



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 5 lipca 2016 r.

Pozycja 47

POSTANOWIENIE z dnia 22 czerwca 2016 r. Sygn. akt P 70/15

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Wróbel – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Leon Kieres
Julia Przyłębska
Marek Zubik – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 22 czerwca 2016 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w S., czy:

- 1) art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 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), a zwłaszcza zawarta w nim regulacja ograniczająca możliwość przyznania opłaty w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 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. z 2016 r. poz. 293) umorzyć postępowanie.

UZASADNIENIE

I

1. W postanowieniu z 9 marca 2015 r. (sygn. akt VI Pz 40/14), Sąd Okręgowy w S., zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy:

- a) art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U.

z 2014 r. poz. 635, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) § 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; dalej: rozporządzenie), a zwłaszcza zawarta w nim regulacja ograniczająca możliwość przyznania opłaty w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Pytanie prawne zostało wniesione w związku z rozpoznawaniem zażalenia pełnomocnika powódki, ustanowionego z urzędu, na postanowienie Sądu Rejonowego S. z września 2014 r., dotyczącego zasądzenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Stan faktyczny i prawny jest następujący:

Powódka, będąca osobą fizyczną, wystąpiła przeciwko byłemu pracodawcy, działającemu w formie prawnej spółki prawa handlowego, z powództwem o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia. Sąd Rejonowy S. w wyroku z września 2014 r. oddalił powództwo. Orzekł zarazem o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce przez pełnomocnika z urzędu będącego adwokatem, zasądzając od Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika powódki, kwotę 73,80 zł. Na kwotę tę składała się opłata za czynności adwokackie w stawce minimalnej, podwyższona o stawkę podatku od towarów i usług. Pełnomocnik powódki na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku wniósł o przyznanie mu z tytułu udzielonej pomocy prawnej z urzędu kwoty stanowiącej dwukrotność stawki minimalnej. Sąd Rejonowy wniosku nie uwzględnił. Pełnomocnik złożył więc zażalenie na postanowienie dotyczące kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Powołując się zaś na szczególnie duży nakład pracy związany z wyjaśnieniem sprawy, wniósł o zmianę zaskarżonego rozstrzygnięcia o kosztach poprzez zasądzenie na swoją rzecz, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, kwoty 442,80 zł, tj. stanowiącej sześciokrotność stawki minimalnej wynagrodzenia adwokata za prowadzenie sprawy tego rodzaju przewidzianej przepisami, podwyższonej o podatek od towarów i usług.

1.2. Zdaniem pytającego sądu w obecnym stanie prawnym nie ma podstaw do uwzględnienia wniosku pełnomocnika powódki, gdyż sprzeciwia się temu treść § 19 rozporządzenia, który stanowi, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonej przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 (§ 19 pkt 1) oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (§ 19 pkt 2). W ocenie pytającego sądu brak możliwości przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w wysokości przekraczającej 150% stawki minimalnej powoduje, że § 19 pkt 1 rozporządzenia, a także art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze naruszają Konstytucję.

1.2.1. Pytający sąd wskazał, że art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Realizację tego zobowiązania stanowi § 19 rozporządzenia.

W ocenie pytającego sądu regulacja ta wydana została bez właściwego upoważnienia ustawowego, a upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze jest „zbyt ogólne (blankietowe), gdyż nie wskazuje na przesłanki czy kryteria jakimi winien się w tym zakresie kierować organ wydający rozporządzenie”. Wobec powyższego, pytający sąd stwierdził, że upoważnienie to w obecnym brzmieniu „może naruszać, w części dotyczącej blankietowego upoważnienia ministra do określenia maksymalnej wysokości ww. opłaty,

normę konstytucyjną zawartą w art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”.

Zdaniem pytającego sądu § 19 pkt 1 rozporządzenia „może naruszać, w części dotyczącej ograniczenia wysokości opłat do wysokości 150% stawek minimalnych, normy konstytucyjne zawarte w art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Obecne zróżnicowanie sytuacji prawnej pełnomocników działających z wyboru oraz występujących z urzędu nie znajduje, jego zdaniem, żadnego racjonalnego uzasadnienia. Zróżnicowanie stawek opłat pełnomocnika z urzędu oraz pełnomocnika z wyboru naruszać ma zakaz dyskryminacji w życiu społecznym i nakaz równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 Konstytucji). Zdaniem pytającego sądu godzi to także w konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Jak wskazał pytający sąd, zarówno adwokat z wyboru, jak i adwokat z urzędu, mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za taką samą pracę. O dyskryminacji i nierównym traktowaniu adwokata z urzędu świadczy to, że otrzymuje on znacznie niższe wynagrodzenie w porównaniu z wynagrodzeniem adwokata z wyboru. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że instytucja pełnomocnika z urzędu jest instytucją procesową. Nie ma bowiem wyodrębnionej grupy podmiotów świadczących pomoc prawną w takim trybie. Adwokat z wyboru i adwokat z urzędu są podmiotami podobnymi – wykonują ten sam zawód adwokata regulowany przez takie same przepisy. Nie różni się także zakres ich obowiązków i uprawnień procesowych, za które ponoszą odpowiedzialność procesową.

Zdaniem pytającego sądu obowiązujący stan prawny ogranicza również faktyczny dostęp do sądu, wbrew dyspozycji art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Różnice w wynagrodzeniu mogą prowadzić do niższej jakości usług świadczonych przez adwokatów z urzędu w porównaniu do adwokatów z wyboru. Mniejszy nakład pracy adwokata z urzędu może negatywnie wpływać na poziom ochrony prawnej osób korzystających z jego pomocy, co narusza gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

2. W piśmie z 21 maja 2015 r. stanowisko w sprawie pytania prawnego z 9 marca 2015 r. zajął Minister Sprawiedliwości. Wniósł on o uznanie, że art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a § 19 pkt 1 rozporządzenia jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Jak zaznaczył Minister Sprawiedliwości, odmienne uregulowanie wysokości wynagrodzenia adwokatów nie narusza zasady równego traktowania. Nie sposób stwierdzić, że podmioty uznawane przez sąd za podobne (adwokaci z wyboru i z urzędu) znajdują się w takiej samej sytuacji prawnej. Wobec powyższego trudno uznać rozwiązania § 19 pkt 1 rozporządzenia za niezgodne z art. 32 Konstytucji. Minister Sprawiedliwości uznał również, że § 19 pkt 1 rozporządzenia nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji, wyrażającego prawo do sądu. Nie znajduje uzasadnienia twierdzenie, jakoby od adwokata ustanowionego z urzędu trudno było wymagać, by podejmował na rzecz strony dalej idące starania aniżeli jedynie niezbędne dla ochrony jej praw. Zasady wykonywania zawodu adwokata zobowiązują go do wykonywania czynności z należytą starannością, bez względu na to, czy świadczy pomoc z urzędu, czy z wyboru.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości błędny jest także zarzut blankietowości upoważnienia do wydania rozporządzenia zawartego w art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze. Dokonując wykładni tego przepisu, sąd odniósł się jedynie do jego literalnego brzmienia, bez uwzględnienia uwarunkowań systemowych, tymczasem przepis ten powinien być interpretowany z uwzględnieniem art. 16 ust. 2 i 3 prawa o advokaturze. Biorąc pod uwagę bezpośrednie powiązanie wskazanych przepisów, dopiero systemowa ich interpretacja pozwala określić szczegółowe kryteria, które obowiązują Ministra Sprawiedliwości przy realizacji delegacji ustawowej zawartej w art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze. W ocenie Ministra Sprawiedliwości zakwestionowany przepis, upoważniający do wydania

rozporządzenia, wskazuje zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, a zatem spełnia wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Minister Sprawiedliwości skonkludował, że obecnie obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów, oprócz interesów osób wykonujących ten zawód, uwzględniają również interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. W piśmie z 23 czerwca 2015 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Prokurator Generalny, uwzględniając okoliczności sprawy toczącej się przed pytającym sądem, wskazał, że pytanie prawne z 9 marca 2015 r. w zakresie, w jakim zaskarżono w nim § 19 pkt 1 rozporządzenia oraz art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze, nie spełnia przesłanek dopuszczalności jego merytorycznego rozpoznania.

Po pierwsze, pytający sąd nie uzasadnił w sposób odpowiedni zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ani nie przywołał dowodów na ich poparcie. Zdaniem Prokuratora Generalnego sąd, zarzucając naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji, poprzestał w zasadzie na porównaniu sytuacji adwokata z urzędu i adwokata z wyboru. Uznając ich za podmioty podobne, nie wyjaśnił z jakich powodów zróżnicowanie jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Na tym tle Prokurator Generalny zwrócił uwagę na wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94, w którym Trybunał orzekł, że § 15 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490) jest zgodny m.in. z art. 32 Konstytucji. Przepis będący przedmiotem kontroli w tamtym postępowaniu miał analogiczną treść normatywną do zakwestionowanego w pytaniu prawnym § 19 pkt 1 rozporządzenia. Wymagania wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK nie spełnia także zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji. Sprowadza się on w zasadzie do konstatacji, że adwokat z urzędu będzie podejmował jedynie czynności konieczne dla ochrony praw klienta, wykazując mniejsze zainteresowanie jego sprawą, niż adwokat z wyboru. Niezależnie od powyższego, w ocenie Prokuratora Generalnego wątpliwości budzi adekwatność art. 45 ust. 1 Konstytucji do kontroli § 19 pkt 1 rozporządzenia. Zaskarżony przepis rozporządzenia jest bowiem przepisem materialnoprawnym. Nie kształtuje procedury ani uprawnień stron postępowania do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Po drugie, pytający sąd nie uzasadnił wprost spełnienia w niniejszej sprawie przesłanki funkcjonalnej, gdyż nie wskazał, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed tym sądem.

Z tych powodów Prokurator Generalny wniósł o umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności z Konstytucją § 19 pkt 1 rozporządzenia oraz art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

4. W piśmie z 2 lipca 2015 r. Marszałek Sejmu przedstawił stanowisko Sejmu co do zarzutu niekonstytucyjności art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze, wnosząc o stwierdzenie jego zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu nie przedstawił natomiast stanowiska co do przepisów rozporządzenia, wskazując, że wykracza to poza pozycję procesową Sejmu będącego uczestnikiem postępowania wyłącznie w odniesieniu do przepisu ustawy.

Poprzedzając merytoryczną analizę, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę na niespełnienie wymagań formalnych pytania prawnego w odniesieniu do art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze.

Jego zdaniem argumentacja mająca dowodzić niekonstytucyjności przepisu upoważniającego jest niewystarczająca; pytający sąd nie przytoczył argumentów mogących podważyć konstytucyjność kwestionowanych przepisów. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, dotyczącego uzasadnienia zarzutu niekonstytucyjności przepisu upoważniającego, wątpliwości budzi to, czy wymagania wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK są w niniejszej sprawie spełnione. Kwestę tę Marszałek Sejmu pozostawił do uznania TK.

Odnosząc się do *meritum* zarzutów, Marszałek Sejmu uznał, że treść zakwestionowanego art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze odpowiada standardom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Został bowiem spełniony warunek szczegółowości zarówno podmiotowej, jak i przedmiotowej upoważnienia ustawowego. Marszałek Sejmu zaznaczył ponadto, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia mogą być dekodowane nie tylko z zaskarżonego art. 29 ust. 2, lecz także z innych przepisów ustawy, a w szczególności art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze. Konieczna jest więc systemowa interpretacja wszystkich przepisów ustawy. Z przepisów tych można zrekonstruować wytyczne, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości, określając maksymalne opłaty za czynności adwokackie z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej.

Tym samym Sejm wyraził pogląd, że art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawa wydania postanowienia.

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 trzykrotnie znowelizowana. Po pierwsze, ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928), po drugie, 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., po trzecie, ustawą z dnia 28 stycznia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 178). Ustawa nowelizująca z 22 grudnia 2015 r. – w zakresie odnoszącym się do merytorycznego rozpoznawania spraw – zmieniła liczne przepisy regulujące postępowanie przed TK.

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 orzecznictwa TK na tle tego przepisu przyjęto, że 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 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. W myśl orzeczenia TK – jego skutkiem jest powrót do stanu prawnego sprzed nowelizacji, a więc do ustawy o TK z 2015 r. (ustawy nowelizowanej). 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 z 22 grudnia 2015 r. 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 z 22 grudnia 2015 r. 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 należyć stosować ustawę o TK z 1997 r.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał uznał że niniejsza sprawa podlega rozpoznaniu w trybie oraz na zasadach określonych w ustawie o TK z 1997 r.

2. Przedmiot i zakres zaskarżenia.

Sąd Okręgowy w S. zakwestionował zgodność art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.; dalej: prawo o advokaturze) z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a także zgodność § 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; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Pod adresem art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze – będącego przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia z 2002 r. – pytający sąd skierował zarzut blankietowości upoważnienia, a w szczególności – braku wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego.

Gdy chodzi o drugi przepis wskazany jako przedmiot kontroli, to jest § 19 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., pytający sąd postawił zarzut naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji, wywodzonych z art. 32 Konstytucji, a także zarzut naruszenia prawa do sądu, zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Konstytucji. Naruszenie zasady równości i zakazu dyskryminacji, zdaniem pytającego sądu, ma wynikać stąd, że prawodawca gorzej traktuje adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu od adwokatów świadczących taką pomoc z wyboru strony (uczestnika postępowania). Pierwsza grupa podmiotów może otrzymać wynagrodzenie w wysokości maksymalnej do 150% stawek minimalnych określonych w rozporządzeniu z 2002 r., natomiast druga – do ich sześciokrotności. Z kolei zarzut naruszenia

prawa do sądu pytający sąd odnosi nie tyle do sytuacji prawnej pełnomocnika z urzędu, ile do sytuacji prawnej jednostki – klienta, którego sprawa była prowadzona przez pełnomocnika z urzędu. Zdaniem pytającego sądu prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy ma być ograniczone przez zakwestionowany przepis rozporządzenia z 2002 r., gdyż – jak należałoby rozumieć – pełnomocnik z urzędu, motywowany niższym wynagrodzeniem, będzie podejmował jedynie działania niezbędne dla ochrony praw klienta. Jak tu uzasadnił sąd „Trudno bowiem wymagać by w sytuacji faktycznej ekonomicznej dyskryminacji adwokata z urzędu, podejmował on na rzecz strony dalej idące starania aniżeli te jedynie niezbędne dla ochrony jej praw. Konsekwencją takiego stanu rzeczy musi być niższy (aniżeli możliwy do osiągnięcia w danej sytuacji) poziom ochrony prawnej osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, dochodzących swoich praw przed sądem”.

