych. W opinii OBSiL wskazano przy tym, że nie sposób oprzeć się wrażeniu, że argumentacja wnioskodawców nacechowana była brakiem rzetelności, o czym świadczą, m. in. obszerne, aczkolwiek zupełnie niezwiązane z przedmiotową sprawą dywagacje historyczne (s. 19 – 21 wniosku), oraz niezrozumiałe i niepoparte jakąkolwiek pogłębioną refleksją twierdzenia, dotyczące, cyt. „*skrajnej uniformizacji*” samorządu radcowskiego i rzekomych ograniczeń w jego funkcjonowaniu, umożliwiających, cyt. „*rozwój zjawiska określanego jako tyrania większości*” (s. 24 wniosku). W tym względzie, między innymi fałszywa i nie poparta jakąkolwiek argumentacją była teza wnioskodawców, jakoby funkcjonowanie jednolitego samorządu radców prawnych mogło, cyt. „*istotnie utrudniać osiągnięcie*

(przez to stwierdzenie prawdopodobnie należy rozumieć realizację - przyp. OBSiL) *konstytucyjnych zadań samorządu zawodowego*" (s. 22 wniosku). Tak kuriozalnie sformułowana teza nie wytrzymywała krytyki w konfrontacji z dorobkiem praktycznym samorządu radcowskiego, co dotyczy też w pełnym zakresie adwokatury. Rekapitulacja ustaleń, poczynionych w przywołanej opinii OBSiL, doprowadziła do zbieżnej z poglądami autora petycji jednoznacznej konkluzji, iż poselska inicjatywa, dotycząca stwierdzenia niezgodności z Konstytucją art. 49 ust. 1 i 3 u. r. p. jedynie pozornie służyć miała ochronie konstytucyjnych wartości oraz wolności i praw wskazanych we wniosku, w rzeczywistości zaś zmierzała do wywołania niezgodnego z Konstytucją skutku, w postaci podważenia zasady niezależności funkcjonowania samorządu zawodowego radców prawnych, w kształcie nadanym jej w art. 17 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku.

Mając na uwadze powyższe wzorcowe ustalenia ustrojowe należy kolejno odnieść się szczegółowo do propozycji zawartych w ocenianej petycji. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że autor petycji dokonał w pełni trafnej i zasługującej na pełną aprobatę charakterystyki i oceny roli ustrojowej prawników świadczących pomoc prawną oraz zrzeszających ich niezależnych samorządów zawodowych w demokratycznym państwie prawnym chroniącym prawa jednostki. W pełni słusznie wskazuje się w petycji w szczególności, że niedopuszczalne są „*jakiekolwiek próby upaństwowienia Adwokatury, likwidacji adwokackiego samorządu zawodowego bądź też rozbicia samorządu adwokackiego na kilka konkurencyjnych względem siebie samorządów (do czego sprowadzała się, na szczęście umorzona, sprawa K6/22 przed Trybunatem Konstytucyjnym)"*. Z powyższych ustaleń dotyczących norm konstytucyjnych i standardów międzynarodowych (europejskich) wynika to jednoznacznie.

Mając na uwadze powyższe normatywne standardy konstytucyjne, międzynarodowe i europejskie należy jednak zauważyć kolejno, że autor petycji nietrafnie ocenia, iż istnienie *„niezależnego samorządu zawodowego zajmującego się ochroną praw i wolności obywatelskich"* zależy w obecnym stanie prawnym „*tylko i wyłącznie od woli zwykłej większości parlamentarnej*". Argumentacja ta bazuje bowiem jedynie na nieuprawnionej wykładni językowej art. 17 ust. 1 Konstytucji i nie uwzględnia szerszego kontekstu normatywnego tej regulacji konstytucyjnej (art. 2 Konstytucji w zw. z art. 5 Konstytucji) oraz art. 9 Konstytucji i wskazanych wiążących Polskę regulacji międzynarodowych oraz europejskich. Należy też

zauważyć w tym miejscu, że przy założeniu politycznej „złej woli" zwykłej większości parlamentarnej także proponowane w petycji rozwiązania normatywne nie zagwarantują w pełni zakładanych przez jej autora skutków ustrojowych. Istotniejsze w tym względzie jest prawidłowe działanie w praktyce ustrojowej gwarancji instytucjonalnych już obowiązujących norm ustawy zasadniczej, w tym głównie w postaci prawidłowo działającego Trybunału Konstytucyjnego. Propozycję normatywną zawartą w opiniowanej petycji należy zatem ocenić pozytywnie w zakresie intencji autora i celu jego propozycji, ale równocześnie należy wskazać, że budzi ona wątpliwości w zakresie wykładni aktualnie obowiązującego art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz systemowo powiązanych z nim norm międzynarodowych i europejskich, z których już teraz wynika jednoznaczny obowiązek ustrojowy stworzenia w Polsce przynajmniej jednego niezależnego samorządu zawodowego prawników świadczących pomoc prawną. W konsekwencji **propozycję zawartą w opiniowanej petycji uznać należy za niepotrzebną i nadmierną próbę językowego wyłącznie uzupełnienia aktualnej treści normatywnej art. 17 Konstytucji w formie swoistego pleonazmu normatywnego**, który nie wnosi żadnych dodatkowych normatywnych treści ustrojowych do obecnej regulacji ustawy zasadniczej.

Trzeba też zauważyć, że propozycja zawarta w petycji zmierza ponadto do konstytucyjnego ustanowienia jednego samorządu zawodowego prawników („Adwokatury"), co generalnie jest oczywiście możliwe, ale ewentualne przyjęcie tej zmiany ustawy zasadniczej wymusi równe objęcie jej zakresem normatywnym nie tylko obecnie określonego ustawowo samorządu adwokackiego, ale też w równym zakresie samorządu radców prawnych, który w sensie ustrojowym ma dokładnie taką samą pozycję ustrojową. Wymagałyby to absolutnie jednoznacznych gwarancji dla radców prawnych i ich samorządu w ewentualnych przepisach przejściowych i końcowych ustawy o zmianie Konstytucji, które wprowadzałyby ewentualnie proponowaną petycją zmianę.

VI. Konkluzje

Mając na względzie powyższe ustalenia szczegółowe, w konkluzjach niniejszej opinii należy wskazać, że:

1/ autor petycji dokonał **w pełni trafnej** i zasługującej na pełną aprobatę charakterystyki i oceny roli ustrojowej prawników świadczących pomoc prawną oraz zrzeszających ich niezależnych samorządów zawodowych w demokratycznym państwie prawnym chroniącym prawa jednostki;

2/ **w pełni słusznie** wskazuje się w petycji w szczególności, że niedopuszczalne są *jakiekolwiek próby upaństwowienia Adwokatury, likwidacji adwokackiego samorządu zawodowego bądź też rozbicia samorządu adwokackiego na kilka konkurencyjnych względem siebie samorządów (do czego sprowadzała się, na szczęście umorzona, sprawa K6/22 przed Trybunatem Konstytucyjnym)"* – co w pełnym zakresie odnosi się też samorządu zawodowego radców prawnych;

3/ autor petycji **nietrafnie** jednak ocenia, że istnienie *„niezależnego samorządu zawodowego zajmującego się ochroną praw i wolności obywatelskich"* zależy „*tylko i wyłącznie od woli zwykłej większości parlamentarnej*", gdyż ta argumentacja bazuje jedynie na wykładni językowej art. 17 ust. 1 Konstytucji i nie uwzględnia szerszego kontekstu normatywnego tej regulacji konstytucyjnej (art. 2 Konstytucji w zw. z art. 5 Konstytucji) oraz art. 9 Konstytucji i wiążących Polskę regulacji międzynarodowych;

4/ propozycja zawarta w petycji zmierza ponadto do konstytucyjnego ustanowienia jednego samorządu zawodowego prawników („Adwokatury"), co generalnie jest konstytucyjnie dopuszczalne, ale ewentualne przyjęcie tej zmiany ustawy zasadniczej wymusi równe objęcie jej zakresem normatywnym nie tylko obecnie określonego ustawowo samorządu adwokackiego, ale też w równym zakresie samorządu radców prawnych;

5/ propozycje zawarte w opiniowanej petycji należy zatem ocenić generalnie pozytywnie w zakresie intencji wnioskodawcy i celu proponowanych rozwiązań normatywnych, ale równocześnie należy wskazać, że budzą one wątpliwości w zakresie nieuprawnionej wykładni aktualnego art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz standardów międzynarodowych i europejskich;

6/ w konsekwencji propozycję zawartą w opiniowanej petycji uznać należy **za niepotrzebną i nadmierną** normatywnie próbę językowego wyłącznie uzupełnienia aktualnej treści art. 17 Konstytucji w formie swoistego pleonazmu normatywnego, który nie wnosi żadnych dodatkowych treści ustrojowych do obecnej regulacji ustawy zasadniczej.

Opracował:
dr hab. Wojciech Mojski, prof. UMCS
Katedra Prawa Konstytucyjnego, Instytut Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

radca prawny, Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie