



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2016 r.

Pozycja 11

## POSTANOWIENIE z dnia 14 kwietnia 2016 r. Sygn. akt SK 25/14

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Leon Kieres – sprawozdawca  
Mirosław Granat  
Marek Zubik,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 kwietnia 2016 r., skargi konstytucyjnej M.S. o zbadanie zgodności:

art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.) w związku z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124, ze zm.) i § 14 ust. 4 pkt 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348) z:

– art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,  
– art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. poz. 1064) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 4 marca 2014 r. M.S. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie, że art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy

z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124, ze zm.; dalej: u.p.a.) i § 14 ust. 4 pkt 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich) są niezgodne z:

– art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,  
– art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została złożona na tle następującego stanu faktycznego.

Sąd Najwyższy zwolnił skazanego A.W. z obowiązku uiszczenia opłaty od wniosku o wznowienie postępowania oraz ustanowił dla niego skarżącą obrońcą z urzędu. Skarżąca sporządziła opinię o braku podstaw do wznowienia postępowania oraz wniosła o przyznanie jej zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu. W postanowieniu z listopada 2013 r. Sąd Najwyższy zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącej kwotę 442,80 zł, w tym 23% VAT, tytułem wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do złożenia wniosku o wznowienie postępowania. W uzasadnieniu postanowienia jako podstawę zasądzenia kosztów Sąd Najwyższy powołał art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., art. 29 ust. 1 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich.

1.2. Postanowienie Sądu Najwyższego z listopada 2013 r. skarżąca wskazała jako ostateczne rozstrzygnięcie o jej wolnościach lub prawach w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

1.3. W ocenie skarżącej, „kluczowym elementem” sprawy jest niezgodność przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten nie określa wytycznych dotyczących wysokości wynagrodzenia z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu – nie wskazuje kryteriów, którymi powinien kierować się minister. W konsekwencji, zdaniem skarżącej, art. 29 ust. 2 u.p.a. pozwala kształtować wynagrodzenie adwokata arbitralnie, z naruszeniem konstytucyjnych wolności i praw.

1.4. Skarżąca zwróciła również uwagę, że wynagrodzenie adwokata za pomoc prawną udzieloną z urzędu jest prawem majątkowym, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Skarżąca odnotowała, że wprawdzie „stosunek prawny łączący pełnomocnika z urzędu ze Skarbem Państwa ma szczególny charakter”, ponieważ jego istotą jest publicznoprawna funkcja prawniczych zawodów zaufania publicznego w systemie wymiaru sprawiedliwości, nie uchyla to jednak konstytucyjnej ochrony wynagrodzenia adwokata jako jego prawa majątkowego.

1.5. Skarżąca uznała, że problematyka zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest sprawą w rozumieniu art. 45 Konstytucji, ponieważ rozstrzyga o „konstytucyjnych wolnościach i prawach jednostki, w tym przypadku o ustalenie zakresu ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu”. Dlatego zaskarżone przepisy naruszają konstytucyjny standard prawa do sądu.

1.6. Ponadto, według skarżącej, § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich jest niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż kryteria decydujące o wysokości wynagrodzenia za pomoc prawną adwokata udzieloną z urzędu zostały unormowane w akcie wykonawczym przez ministra, a nie bezpośrednio w ustawie. W rezultacie sądy mają zbyt wąsko określone granice orzekania, nie mogą uwzględnić dodatkowych istotnych okoliczności, przez co często nie są w stanie „sprawiedliwie rozpatrzyć sprawy” wynagrodzenia adwokata.

2. Marszałek Sejmu w piśmie procesowym z 25 września 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064, ze zm.; dalej: ustawa o TK).

2.1. Marszałek Sejmu, jako uczestnik postępowania przed Trybunałem, który „wydał akt objęty wnioskiem”, odniósł się do zarzutów konstytucyjnych dotyczących art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w związku z art. 29 ust. 1 i 2 u.p.a. Stwierdził, że nie wszystkie przepisy wskazane przez skarżącą jako przedmiot kontroli w tej sprawie zostały wymienione w postanowieniu SN z listopada 2013 r. Z samego niepowołania przez sąd *expressis verbis* danego przepisu nie wynika jednak *a limine* brak wymaganego prawem związku między przedmiotem kontroli w postępowaniu przed Trybunałem a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dlatego Marszałek Sejmu odniósł się także do zarzutów sformułowanych wobec art. 29 ust. 2 u.p.a.

2.2. Zdaniem Marszałka Sejmu, jest wątpliwe, czy ustawowy przepis, którego treść normatywna ogranicza się do upoważnienia organu władzy wykonawczej do dokonania prawodawczej czynności konwencjonalnej, może być traktowany w kategoriach podstawy prawnej rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach jednostki. Po analizie orzecznictwa Trybunału Marszałek Sejmu uznał, że „zarzuty skarżącej pod adresem art. 29 ust. 2 u.p.a. tylko pośrednio dotyczą sfery praw i wolności konstytucyjnych, których naruszenie sygnalizuje skarżąca (art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji)”. Źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej może być ewentualnie treść rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, nie może nim być natomiast przepis u.p.a. upoważniający do wydania tego rozporządzenia. Kwestionowany art. 29 ust. 2 u.p.a. jedynie dopuszcza (ze względu na swą ogólnikowość) ewentualne naruszenie praw i wolności konstytucyjnych przez przepisy rozporządzenia, ale do niego nie prowadzi.

Ponadto skarżąca nie wykazała, „w jaki sposób za niskie (w jej przekonaniu) stawki opłat za czynności adwokackie i zbyt wąskie (jej zdaniem) ramy swobody jurysdykcyjnej sądu (determinowane treścią rozporządzenia MS, której nie wykluczył ustawowy przepis upoważniający) uniemożliwiły wydanie w odniesieniu do niej sprawiedliwego rozstrzygnięcia (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz należytą ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji)”. Uzasadnienie zarzutów jest w tym zakresie niewystarczające i nie spełnia warunków przewidzianych ustawą o TK z 1997 r.

2.3. W odniesieniu do pozostałych zaskarżonych przepisów, tj. art. 29 ust. 1 u.p.a. i art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., Marszałek Sejmu stanął na stanowisku, że skarżąca nie uczyniła zażądanie obowiązkowi należytego uzasadnienia ich niezgodności z Konstytucją. Jak zaznaczył: „Lektura uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie pozwala na rekonstrukcję jakichkolwiek zarzutów, które odnosiłyby się do zawartości normatywnej omawianych przepisów”. Ponadto „wysłowiony w skardze problem konstytucyjny nie koresponduje z zawartością normatywną analizowanych przepisów”. Skarżąca nie kwestionuje bowiem, jak się wydaje, zgodności z Konstytucją samego zaliczenia kosztów obrony z urzędu w skład wydatków Skarbu Państwa (o czym stanowi art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.). Tym bardziej sprzeczne z intencją skarżącej jest uczynienie przedmiotem kontroli art. 29 ust. 1 u.p.a., ponieważ trudno zakładać, że podważa ona sam obowiązek Skarbu Państwa do ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów. Z tego względu, konkluduje Marszałek Sejmu, chociaż art. 29 ust. 1 u.p.a. i art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. zostały przywołane w uzasadnieniu postanowienia SN z listopada 2013 r., to

jednak nie determinowały tego rozstrzygnięcia w tym aspekcie, w którym skarżąca upatruje naruszenia przysługujących jej praw konstytucyjnych.

2.4. W ocenie Marszałka Sejmu, żaden z zaskarżonych w tej sprawie przepisów ustawowych nie powinien być badany co do *meritum*, a postępowanie należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3. Prokurator Generalny w piśmie procesowym z 28 marca 2015 r. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. Według Prokuratora Generalnego, centralnym zagadnieniem, do którego należy odnieść się przed ewentualną analizą merytoryczną sprawy, jest kwestia „uprawdopodobnienia stawianych zarzutów niekonstytucyjności”. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej dowodzi bowiem, że nie zawiera ono żadnych argumentów na poparcie zarzutów niekonstytucyjności art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 29 ust. 1 u.p.a. Skarżąca nie kwestionuje zasady, że koszty pomocy prawnej z urzędu są wydatkami Skarbu Państwa, który przejmuje obowiązek ich ponoszenia. Problem konstytucyjny odnosi się wyłącznie do zbyt niskich stawek minimalnych za czynności adwokatów świadczących pomoc z urzędu oraz ograniczenia górnej granicy wynagrodzenia. Tymczasem, jak zauważył Prokurator Generalny, „ani art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., który zawiera katalog wydatków Skarbu Państwa w postępowaniu karnym, ani art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze, który (...) określa jedynie stosunek, jaki zachodzi między Skarbem Państwa a instytucją adwokatury po wyznaczeniu przez sąd adwokata do udzielenia pomocy prawnej z urzędu, kwestii tych nie dotyczy”. W konsekwencji żaden z tych przepisów nie rzutował na sferę praw i wolności skarżącej, w szczególności zaś na ustalenie wysokości przyznanego jej wynagrodzenia z tytułu udzielonej pomocy prawnej z urzędu.

3.2. Odrębnym punktem jest dopuszczalność kontroli konstytucyjności art. 29 ust. 1 u.p.a. i § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich. Przepisy te nie zostały wskazane w postanowieniu SN z listopada 2013 r.

W ocenie Prokuratora Generalnego, § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich w zakresie, w jakim określa „maksymalną wysokość rzeczywistego wynagrodzenia adwokata z urzędu i zawiera odesłanie do przepisów zawartych w rozdziałach 3-5 rozporządzenia, regulujących stawki minimalne za poszczególne czynności, w oparciu o które przyznawane jest adwokatowi wynagrodzenie”, znalazł zastosowanie w sprawie skarżącej pośrednio. Przepis ten nie znalazł natomiast zastosowania w części, w jakiej stanowi o opłacie podwyższonej, tj. „nie wyższej niż 150% stawek minimalnych”. Podobnie art. 29 ust. 2 u.p.a., mimo że jest typowym przepisem upoważniającym do wydania aktu wykonawczego, a zatem nie zawiera „własnej treści normatywnej w tym znaczeniu, że nie tworzy konstytucyjnych praw i wolności”, uyskał „sens merytoryczny w połączeniu z przepisami aktu wykonawczego wydanego na jego podstawie”. Pozwala to, według Prokuratora Generalnego, zaakceptować w tym wypadku zastosowanie art. 29 ust. 2 u.p.a. jako przepisu związkowego z § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich. Ostatecznie Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że skarga konstytucyjna dotyczy § 14 ust. 4 pkt 2 i § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich w zakresie, w jakim odsyła do § 14 ust. 4 pkt 2 tego rozporządzenia, w związku z art. 29 ust. 2 u.p.a. Po zastosowaniu reguły *falsa demonstratio non nocet* wzorcami kontroli dla § 14 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich są art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Konstytucji, zaś dla § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich i art. 29 ust. 2 u.p.a. – art. 2, art. 31 ust. 3, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

3.3. Prokurator Generalny skonstatował, że skarżąca nie uzasadniła, dlaczego stawka minimalna określona w § 14 ust. 4 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich jest niezgodna z Konstytucją. W związku z tym postępowanie powinno zostać w tej części umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.4. W odniesieniu do § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich Prokurator Generalny stwierdził, że argumentacja uzasadnienia skargi dotycząca tego przepisu jest poświęcona tylko tej jego części, która w sprawie skarżącej nie miała zastosowania. Sąd Najwyższy, stosując § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, nie skorzystał bowiem z przewidzianej w tym przepisie możliwości podwyższenia opłaty należnej skarżącej z tytułu udzielonej pomocy prawnej z urzędu, a jedynie z odesłania do przepisów określających stawki minimalne za poszczególne czynności adwokackie. „W tym zaś zakresie uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie zawiera żadnego wyводу, który dowodziłby niezgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi w *petitum* normami konstytucyjnymi (...)”.

3.5. Ostatnim przepisem, do którego odniósł się Prokurator Generalny, był art. 29 ust. 2 u.p.a. W przekonaniu Prokuratora Generalnego, zarzut skarżącej nie może być uwzględniony, ponieważ ustawowe wytyczne do wydania aktu wykonawczego można zrekonstruować z art. 16 ust. 3 u.p.a. Przede wszystkim jednak zarzuty skarżącej nie zostały pogłębione i przekonująco umotywowane, co powoduje konieczność umorzenia postępowania na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.

4. Minister Sprawiedliwości w piśmie procesowym z 26 września 2014 r. stwierdził, że:

a) postępowanie w sprawie art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w związku z art. 29 ust. 1 u.p.a. w związku § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku,

b) art. 29 ust. 2 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

c) art. 29 ust. 2 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich są zgodne z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

4.1. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, skarżąca nie uzasadniła, na czym polega niekonstytucyjność art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. oraz art. 29 ust. 1 u.p.a. „W skardze próżno (...) doszukać się jakichkolwiek wywodów na temat rzekomej niekonstytucyjności wymienionych przepisów”. Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. oraz art. 29 ust. 1 u.p.a. są indyferentne wobec prawa skarżącej do sądu oraz jej praw majątkowych, w szczególności nie tworzą podstawy określenia wysokości wynagrodzenia adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu. Dlatego postępowanie w tym zakresie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.2. Podobne zastrzeżenie Minister Sprawiedliwości wysunął wobec § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich. W jego ocenie, „[z] niezrozumiałych względów [s]karżąca w sposób arbitralny uznała ten przepis za podstawę orzeczenia, na podstawie którego sąd ostatecznie orzekł o jej prawach”. W tej części postępowanie także powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4.3. Po analizie orzecznictwa Trybunału Minister Sprawiedliwości przyjął, że art. 29 ust. 2 u.p.a., który nie został wprost wymieniony w postanowieniu SN z listopada 2013 r. jako

podstawa orzeczenia, może zostać poddany kontroli konstytucyjności z perspektywy warunków formalnych, jakie powinno spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia. Kontrola art. 29 ust. 2 u.p.a. powinna być powiązana merytorycznie z problematyką konstytucyjności § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich.

Minister Sprawiedliwości przyznał, że ustawodawca nie zamieścił w art. 29 ust. 2 u.p.a. wytycznych co do treści rozporządzenia, ale nie znaczy to, że wytycznych tych nie można zrekonstruować z innych przepisów u.p.a. W opinii Ministra Sprawiedliwości, dostateczne wytyczne zostały zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 u.p.a. „W przepisach tych ustawodawca w sposób nadzwyczaj precyzyjny określił szczegółowość treściową rozporządzenia przyjmując zresztą, że określone w rozdziałach 3-5 stawki minimalne są podstawą wszystkich opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości (§ 2 ust. 2 rozporządzenia), tj., co z całą mocą należy podkreślić, zarówno opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości z wyбору, jak i za czynności takie wykonywane przez adwokata z urzędu”.

4.4. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, art. 29 ust. 2 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich nie są niezgodne z art. 2 Konstytucji, ponieważ nie ma potrzeby powoływania ogólnych klauzul konstytucyjnych w sytuacji, gdy konkretne wolności lub prawa są statuowane przez szczegółowe normy konstytucyjne. Ponadto skarżąca nie uzasadniła zarzutu niezgodności art. 29 ust. 2 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich z art. 2 Konstytucji.

4.5. Minister Sprawiedliwości zaznaczył, że rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich nie różnicuje praw majątkowych adwokatów, ponieważ „stawki określone w rozdziale 4 [rozporządzenia] znajdują zastosowanie przy ustalaniu wynagrodzenia każdego adwokata, niezależnie od tego, czy reprezentuje stronę na podstawie umowy czy z urzędu”. Zarzut dyskryminacji obrońców ustanowionych z urzędu nie znajduje zatem uzasadnienia. Minister Sprawiedliwości przypomniał również, że problematyka „godziwego wynagrodzenia” była już przedmiotem analizy Trybunału w odniesieniu do radców prawnych.

5. W piśmie z 12 września 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy o TK zgłasza udział w postępowaniu.

5.1. Rzecznik Praw Obywatelskich zajął stanowisko, że art. 29 ust. 2 u.p.a. w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

5.2. Rzecznik Praw Obywatelskich odnotował, że „głównym zarzutem podniesionym przez skarżącą” jest niezgodność przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia (art. 29 ust. 2 u.p.a.) z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dopiero konsekwencją tej wadliwej regulacji są dalsze zastrzeżenia konstytucyjne – ograniczenia praw majątkowych oraz naruszenia prawa do sądu. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzuty skarżącej należy uznać.

5.3. Rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy i nie może regulować kwestii, które nie zostały przewidziane w przepisie upoważniającym do jego wydania, tzw. nowości normatywnych. Ponadto żaden przepis u.p.a. nie zawiera szczegółowych wytycznych dotyczących treści rozporządzenia. W związku z tym Minister Sprawiedliwości arbitralnie ustalił w § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich maksymalną kwotę wynagrodzenia adwokata; art. 29 ust. 2 u.p.a. pozostawił mu w tej mierze zbyt szeroki zakres swobody regulacyjnej. W rezultacie sądy nie mogą sprawiedliwie orzec o kosztach adwokackich, biorąc pod uwagę chociażby zawiłość sprawy lub nakład pracy adwokata.

6. 12 stycznia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęła opinia „przyjaciela sądu” (*amicus curiae*) – Naczelnej Rady Adwokackiej. Zajęto w niej stanowisko, że:

a) art. 29 ust. 2 u.p.a. w związku z § 19 pkt 1 i w związku z § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich jest niezgodny z art. 92 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) § 14 ust. 4 pkt 2 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przystępując do rozpoznania sprawy, Trybunał uwzględnił, że 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK z 2015 r.). Ustawa ta została kilkakrotnie znowelizowana, m.in. ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r.), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. 28 grudnia 2015 r. Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed Trybunałem.

Zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r. w postępowaniu przed Trybunałem – jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – stosuje się przepisy dotychczasowe, czyli przepisy ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). Przepis ten ma zastosowanie w każdej sprawie toczącej się przed Trybunałem bez względu na to, czy została wszczęta na podstawie wniosku, pytania prawnego czy też skargi konstytucyjnej. Według dotychczasowego, jednolitego orzecnictwa Trybunału na tle tego przepisu, do rozpoznania spraw wszczętych w okresie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., a niezakończonych przed 30 sierpnia 2015 r. – w wypadku, gdy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania – mają zastosowanie wszystkie przepisy proceduralne wynikające z ustawy o TK z 1997 r., a nie tylko te, które określają ujemną przesłankę procesową (zob. wyroki pełnego składu TK z: 7 października 2015 r., sygn. K 12/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 143; 14 października 2015 r., sygn. Kp 1/15, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 147; 4 listopada 2015 r., sygn. K 1/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 163; postanowienia pełnego składu TK z: 28 października 2015 r., sygn. P 6/13, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 161; 3 listopada 2015 r., sygn. SK 64/13, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 169; 3 listopada 2015 r., sygn. K 32/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 166).

Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. zawierała art. 2 regulujący sytuacje intertemporalne we wszystkich sprawach wniesionych do Trybunału przed jej wejściem w życie. W wyroku z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15 (OTK ZU nr A/2016, poz. 2), Trybunał stwierdził niekonstytucyjność tej ustawy w całości ze względu na tryb jej uchwalenia, a także – w punkcie 16 lit. b sentencji – stwierdził niezgodność jej art. 2, nakazującego co do zasady stosowanie jej przepisów do wszystkich spraw, w których postępowanie zostało wszczęte przed dniem wejścia w życie tej ustawy, z art. 2 Konstytucji. Skutkiem orzeczenia TK jest powrót do stanu prawnego nieuwzględniającego zmian wprowadzonych przez zakwestionowaną ustawę nowelizującą z 22 grudnia 2015 r. Już ten argument sam przez się – niezależnie od relacji dwóch przepisów przejściowych: art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. oraz art. 2 ustawy nowelizującej z 22 grudnia 2015 r. – przesądza, że sprawy, które zostały wniesione do Trybunału przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku kiedy zachodzą przesłanki umorzenia postępowania, muszą być rozpatrywane na podstawie przepisów ustawy o TK z 1997 r.

Można jednak zauważyć, że nawet wówczas, gdyby konstytucyjność art. 2 ustawy nowelizującej nie została zakwestionowana, w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie ustawy o TK z 2015 r., w wypadku których zachodziły przesłanki umorzenia postępowania, należałoby uwzględnić przepisy ustawy o TK z 1997 r. Art. 2 ustawy nowelizującej rozstrzygał bowiem, że jeśli do wejścia w życie tej ustawy Prezes Trybunału zawiadomił uczestników postępowania o przekazaniu wniosku, pytania prawnego lub skargi do rozpoznania przez skład orzekający, zastosowanie miała znajdować zasada dalszego działania prawa dawnego, a zgodnie z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. do wyróżnionej wcześniej kategorii spraw należy stosować ustawę o TK z 1997 r.

2. Skarżąca wniosła o stwierdzenie, że art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124, ze zm.; dalej: u.p.a.) i § 14 ust. 4 pkt 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów adwokackich) są niezgodne z:

– art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji,

– art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 92 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji.

Przedmiot kontroli został wskazany przez skarżącą niejednoznacznie. W *petitum* skargi konstytucyjnej wszystkie zaskarżone przepisy występują w relacji związkowej (art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w związku z art. 29 ust. 1 i 2 u.p.a. i § 14 ust. 4 pkt 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich), natomiast w uzasadnieniu skarżąca omawia je odrębnie, jako samodzielne punkty zaskarżenia. Bez wątplenia uzasadnienie wprost odnosi się do art. 29 ust. 2 u.p.a. (zob. pkt II.A skargi konstytucyjnej, s. 5-9) i do bliżej niedookreślonego „przepisu rozporządzenia” (zob. pkt II.B skargi konstytucyjnej, s. 9-11); skarżąca nie precyzuje, jakie części jej wywodów należy powiązać z pozostałymi przepisami wskazanymi w *petitum*.

Wzorcami kontroli w tej sprawie skarżąca uczyniła: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw), art. 45 ust. 1 (prawo do sądu), art. 64 ust. 1 (ochrona praw majątkowych), art. 92 ust. 1 Konstytucji (wymogi formalne przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia). Wskazane wzorce konstytucyjne, aczkolwiek uzasadnienie także w tym kontekście może budzić wątpliwości, zostały odniesione do wszystkich zaskarżonych przepisów ustaw i rozporządzenia.

3. Artykuł 618 § 1 pkt 11 k.p.k. stanowił, że wydatki Skarbu Państwa obejmują w szczególności wypłaty dokonane z tytułu „nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów lub radców prawnych”.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 u.p.a.: „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa”, zaś art. 29 ust. 2 u.p.a. zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po zapoznaniu się z opinią Naczelnej Rady Adwokackiej, szczegółowych zasad ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc.

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich stanowią: „Stawki minimalne wynoszą: (...) za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 360 zł” (§ 14 ust. 4 pkt 2);



„Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują: (...) opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 (...)” (§ 19 pkt 1).

1 stycznia 2016 r. weszły w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800). Oba rozporządzenia przewidują, że „[d]o spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji”. Trybunał stwierdził, że nowa regulacja nie wpłynęła na dopuszczalność kontynuowania tego postępowania. Zaskarżone przepisy rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, mimo że zostały formalnie derogowane, nadal obowiązują w rozumieniu art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.

Ponadto po wniesieniu skargi konstytucyjnej do Trybunału został wydany tekst jednolity u.p.a., w związku z czym zmienił się adres publikacyjny ustawy (obwieszczenie z 8 kwietnia 2015 r. w sprawie jednolitego tekstu ustawy – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2015 r. poz. 615). Na tok postępowania nie miały wpływu także zmiany w u.p.a. dokonane w 2015 r. (zob. Dz. U. poz. 1064, 1255, 1224).

1 lipca 2015 r. weszła w życie nowelizacja art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., dokonana przez art. 1 pkt 208 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247). Po zmianie przepis brzmi: „Wydatki Skarbu Państwa obejmują w szczególności wypłaty dokonane z tytułu: (...) nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów lub radców prawnych”. Zmiana ta pozostaje bez wpływu na tok postępowania.

4. Skarga konstytucyjna jest nadzwyczajnym środkiem ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie zostało uwarunkowane spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy o TK z 1997 r. W tym kontekście Trybunał przypomniał, że w każdym stadium postępowania jest obowiązany badać, czy nie zachodzą ujemne przesłanki, których wystąpienie skutkuje umorzeniem postępowania. Kwestia weryfikacji dopuszczalności skargi konstytucyjnej nie kończy się bowiem w fazie jej wstępnego rozpoznania, lecz pozostaje aktualna przez cały czas jej rozpatrywania.

5. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżąca nie odniosła się do art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 29 ust. 1 u.p.a.; przepisy te zostały wymienione w *petitum* skargi konstytucyjnej i *expressis verbis* powołane w motywach postanowienia SN z listopada 2013 r. W całym piśmie procesowym nie znalazła się żadna wzmianka nawiązująca do niezgodności tych przepisów z którymkolwiek z wzorców konstytucyjnych (art. 29 ust. 1 u.p.a. został wspomniany na s. 3 skargi konstytucyjnej, ale jest to oczywista omyłka pisarska, ponieważ skarżącej chodzi o upoważnienie do wydania rozporządzenia, które zostało zawarte w kolejnym przepisie – art. 29 ust. 2 u.p.a.).

Swego rodzaju powściągliwość na temat art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 29 ust. 1 u.p.a. jest zrozumiała o tyle, o ile skarżąca nie podważa samej istoty ponoszenia kosztów pomocy prawnej z urzędu przez Skarb Państwa (o tym stanowią art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 29 ust. 1 u.p.a.), ale polemizuje z wysokością stawek minimalnych oraz ich ścisłą taryfikacją. Jej zarzuty dotyczą zatem sposobu uregulowania tej problematyki w rozporządzeniu, a nie samego przejęcia finansowania kosztów pomocy prawnej świadczonej z urzędu przez Skarb Państwa.

Trybunał przypomniał, że skarga konstytucyjna musi spełniać wymogi pisma procesowego, tzn. wyraźnie określać m.in. zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją (w tym precyzować przedmiot i zakres zaskarżenia), wskazywać odpowiednie

wzorze kontroli oraz zawierać należyte sformułowane uzasadnienie zarzutów. Jak konsekwentnie przyjmuje Trybunał, „[c]iężar dowodu spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z [K]onstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne. W przeciwnym razie (...) Trybunał przekształciłby się w organ orzekający z inicjatywy własnej” (orzeczenie TK z 24 lutego 1997 r., sygn. K 19/96, OTK ZU nr 1/1997, poz. 6, zob. również np. wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 40). Ponadto Trybunał jest związany treścią oraz granicami rozpatrywanego wniosku i nie może, wychodząc poza określone w nim granice, zastępować wnioskodawcy, korygując czy uzupełniając argumentację odnoszącą się do hierarchicznej zgodności prawa.

Dlatego Trybunał umorzył postępowanie w odniesieniu do art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. i art. 29 ust. 1 u.p.a. ze względu na brak uzasadnienia zarzutów, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.

6. Sąd Najwyższy przyznał skarżącej wynagrodzenie za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania na podstawie § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, który dotyczy bezpośrednio właśnie tej czynności. Jednocześnie Sąd Najwyższy nie skorzystał z możliwości zwiększenia jej wynagrodzenia na mocy § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich, który pozwala podwyższyć opłatę do 150% stawek minimalnych (tzw. opłata podwyższona). Z punktu widzenia przesłanek skargi konstytucyjnej § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich nie był zatem podstawą ostatecznego orzeczenia o konstytucyjnych wolnościach i prawach skarżącej – nie znalazł w jej wypadku zastosowania choćby pośrednio czy pomocniczo.

Jedną z przesłanek skargi konstytucyjnej jest wymóg, aby sąd wydał orzeczenie na podstawie przepisu, który został zaskarżony do Trybunału. Chodzi o konkretny przepis lub przepisy, na podstawie których w procesie stosowania prawa została zbudowana norma zastosowana w sprawie skarżącego. Formalnym potwierdzeniem tego wymagania, wynikającego wprost z Konstytucji, jest art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

Zważywszy powyższe uwagi, Trybunał umorzył postępowanie w sprawie § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

7. Skarżąca wskazała treść art. 29 ust. 2 u.p.a. jako „kluczowy element” swojej sprawy, a postać upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartą w tym przepisie uczyniła osnową rozważań (*nota bene* także w świetle innych wzorców kontroli niż art. 92 ust. 1 Konstytucji). Trybunał uznał, że kwestie formalne, jakie należy zbadać, dotyczą tego, czy art. 29 ust. 2 u.p.a.:

a) był podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia sądu o konstytucyjnych wolnościach lub prawach skarżącej,

b) może być źródłem wolności lub praw podlegających ochronie w trybie skargi konstytucyjnej.

W postanowieniu z listopada 2013 r. Sąd Najwyższy nie powołał art. 29 ust. 2 u.p.a. Nie jest to jednak okoliczność, która sama w sobie może przesądzić o umorzeniu postępowania. Trybunał przyjmuje bowiem, że związek między przedmiotem kontroli w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia może występować także wówczas, gdy sąd (*in casu* Sąd Najwyższy) nie wymienił *expressis verbis* w sentencji lub uzasadnieniu przepisu, który warunkował jego rozstrzygnięcie. W wyroku z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39), odwołując się do swoich wcześniejszych wypowiedzi, Trybunał stwierdził np., że: „[W] gruncie rzeczy kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził sąd do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniiony w postaci podstawy praw-

nej rozstrzygnięcia. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on podstawy wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji”.

W wypadku art. 29 ust. 2 u.p.a. istnieją jednak dodatkowe przesłanki umorzenia postępowania. Przede wszystkim problematyczne jest zaakceptowanie tezy, że przepis ustawy upoważniający do wydania rozporządzenia może być podstawą prawną rozstrzygnięcia o wolnościach lub prawach, o których stanowi art. 79 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, należy odpowiedzieć na pytanie, czy z normy kompetencyjnej, upoważniającej organ władzy wykonawczej do dokonania czynności prawodawczej, skarżąca może wywodzić swoje prawa podmiotowe i żądać ich ochrony w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

W tym kontekście należy wskazać różne relacje, jakie mogą wystąpić między przepisem ustawowym upoważniającym do wydania rozporządzenia a samym rozporządzeniem. Po pierwsze, możliwa jest sytuacja, gdy wadliwość upoważnienia do wydania rozporządzenia pociągnie za sobą automatycznie wadliwość wydanego na jego podstawie aktu wykonawczego (niezależnie od jego treści). Po drugie, upoważnienie do wydania rozporządzenia może być prawidłowe, a mimo to akt wykonawczy okaże się wadliwy z innych powodów niż kształt normatywny przepisu kompetencyjnego (np. rozporządzenie zostanie wydane z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego). Po trzecie, akt wykonawczy może być oparty na wadliwym upoważnieniu ustawowym, ale jego treść *per se* może nie budzić wątpliwości konstytucyjnych. Po czwarte, upoważnienie do wydania aktu wykonawczego może być wadliwe, gdyż będzie dotyczyło materii ustawowej (zagadnień zastrzeżonych do uregulowania w ustawie), a wówczas nieprawidłowe będzie także samo rozporządzenie, mimo że jego treść będzie pozostawać w zgodzie z przepisem upoważniającym (w tym zachowywać wykonawczy charakter względem ustawy). W tym ostatnim wypadku jako wzorzec kontroli skarżący wskazują zwykle art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z odpowiednim przepisem ustawy zasadniczej dotyczącym wolności lub praw jednostki. W postanowieniu z 6 października 2004 r. (sygn. Ts 136/04, OTK ZU nr 2/B/2005, poz. 77) Trybunał stwierdził np., że: „Zarzut niezgodności zaskarżonego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji mógłby być przedmiotem skargi, jeżeli skarżąca wskazałaby przysługującą jej wolność lub prawo konstytucyjne naruszone wskutek przekroczenia delegacji ustawowej” (zob. też np. wyroki TK z: 7 lipca 2009 r., sygn. SK 49/06, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 106; 6 stycznia 2009 r., sygn. SK 22/06, OTK ZU nr 1/A/2009, poz. 1).

Biorąc powyższe pod uwagę, Trybunał postanowił, że – w realiach tej sprawy – kontrola konstytucyjności norm kompetencji prawodawczej w postępowaniu skargowym jest niedopuszczalna. Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia jest adresowany do rozporządzeniodawcy i nie może być źródłem praw podmiotowych skarżącej (por. np. wyrok TK z 5 listopada 2008 r., sygn. SK 79/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 153; postanowienia TK z: 26 października 2011 r., sygn. Ts 198/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 223; 13 marca 2013 r., sygn. Ts 307/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 431; 6 sierpnia 2014 r., sygn. Ts 283/13, OTK ZU nr 6/B/2014, poz. 580; 26 stycznia 2010 r., sygn. Ts 205/09, OTK ZU nr 2/B/2010, poz. 132; 26 października 2011 r., sygn. Ts 199/11, OTK ZU nr 2/B/2012, poz. 225; 15 grudnia 2009 r., sygn. Ts 136/09, OTK ZU nr 1/B/2010, poz. 58; 14 grudnia 2010 r., sygn. Ts 120/10, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 161; 24 czerwca 2009 r., sygn. Ts 87/07, OTK ZU nr 4/B/2009, poz. 230; 16 lipca 2007 r., sygn. Ts 68/07, OTK ZU nr 3/B/2009, poz. 159). Zarzuty skarżącej koncentrują się na braku tzw. wytycznych w przepisie kompetencyjnym, a więc postaci upoważnienia do wydania aktu wykonawczego. Z tej perspektywy kontrola konstytucyjności art. 29 ust. 2 u.p.a. nie wymaga odniesienia do konstytucyjnych praw podmiotowych skarżącej – są one jedynie refleksem podstawowego zagadnienia, które powinno zostać rozstrzygnięte po konfrontacji ze standardem przewidzianym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dlatego Trybunał postanowił, że postępowanie w sprawie art. 29 ust. 2 u.p.a. należy umorzyć ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r.

8. Skarżąca nie uzasadniła zarzutu niekonstytucyjności § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich. Sformułowała zarzut, przywołała treść wzorców konstytucyjnych, ale nie umotywowała, dlaczego i w jaki sposób obowiązujące unormowanie narusza jej prawa majątkowe oraz prawo do sądu (zob. s. 9-11 skargi konstytucyjnej). Jest to tym bardziej znamienne, że skarżąca cytuje w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej dotychczasowe poglądy Trybunału na temat wynagradzania osób wykonujących prawnicze zawody zaufania publicznego, dając tym samym dowód, że ma świadomość złożoności funkcji i statusu adwokata w całym systemie wymiaru sprawiedliwości. Ograniczyła się jednak do zdawkowych formuł, takich jak: „Minister Sprawiedliwości wprowadził bardzo niskie stawki minimalne, (...) wąsko zakreślił granice, jeżeli chodzi o możliwość orzeczenia wyższego wynagrodzenia” oraz że „sprawy prowadzone z urzędu mogą cechować się diametralnie różnym stopniem trudności”.

Nie ulega wątpliwości, że pierwotne źródło skargi konstytucyjnej stanowi negatywna ocena wysokości urzędowych stawek za pomoc prawną świadczoną przez adwokatów (w przekonaniu skarżącej stawki te powinny zostać podwyższone), co jednak nie zmienia tego, że skarżąca nie sformułowała własnych argumentów, które miałyby walor konstytucyjny i dowodziły niezgodności z ustawą zasadniczą obowiązującej regulacji. W tym kontekście istotną część wyводу została ponownie poświęcona problematyce blankietowości upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz ograniczeniu przez ministra swobody decyzyjnej sądu, który powinien mieć możliwość dostosowywania wynagrodzenia adwokata do okoliczności konkretnego przypadku.

W tym stanie merytoryczna kontrola § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich nie byłaby możliwa bez aktywnego zaangażowania Trybunału do rekonstrukcji i istotnego uzupełnienia zarzutów. Trybunał nie może zastępować skarżącej i – niejako w jej imieniu – podejmować z urzędu działań zmierzających do skorygowania pisma procesowego, aby spełniało przynajmniej minimalne warunki określone ustawą o TK z 1997 r.

Dlatego Trybunał umorzył postępowanie w sprawie § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie kosztów adwokackich ze względu na brak dostatecznego uzasadnienia zarzutów, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.

9. W przeszłości Trybunał kilkakrotnie wypowiadał się na temat kosztów pomocy prawnej świadczonej przez osoby wykonujące prawnicze zawody zaufania publicznego oraz pojęcia „godziwego wynagrodzenia” takich osób (najobszerniej na przykładzie radców prawnych). Orzecznictwo Trybunału jest zniuansowane i stara się uwzględniać nie tylko słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących pomoc prawną, ale także całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł (np. umów z klientem; wynagrodzenie za pomoc prawną świadczoną z urzędu jest tylko częścią ich dochodów), a także szczególną publicznoprawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu.

W wyroku z 30 października 2012 r. (sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110), na przykładzie pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego, Trybunał stwierdził, że: „Radcowie prawni są konstytucyjnie i ustawowo zobowiązani do świadczenia pomocy prawnej, która jest jedną z form wykonywania zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego, a jednocześnie konsekwencją przynależności do tej grupy zawodowej. Nie ulega wątpliwości, że art. 17 ust. 1 Konstytucji zakłada, że radcowie prawni i adwokaci powinni wykonywać swój zawód w sposób budujący przychylność osób, na rzecz których świadczą pomoc prawną. (...) Świadczenie usług przez radcę prawnego ma – co oczywiste – charakter odpłatny. Wywiązywanie się przez radcę z obowiązków zawodowych jest wykonywaniem pracy na rzecz określonego podmiotu i z istoty swej musi wiązać się z zapłatą wynagrodzenia. Obejmuje ono nie tylko zwrot wydatków poniesionych przez pełnomocnika w związku z jego działaniem

w postępowaniu przed organami władzy publicznej, ale stanowi również formę pieniężnej gratyfikacji za wykonaną pracę, i to niezależnie od sposobu powstania stosunku prawnego, w ramach którego praca ta jest wykonywana, i bez względu na to, czy obowiązki zawodowe podejmowane są w związku z prowadzoną przez radcę działalnością gospodarczą, czy też na podstawie umowy o pracę, czy umowy o charakterze cywilnoprawnym. Wysokość wynagrodzenia może jednak okazać się barierą ekonomiczną dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, stąd obowiązkiem państwa jest zapewnienie prawa dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. Tylko w ten sposób może dojść do urzeczywistnienia prawa dostępu do sądu, które jest immanentnym elementem prawa do sądu wynikającego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. (...) Koszty pomocy prawnej udzielanej z urzędu (...) mogą zostać pokryte przez przeciwnika procesowego – zgodnie z regułą odpowiedzialności za wynik procesu – w sytuacji gdy strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu wygrała postępowanie”.

Z kolei w wyroku z 29 sierpnia 2006 r. (sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94) Trybunał zauważył, że wysokość jednej, spośród wielu różnych stawek minimalnych za pomoc prawną nie może dowodzić naruszenia prawa do godziwego wynagrodzenia radcy prawnego. „Oczywiście, może zdarzyć się, że akurat w konkretnej sprawie, wynagrodzenie radcy prawnego występującego z urzędu zostanie ustalone tylko w oparciu o wymienioną w § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. stawkę, ale argumentacja skarżącej nie dowodzi, że jest to jedyne możliwe do osiągnięcia wynagrodzenie radcy w ramach prowadzonej działalności” (zob. też np. wyroki TK z: 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101; 7 maja 2001 r., sygn. K 19/00, OTK ZU nr 4/2001, poz. 82; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2).

Dotychczasowe stanowisko Trybunału w tym względzie zachowuje aktualność – należy je w pełni zaaprobować.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.