3. Dopuszczalność orzekania.

3.1. Zgodnie z art. 193 Konstytucji „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”. Powyższe unormowanie znajdowało odzwierciedlenie i rozwinięcie w art. 3 i art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. Obecnie wymagania formalne odnoszące się do pytania prawnego precyzuje art. 63 ustawy o TK z 2015 r., obowiązującej od 30 sierpnia 2015 r. Przepis ten stanowi w zasadzie powtórzenie dotychczasowych rozwiązań.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie objaśniał znaczenie przesłanek dopuszczalności pytania prawnego w postępowaniu przed sądem konstytucyjnym, wynikających z art. 193 i art. 3 ustawy o TK z 1997 r. (zob. zamiast wielu: postanowienie TK z 11 lutego 2015 r., sygn. P 44/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 21, cz. II, pkt 1 i przywołane tam orzecznictwo). Zachowują one aktualność w niniejszej sprawie.

Dla dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego konieczne jest spełnienie trzech przesłanek. Po pierwsze, z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd, w rozumieniu art. 175 Konstytucji (przesłanka podmiotowa). Po drugie, przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek z rozpoznawaną przez pytający sąd sprawą. Sąd może wskazać każdy przepis, którego wykorzystanie rozważa bądź zamierza rozważyć podczas rozstrzygania sprawy (przesłanka przedmiotowa). Po trzecie, między orzeczeniem Trybunału (czyli odpowiedzią na pytanie prawne sądu) a rozstrzygnięciem sprawy toczącej się przed pytającym sądem zachodzić musi zależność o charakterze bezpośrednim, merytorycznym oraz prawnie istotnym. Kontrola konstytucyjności wszczynana w trybie pytania prawnego jest powiązana z konkretną sprawą rozpoznawaną przez sąd występujący z pytaniem prawnym. Należy przy tym zauważyć, że w świetle art. 193 Konstytucji nie jest konieczne, by podmiotem odmiennie rozstrzygającym sprawę był pytający sąd. Zgodnie z art. 193 Konstytucji wystarczające jest, aby to rozstrzygnięcie samej sprawy toczącej się przed pytającym sądem było uzależnione od odpowiedzi Trybunału, bez względu na to, jaki organ ostatecznie tę sprawę rozstrzygnie (zob. wyrok TK z 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 43, cz. III, pkt 1). Sąd zadający pytanie prawne jest przy tym zobowiązany wskazać, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału na pytanie prawne może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą to pytanie postawiono (art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r.). Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany ocenić, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej. W razie niespełnienia bądź niewykazania spełnienia tej przesłanki – czyli naruszenia konstytucyjnych oraz ustawowych wymagań spoczywających na podmiocie

inicjującym postępowanie – podlega ono umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Niezależnie od powyższych przesłanek pytanie prawne – jako pismo procesowe sądu skierowane do Trybunału Konstytucyjnego – musi spełniać wymagania formalne określone w przepisach ustawy o TK. Precyzuje je – mający zastosowanie w niniejszej sprawie – art. 32 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r. Pytanie prawne powinno m.in. zawierać sformułowanie zarzutu hierarchicznej niezgodności norm (art. 32 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.) oraz uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano – także w kontekście pytań prawnych – rolę uzasadnienia pisma procesowego inicjującego postępowanie (zob. np. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90). Jak przyjmuje TK, skoro kontrola hierarchicznej zgodności norm opiera się na domniemaniu ich konstytucyjności, to podmiot inicjujący postępowanie przed Trybunałem jest zobligowany dostarczyć argumentów pozwalających obalić to domniemanie. Dopóki sąd nie powoła przekonujących motywów mających świadczyć o niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanymi wzorcami kontroli, Trybunał musi uznawać je za zgodne z wzorcem kontroli. Pytanie prawne, w którym sąd ograniczyłby się do wyrażenia przekonania o niezgodności przepisu z Konstytucją bądź wskazania istniejących w tej kwestii wątpliwości, nie może podlegać rozpoznaniu przez Trybunał (zob. wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, cz. III, pkt 1 uzasadnienia). Trybunał Konstytucyjny podkreślał jednocześnie, że jest zobowiązany do zbadania wszystkich okoliczności sprawy w celu wszechstronnego jej wyjaśnienia, nie będąc zarazem związany wnioskami dowodowymi uczestników postępowania (zob. art. 19 ustawy o TK z 1997 r.). Nie oznacza to jednak w żadnym wypadku dopuszczalności przerzucenia ciężaru dowodu przez podmiot inicjujący postępowanie w sprawie na Trybunał. Powyższa reguła postępowania może bowiem znaleźć zastosowanie dopiero wówczas, gdy ten podmiot wykazał się należyłą starannością, spełniając wszystkie ustawowe wymagania wynikające m.in. z art. 32 ustawy o TK (zob. postanowienie TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. P 13/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 72, cz. II, pkt 2.2).

Spełnienie powyższych wymagań w sposób szczególny ciąży na sądzie przedstawiającym pytanie prawne. Jest on bowiem podmiotem profesjonalnym i należy zakładać, że ma wiedzę o obowiązującym prawie i wymaganiach co do inicjowania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym.

3.2. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na zmianę stanu prawnego, jaka dokonała się od 1 stycznia 2016 r. Tego dnia weszły w życie dwa rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat) i w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów). Przepisy tych obydwu rozporządzeń zmieniły wysokość stawek minimalnych, a także zasady zasądzania opłaty za czynności zastępstwa procesowego w sprawach, w których zastępstwo procesowe jest sprawowane przez adwokata z wyboru oraz istotnie zmieniły mechanizm określania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu.

Po pierwsze, zasady ustalania wysokości opłat za czynności zastępstwa procesowego pełnionego przez adwokatów z wyboru i z urzędu rozdzielono między dwa rozporządzenia. W odniesieniu do spraw, w których zastępstwo procesowe sprawowane jest przez adwokata z wyboru, kwestię tę reguluje rozporządzenie w sprawie opłat, a w sprawach, w których pomoc prawną świadczone z urzędu – rozporządzenie w sprawie kosztów.

Po drugie, w sprawach, w których pomoc prawna udzielana jest z urzędu, utrzymano zasadę, w myśl której koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa, należne adwokatowi z urzędu, obejmują opłatę ustaloną zgodnie z przepisami rozporządzenia oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (§ 2 rozporządzenia w sprawie kosztów). Zrezygnowano natomiast z ustalania należnej opłaty na podstawie stawek minimalnych, zastępując ten model mechanizmem opłaty maksymalnej. W myśl § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów należną adwokatowi opłatę ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozporządzeniu, przy czym należna opłata nie może przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, lecz nieprzekraczającej opłaty maksymalnej, następuje z uwzględnieniem stopnia złożoności sprawy i nakładu pracy adwokata, jego wkładu w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawień w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu, wartości przedmiotu sprawy, wkładu pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, a także trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie kosztów).

Po trzecie, nowe rozporządzenia weszły w życie z dniem 1 stycznia 2016 r. Zgodnie z § 21 rozporządzenia w sprawie opłat oraz § 22 rozporządzenia w sprawie kosztów, do spraw wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Prawodawca przyjął więc regułę intertemporalną, zgodnie z którą w sprawach będących w toku – do zakończenia postępowania w danej instancji i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania (por. m.in. art. 108 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) – należy stosować dawne prawo, jeśli chodzi o wysokość stawek minimalnych i opłat za czynności adwokata z tytułu zastępstwa procesowego oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – mimo zmiany stanu prawnego – do sprawy leżącej u podstaw pytania prawnego znajdują zastosowanie przepisy rozporządzenia z 2002 r. Postępowanie przed pytającym sądem, w zakresie obejmującym zasądzenie wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu, nie uległo bowiem zakończeniu i toczyło się w momencie zmiany stanu prawnego. Zakwestionowany § 19 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. nadal zatem obowiązuje i może być w dalszym ciągu przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK.

3.3. Trybunał stwierdza, że wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest niedopuszczalne, a postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r. Trybunał podziela w pełni stanowisko Prokuratora Generalnego (oraz uwagi formalne zawarte w stanowisku Sejmu) o niespełnieniu wymagania uzasadnienia zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów ustawy i rozporządzenia z 2002 r. Ponadto, co do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Trybunał stwierdza niespełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

3.3.1. Po pierwsze, pytający sąd, stawiając zarzut niezgodności art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze z art. 92 ust. 1 Konstytucji, poprzestał w zasadzie na lakonicznej konstatacji, że upoważnienie ma charakter blankietowy. Nie wyraża ono, zdaniem pytającego sądu, przesłanek ani kryteriów, którymi musi kierować się organ wydający rozporządzenie,

kształtując treść tego aktu wykonawczego. Zdaniem pytającego sądu w ustawie brakuje wytycznych dotyczących treści rozporządzenia.

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy, wydawanym na jej podstawie i w celu jej wykonania. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, rolę wytycznych jest wyznaczenie pewnego kierunku regulacji wykonawczej, a nie przesądzenie od początku do końca o jej treści. Upoważnienie ustawowe ma więc w założeniu pozostawić prawodawcy pewien margines swobody regulacyjnej. W świetle orzecznictwa „wytyczne dotyczące treści aktu” mogą przybierać rozmaitą postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tj. ze wszystkich potencjalnych rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mają wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazanie kryteriów, którymi ma się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym wypadku ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, bądź eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań) – (zob. np. wyrok TK z 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, cz. III, pkt 2). Sposób ujęcia wytycznych oraz zakres ich szczegółowości są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy. Kontrola Trybunału ogranicza się więc do ustalenia dwóch kwestii. Po pierwsze, czy w ustawie zawarto w ogóle wytyczne. Brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, bo stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Po drugie, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. „Wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (zob. np. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. K 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253).

Trybunał Konstytucyjny przypomina, że naruszenie art. 92 Konstytucji może mieć różne postacie. Może odnosić się do samego przepisu upoważniającego, jak i aktu wykonawczego. Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to niezgodność upoważnienia ustawowego z art. 92 Konstytucji polegać będzie m.in. na jego skonstruowaniu niezgodnie z wymaganiami zawartymi w tym przepisie (np. niewskazaniu zakresu spraw przekazanych do unormowania lub wytycznych). Z kolei naruszenie art. 92 Konstytucji przez przepisy rozporządzenia polegać może m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi (zob. wyrok TK z 8 maja 2014 r., sygn. U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51, cz. III, pkt 4.3).

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na specyfikę kwestionowania przepisów upoważniających, w szczególności przez sądy przedstawiające pytanie prawne. W dotychczasowym orzecznictwie – jeszcze przed wystąpieniem przez Sąd Okręgowy w S. z pytaniem prawnym w niniejszej sprawie – kwestia ta została przez TK szczegółowo objaśniona m.in. w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r. o sygn. P 26/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130). Sformułowane tam uwagi zachowują pełną aktualność w niniejszej sprawie.

Trybunał stwierdza, że przepisy prawa o adwokaturze zawierają wytyczne. Określa je – wskazany jako przedmiot kontroli – art. 29 ust. 2 (w części obejmującej słowa: „uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc”). Pewne elementy

wytycznych, na co trafnie zwracają uwagę uczestnicy postępowania, można zrekonstruować z art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, odnoszącego się do ustalania wysokości stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości. Skoro zakwestionowane przepisy rozporządzenia zawierają wytyczne (choćby były one ogólne), to rolą pytającego sądu, w kontekście tak postawionego zarzutu, powinno być przynajmniej uprawdopodobnienie, z jakich konstytucyjnych powodów (np. związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw jednostek) wytyczne są niedostatecznie szczegółowe, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, sąd powinien wykazać, które konstytucyjne normy, zasady lub wartości przemawiają za większą precyzją unormowania ustawowego w tym zakresie, ewentualnie – czego pytający sąd nie uczynił – wykazać, że materia dotycząca kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu jest materią ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to zrobił ustawodawca w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze. Przy takim ogólnym postawieniu zarzutu i argumentacji mającej uzasadniać niekonstytucyjność przepisów upoważniających, nie sposób stwierdzić, jak szczegółowe miałyby być wytyczne, aby – zgodnie z oczekiwaniem pytającego sądu – spełniały wymagania wynikające z art. 92 Konstytucji.

Lakoniczne stanowisko pytającego sądu, odwołujące się li tylko do blankietowości upoważnienia ustawowego, bez przeprowadzenia w tym zakresie analizy wykazującej, na czym ta blankietowość zaskarżonego przepisu upoważniającego polega, jaki jest standard konstytucyjny i z jakich powodów nie spełnia go art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, powoduje, że postępowanie w zakresie badania zgodności tego przepisu z art. 92 ust. 1 Konstytucji podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.3.2. Po drugie, wymagania odpowiedniego uzasadnienia zarzutu wynikającego z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. nie spełniają również zarzuty niezgodności § 19 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 32 Konstytucji.

Stawiając zarzut naruszenia zasady równości i zakazu dyskryminacji, pytający sąd poprzestał w zasadzie na dokonaniu porównania adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu (do których odnosi się zaskarżony § 19 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.) z adwokatami świadczącymi pomoc prawną z wyboru. Obydwie te grupy podmiotów uznał za podmioty podobne, które muszą być traktowane równo. Abstrahując od poprawności wskazania przez pytający sąd klasy podmiotów podobnych (do których – zdaniem Trybunału – sąd błędnie zalicza wszystkich adwokatów będących pełnomocnikami), pytający sąd nie przeprowadził analizy przyczyn i specyfiki odmiennego ukształtowania sytuacji prawnej pełnomocników z wyboru i pełnomocników z urzędu w zakresie wynagrodzenia za udzieloną pomoc prawną. Trybunał w tym zakresie podziela argumentację Prokuratora Generalnego, że istniejące zróżnicowanie nie wynika z rodzaju zastępstwa procesowego ani nie zależy od tego, czy adwokat występuje z urzędu czy też z wyboru, lecz jest konsekwencją ponoszenia w konkretnej sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa. Z uwagi na obowiązującą w postępowaniu cywilnym zasadę odpowiedzialności za wynik procesu (por. art. 98 § 1 k.p.c.), zgodnie z którą koszty procesu obciążają stronę przegrywającą, pełnomocnik z urzędu wygrywający sprawę może też otrzymać wynagrodzenie na takich samych zasadach, jak pełnomocnik z wyboru, jeżeli stroną przegrywającą sprawę, a w konsekwencji zobowiązaną do ponoszenia kosztów procesu, nie jest strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu.

Pytający sąd zdaje się ponadto utożsamiać nierówne traktowanie, które, co do zasady, jest zakazane przez art. 32 ust. 1 Konstytucji z bezwzględnie konstytucyjnie niedopuszczalnym traktowaniem dyskryminującym, którego dotyczy art. 32 ust. 2 Konstytucji. W świetle brzmienia art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji obydwa te ustępy wyrażają odmienną treść normatywną. Jak wielokrotnie podkreślał TK, „zakaz dyskryminacji

wynikający z art. 32 ust. 2 Konstytucji nie jest tożsamy z zakazem różnicowania sytuacji podmiotów prawa [z art. 32 ust. 1 Konstytucji]” (wyrok z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Zakaz dyskryminacji „oznacza (...) m.in. niedopuszczalność wprowadzania regulacji różnicujących sytuację prawną adresatów norm, wyłącznie oraz ze względu na indywidualne (osobowe) cechy adresata normy prawnej, takie jak płeć (...). Dyskryminacja stanowi zatem kwalifikowany przejaw nierównego traktowania. Jest ona bezwzględnie niedopuszczalna, nawet w reżimie stanów nadzwyczajnych” (wyrok z 5 lipca 2011 r., sygn. P 14/10, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 49). Pytający sąd nie przedstawił jednak w tym zakresie żadnych argumentów, z których wynikałoby, jaka jest przyczyna dyskryminacji oraz jakie niedozwolone kryterium różnicujące zastosował ustawodawca. Z tego powodu należy uznać, że pytający sąd nie uzasadnił zarzutu naruszenia art. 32 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z prezentowanym w orzecznictwie konstytucyjnym poglądem, w wypadku nieudowodnienia zarzutu niezgodności norm z zakazem dyskryminacji postępowanie przed TK podlega umorzeniu w zakresie kontroli z art. 32 ust. 2 Konstytucji (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 22 lipca 2015 r., sygn. SK 20/14, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 115).

3.3.3. W ocenie Trybunału zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji przez § 19 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. nie został uzasadniony zgodnie z wymaganiami wynikającymi z art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Co więcej, opiera się on na nieporozumieniu. Pytający sąd upatruje niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu rozporządzenia z 2002 r. w tym, że adwokat z urzędu – niezmotywowany odpowiednim wynagrodzeniem – będzie podejmował tylko czynności niezbędne dla ochrony praw klientów, zaś adwokat z wyboru będzie czynił większe starania na rzecz klienta, skuteczniej broniąc jego praw. Sąd wychodzi więc z założenia, że elementarnym warunkiem rzetelności prowadzenia sprawy klienta przez adwokata z urzędu i skutecznością podejmowanych przezeń czynności procesowych jest wynagrodzenie odpowiadające wynagrodzeniu jakie otrzymywałby adwokat z wyboru. Takie rozumowanie nie znajduje podstaw ani w brzmieniu zaskarżonego przepisu czy w treści innych aktów normatywnych, ani w etosie zawodu adwokata. Przeciwnie, ustawowym i deontologicznym obowiązkiem adwokata – niezależnie od formy świadczenia pomocy prawnej i wysokości uzyskanego honorarium – jest wypełnianie swych obowiązków „gorliwie, sumiennie i zgodnie z przepisami prawa”, a także kierowanie się w swoim postępowaniu „zasadami godności, uczciwości, słuszności i sprawiedliwości społecznej”. Nawet jeżeli w praktyce zdarzają się wypadki nierzetelności pracy pełnomocnika z urzędu, to nie ma żadnych podstaw prawnych by wiązać je z przepisem regulującym zasady określania wysokości wynagrodzenia adwokata z urzędu z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej.

Rozumowanie pytającego sądu jest nietrafne także z innego powodu. Adwokat z wyboru otrzymuje wynagrodzenie ustalone w umowie z klientem, a nie – jak wydaje się przyjmować pytający sąd – na podstawie wysokości kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych przez sąd według stawek minimalnych. Koszty zastępstwa procesowego zasądzane przez sąd, które mogą wynosić od jedno- do sześciokrotności stawki minimalnej, stanowią *de lege lata* należność klienta (strony, uczestnika postępowania), a nie kwotę przysługującą i zasądzaną na rzecz pełnomocnika. Trybunał zwraca przy tym raz jeszcze uwagę, że pełnomocnik z wyboru, wygrywając sprawę ze stroną, która nie jest zwolniona od ponoszenia kosztów procesu, może otrzymać wynagrodzenie w wysokości nieprzekraczającej sześciokrotności stawki minimalnej. Niezależnie od prawnych i deontologicznych obowiązków adwokata zachowanie należytej staranności i dążenie do wygrania sprawy swego mandanta stanowi czynnik, który może przełożyć się na wysokość osiągniętego wynagrodzenia.

Niezależnie od błędności poglądu pytającego sądu co do charakteru kosztów nieopłaconej pomocy prawnej i braku jakiejkolwiek relewantnej konstytucyjnie argumentacji

w pytaniu prawnym, wykazującej dlaczego wynagrodzenie pełnomocników z urzędu ograniczać ma konstytucyjne prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy ich klientów przez sąd, TK zwraca uwagę, że w odniesieniu do tak sformułowanego zarzutu nie została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego. Trybunał zwracał uwagę w dotychczasowym orzecznictwie, że pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy, w związku z którą jest przedstawiane, i być traktowane przez sąd tylko jako „okazja” do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Tym bardziej, że przedstawienie pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie indywidualnej sprawy, z którą do sądu zwróciła się jednostka (zob. postanowienie TK z 26 lipca 2012 r., sygn. P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95, cz. II). Przesłanka funkcjonalna pytania prawnego wynikająca z art. 193 Konstytucji, polegająca na konieczności istnienia zależności między orzeczeniem TK wydanym w następstwie pytania prawnego a rozstrzygnięciem przez sąd sprawy, nie uzasadnia więc stawiania dowolnych zarzutów. Muszą one pozostawać w związku z toczącą się przed tym sądem indywidualną sprawą. W innym wypadku pytanie prawne przekształciłoby się w środek inicjowania kontroli konstytucyjności prawa o charakterze generalnym.

Trybunał stwierdza, że pytający sąd rozpatruje sprawę zażalenia adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu, którego wynagrodzenie za prowadzenie sprawy pokrywa Skarb Państwa, na dotyczące go postanowienie sądu określające wysokość wynagrodzenia. Sąd nie sformułował jednak zarzutu naruszenia prawa do sądu z perspektywy adwokata, którego sprawę rozpatruje. Zarzut postawiony w pytaniu prawnym dotyczy abstrakcyjnie ujętego problemu potencjalnego wpływu wysokości wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu na sytuację prawną oraz możliwości ochrony praw jego mandanta. Pomijając okoliczność, że taki zarzut dotyczy raczej sfery stosowania prawa (i naruszania prawa), to zdaniem TK rozstrzygnięcie o takim problemie – w świetle okoliczności faktycznych oraz prawnych sprawy adwokata dochodzącego należnego mu wynagrodzenia za udzieloną pomoc prawną – pozostaje irrelevantne z punktu widzenia zawisłej przed pytającym sądem sprawy. Nie została zatem spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego.

4. Niezależnie od wystąpienia ujemnej przesłanki procesowej w niniejszej sprawie, Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę ustawodawcy na istnienie systemowego problemu związanego z określeniem wysokości wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych za pomoc prawną świadczoną z urzędu. Potwierdzeniem tego są liczne wnioski, pytania prawne i skargi konstytucyjne kierowane w ostatnich latach do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał – jako negatywny ustawodawca – ma jednak ograniczone możliwości rozwiązania tego problemu, zważywszy również na to, że może orzekać wyłącznie w granicach zaskarżenia.

Wynagrodzenie adwokatów i radców prawnych za pomoc prawną udzieloną z urzędu stanowi ich prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, a jednocześnie może być – przynajmniej w pewnych okolicznościach – uznane za mieszczące się w ramach wynagrodzenia za pracę w rozumieniu art. 65 Konstytucji. W związku z tym sposób jego określenia oraz jego wysokość winny spełniać formalne i materialne wymagania, jakie ustanawia Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny nie ma kompetencji do określenia wysokości wynagrodzenia ani zasad jego ustalenia. Należy to do prawodawcy. Trybunał zwraca jednakże uwagę, że zapewnienie profesjonalnej pomocy prawnej osobom ubogim, a co za tym idzie umożliwienie im efektywnej ochrony ich konstytucyjnych wolności i praw, jest zadaniem państwa. Chociaż adwokaci i radcowie prawni – jako wykonujący zawody zaufania publicznego – mogą być zobowiązani do pewnych poświęceń na rzecz interesu publicznego, w tym pomocy prawnej z urzędu, to nie może prowadzić to do przerzucenia na nich rzeczywistego ciężaru realizacji tego zadania publicznego. Ustawodawca musi zatem

odpowiednio wyważyć kolidujące ze sobą konstytucyjne prawo do ochrony praw majątkowych i wynagrodzenia pełnomocników z urzędu z zasadą równowagi budżetowej.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak na wstępie.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. akt P 70/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. P 70/15

1. Uważam, że postanowienie zostało wydane niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z dnia 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Takie założenie jest niezgodne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i zastosował w przepisach te same wyrażenia na określenie tych samych instytucji prawnych, nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” użytych w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania postanowienia o sygn. P 70/15, wyrok o sygn. K 47/15 nie został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, wydając postanowienie w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r.

o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK, postanowienie wydane w niniejszej sprawie, powinno zapaść w składzie siedmiu sędziów.

Zdanie odrębne
sędziego TK Julii Przyłębskiej
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. akt P 70/15

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2016 r. w sprawie o sygn. akt P 70/15.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Skład orzekający w niniejszej sprawie jest niezgodny z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

2. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 9 marca 2016 r. wydane w sprawie o sygn. K 47/15 nie weszło w życie, dlatego tryb postępowania przed Trybunałem nadal reguluje ustawa o TK w kształcie określonym ustawą o zmianie ustawy o TK, która nie utraciła mocy obowiązującej.

3. Art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji stanowi, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

4. Art. 190 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że ogłoszenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego następuje w organie urzędowym, w którym będący przedmiotem orzeczenia akt normatywny był ogłoszony. Dopiero na skutek opisanej w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie (*vide*: art. 190 ust. 3 *in principio* Konstytucji) i wywołuje skutki derogacyjne w nim przewidziane.

5. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w niniejszej sprawie Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK).