



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 czerwca 2023 r.

Pozycja 54

WYROK

z dnia 13 czerwca 2023 r.

Sygn. akt SK 83/19*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Jarosław Wyrembak – sprawozdawca
Andrzej Zielonacki,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 13 czerwca 2023 r., skargi konstytucyjnej J.S. o zbadanie zgodności:

§ 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1714) z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 20 czerwca 2023 r. w Dz. U. poz. 1151.

UZASADNIENIE

I

1. Wskazana w komparycji skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego:

Skarżący, będąc adwokatem, występował jako pełnomocnik z urzędu w postępowaniu rentowym toczącym się przed Sądem Okręgowym w P. Sąd Okręgowy w P., z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w pierwszej instancji, przyznał skarżącemu 360 zł, na podstawie obowiązującego w dniu wszczęcia postępowania § 15 ust. 2 rozporządzenia 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; dalej: rozporządzenie z 2015 r.).

W drugiej instancji, po zmianie przepisów, Sąd Apelacyjny w Ł. przyznał skarżącemu 146,50 zł tytułem zwrotu kosztów oraz 150 zł tytułem zwrotu wydatków, powołując jako podstawę § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1714; dalej: rozporządzenie z 2016 r.).

Skarżący złożył zażalenie na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Ł. w zakresie orzeczonych kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Zażalenie skarżącego zostało oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Ł. W ocenie sądu, § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. został zastosowany prawidłowo. Ponadto, sąd nie podzielił argumentów zażalenia dotyczących zarzutu niekonstytucyjności zastosowanego przepisu.

W tym stanie rzeczy, skarżący złożył skargę konstytucyjną do Trybunału Konstytucyjnego, zarzucając niezgodność § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji. Skarżący argumentował, że § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. przewidywał stawkę 360 zł za prowadzenie sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, natomiast § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. ustalił tę stawkę na poziomie 90 zł. Stawka minimalna w postępowaniu apelacyjnym została, stosownie do § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. ustalona na kwotę 120 zł i taką, powiększoną o podatek od towarów i usług, przyznał mu Sąd Apelacyjny w Ł. Skarżący wskazał, że § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. był podstawą orzeczenia o kosztach udzielonej przez niego z urzędu pomocy prawnej, co wynika także z uzasadnienia orzeczeń Sądu Apelacyjnego w Ł., wydanych w jego sprawie.

Skarżący podniósł, że zaskarżony przez niego przepis został wydany na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184; dalej: prawo o adwokaturze). Według skarżącego, przepis ten nie spełnia kryteriów określonych w art. 92 Konstytucji. Skarżący uważa też, ustawodawca nie poświęcił ani w tym, ani w żadnym innym przepisie prawa o adwokaturze miejsca na zawarcie wytycznych, którymi organ wykonawczy ma się kierować przy wydawaniu rozporządzenia. Tym samym ustawodawca pozostawił Ministrowi Sprawiedliwości zupełną swobodę w ukształtowaniu stawek adwokackich, nie wyznaczając mu jakichkolwiek kryteriów lub miernika, który należy uwzględnić przy ustalaniu stawek. Skarżący zarzucił w związku z tym rozporządzeniu z 2016 r. dowolność, jako że nie zostało wydane na podstawie szczegółowego upoważnienia i w celu wykonania ustawy.

Skarżący podniósł również zarzut naruszenia zasady legalizmu, wyrażonej w art. 7 Konstytucji. Jego zdaniem, Minister Sprawiedliwości nie był władny wydać rozporządzenie, skoro nie posiadał ku temu wyraźnej, a nie domniemanej, podstawy prawnej. W ocenie skarżącego, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, wynikające z art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, nie są tożsame z określeniem kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę przy ustalaniu

maksymalnej wysokości opłat. Według skarżącego, art. 92 ust. 1 Konstytucji wymaga, aby Minister Sprawiedliwości miał podstawę do ustalenia wysokości opłat. Tak rozumianych wytycznych, zdaniem skarżącego, delegacja ustawowa nie zawierała. Organ wykonawczy nie mógł więc działać „w granicach prawa”, ponieważ granica przez ustawodawcę nie została w żaden sposób określona.

Odnosząc się do kwestii naruszenia konstytucyjnego prawa podmiotowego, skarżący wskazał, że prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego w Ł. narusza zasadę ochrony praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Podkreślił, że gwarancją konstytucyjną są objęte takie prawa, które mają realizować określony interes majątkowy. Odwołując się do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, podniósł, że publicznoprawny charakter przysługującego pełnomocnikowi prawa do wynagrodzenia nie zmienia faktu, iż należy ono do kategorii praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji. Skarżący wskazał, że art. 64 ust. 1 Konstytucji obejmuje ochroną wszystkie prawa majątkowe i zobowiązuje ustawodawcę zarówno do ustanowienia regulacji zapewniających ochronę prawną prawom majątkowym, jak i do powstrzymywania się od wprowadzania regulacji, które mogłyby pozbawić lub ograniczyć ochronę tych praw. Skarżący zauważył, że z Konstytucji nie da się wyprowadzić normy, która jednoznacznie wskazywałaby, iż stawka określona w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. jest adekwatna lub nie. Problem jednak skarżący widzi szerzej, w powiązaniu z obniżeniem stawek adwokackich za prowadzenie spraw z tytułu ubezpieczenia społecznego. Skarżący wyjaśnił, że w ramach przyznanego mu wynagrodzenia w wysokości 120 zł sporządził apelację, zapoznał się z dokumentami, odbył dwa spotkania z klientem, występował przed Sądem Apelacyjnym w innej miejscowości, skierował wniosek o uzasadnienie wyroku drugiej instancji. Skarżący stwierdził, że obniżenie wysokości wynagrodzenia jest w istocie pozbawieniem prawa do części wynagrodzenia wcześniej ustalonego na wyższym poziomie, a więc pozbawieniem części innego prawa majątkowego. Zarzucił również, że Minister Sprawiedliwości, dokonując zmiany stawki adwokackiej w zakresie spraw ubezpieczenia społecznego, działał w sposób arbitralny. Zdaniem skarżącego, ochrona innych praw majątkowych winna uwzględniać takie czynniki, jak inflacja, minimalne lub przeciętne wynagrodzenie, tymczasem stawki adwokackie zawarte w rozporządzeniu z 2016 r. zostały oderwane od jakichkolwiek czynników ekonomicznych. Wzrost cen, przy jednoczesnym obniżaniu wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu, które i tak nie jest stosowne do nakładu pracy, powoduje, że koszt obsługi klienta zostaje przeniesiony na pełnomocnika z urzędu. Zdaniem skarżącego, pozbawia się go w ten sposób znacznej części prawa majątkowego do wynagrodzenia za wykonaną pracę. W ocenie skarżącego, mechanizm ochrony innych praw majątkowych wymaga, by na gruncie ustawowym uwzględniane były wszystkie te elementy, które wpływają na wysokość kosztów pracy adwokata. Skarżący wskazał na potrzebę wprowadzenia z art. 64 ust. 1 Konstytucji takiej istoty i granic innego prawa majątkowego w postaci wynagrodzenia adwokata z urzędu, które będzie uprawniało twierdzenie, iż jest ono nie tylko adekwatne, lecz także, że nie jest ono iluzoryczne.

Skarżący zaznaczył, że prawo do innych praw majątkowych podlega ograniczeniom przewidzianym w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Jeśli więc zamysłem organów władzy publicznej było, aby koszty nieopłaconej pomocy prawnej były pokrywane przez Skarb Państwa, a ich wysokość sztywno ustalona, to tylko w ustawie można ustalić wysokość takich stawek, z zastrzeżeniem pozytywnego wyniku testu proporcjonalności. W ocenie skarżącego, zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. W piśmie z 19 grudnia 2019 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

3. Minister Sprawiedliwości jako organ, który wydał kwestionowany przepis, w piśmie z 3 stycznia 2020 r. przedstawił stanowisko, że § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. jest zgodny z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutów zawartych w skardze konstytucyjnej, Minister Sprawiedliwości wskazał, że zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., opłaty w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych wynoszą za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym – 75% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 100% opłaty, w obu wypadkach nie mniej niż 120 zł. Minister Sprawiedliwości podniósł, że przepis ten nie stanowi samodzielnej podstawy do ustalenia wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, ponoszonych przez Skarb Państwa. Zaskarżony przepis wyznacza mechanizm, który ma zastosowanie we wszystkich rodzajach spraw, polegający na zmniejszeniu opłaty za postępowanie apelacyjne o 25% w sytuacji, gdy przed sądem apelacyjnym występuje ten sam adwokat, który prowadził sprawę w pierwszej instancji, co jest uzasadnione tym, że z reguły nakład pracy adwokata w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, w sytuacji gdy prowadził sprawę w pierwszej instancji, jest mniejszy z uwagi na wcześniejsze zapoznanie się ze sprawą. Przy tym, minimalna wysokość opłaty za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym wynosi 120 zł, bez względu na wysokość stawki obowiązującej za postępowanie przed sądem pierwszej instancji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji, Minister Sprawiedliwości wskazał, że konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieo-partego tylko na domniemaniu czy wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawowego. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości podniósł jednocześnie, że ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana). Minister Sprawiedliwości podkreślił, że art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Rolą 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. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy.

W kontekście powyższych uwag Minister Sprawiedliwości wskazał, że upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze zawiera wytyczne dla ustawodawcy, ponieważ przewiduje, iż przy określaniu szczegółowych zasad ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ma uwzględnić sposób ustalania tych kosztów, wydatki stanowiące podstawę ich ustalania oraz maksymalną wysokość opłat za udzieloną pomoc.

Minister Sprawiedliwości zaakcentował także, że nie ma konstytucyjnego wymogu, aby wszystkie wytyczne dotyczące treści rozporządzenia były zamieszczone bezpośrednio w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze. Można je wyinterpretować również z innych przepisów tej ustawy, w szczególności jej art. 16 ust. 1 i 2, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru pomocy prawnej udzielanej z urzędu.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że w jego ocenie rozporządzenie z 2016 r. uwzględnia wytyczne, a prawodawca nie przekroczył treści upoważnienia ustawowego przy

jego wydawaniu. Uznał zatem za nieuzasadnione zarzuty braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia i naruszenia zasady legalizmu.

Odnosząc się do kwestii wysokości opłaty określonej w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., Minister Sprawiedliwości podniósł, że wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego należy do normodawcy, który korzysta w tym zakresie ze znacznej swobody regulacyjnej. Minister Sprawiedliwości wskazał, że w stawkach minimalnych odzwierciedlona została swoista wycena koniecznego nakładu pracy pełnomocnika, związana ze specyfiką określonego rodzaju postępowań. Określone w rozporządzeniu reguły ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, sposób określania tych kosztów oraz maksymalna wysokość opłat za udzieloną pomoc starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak i interes obywateli. Rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz także powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

Minister Sprawiedliwości uznał w konkluzji, że zaskarżonego rozwiązania prawnego nie może uznać w omawianym zakresie za wadliwe i niezgodne z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. W piśmie z 29 stycznia 2020 r. skarżący wniósł o wezwanie Naczelnej Rady Adwokackiej do udziału w postępowaniu i do przedstawienia stanowiska w sprawie. Skarżący podniósł, że zaskarżone przepisy zostały wydane przez Ministra Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, zatem zajęcie stanowiska w sprawie przez organ wskazany w delegacji ustawowej, przy którego udziale zostało wydane zaskarżone rozporządzenie, jest uzasadnione i przyczyni się do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy.

10 lutego 2020 r. przewodniczący składu orzekającego wydał zarządzenie o wezwaniu Naczelnej Rady Adwokackiej do udziału w postępowaniu.

Stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej, wyrażone w piśmie z 6 czerwca 2023 r., wpłynęło do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 12 czerwca 2023 r. Naczelna Rada Adwokacka wniosła o stwierdzenie, że § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. jest niezgodny z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Naczelna Rada Adwokacka podzieliła wszystkie argumenty i twierdzenia skarżącego.

5. Prokurator Generalny, w piśmie z 21 lipca 2020 r., zajął stanowisko, że postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

W ramach formalnej oceny dopuszczalności skargi konstytucyjnej Prokurator Generalny doszedł do wniosku, że skarżący nieprawidłowo określił przedmiot zaskarżenia. Prokurator Generalny wskazał, że podstawą prawną określenia wysokości opłaty adwokata ustanowionego z urzędu, w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym, nie jest wyłącznie § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., lecz również przepis rozporządzenia określający opłatę w danym rodzaju spraw. W pierwszej kolejności należy bowiem określić, jakiego rodzaju sprawy dotyczy postępowanie, w którym występuje adwokat z urzędu, następnie stwierdzić, jaka jest opłata (bazowa) w tego rodzaju sprawie, po czym zastosować odpowiedni przelicznik (75% lub 100%). Dopiero jeśli określona w ten sposób kwota wynosi mniej niż 120 zł, opłatę za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym określa się w wysokości 120 zł.

Prokurator Generalny podkreślił, że skarżący powinien był wykazać, iż to właśnie zaskarżony przez niego przepis stanowi źródło naruszenia jego konstytucyjnych wolności

i praw. To z treści kwestionowanych, a nie innych przepisów, na podstawie których sąd lub organ administracji publicznej ostatecznie ukształtował sytuację prawną skarżącego, musi wynikać naruszenie jego konstytucyjnych praw lub wolności. Przy tym, samo niepowołanie konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu wydanego w sprawie skarżącego rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on podstawy wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji.

Prokurator Generalny zauważył również, że istotnym elementem zarzutów skarżącego jest teza o obniżeniu wynagrodzenia adwokackiego z tytułu pomocy prawnej sprawowanej z urzędu. Tezę tę Prokurator Generalny poddał weryfikacji i wskazał, że § 16 ust. 1 pkt 2 ma w rozporządzeniach z 2015 r. i z 2016 r. niemal identyczną konstrukcję, w tym przewiduje taki sam współczynnik procentowy określania wysokości opłaty w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym (75% lub 100%). Istotne są jednak dwie różnice: po pierwsze, w nieobowiązującym już rozporządzeniu z 2015 r. jest mowa o „opłacie maksymalnej”, a w rozporządzeniu z 2016 r. – o „opłacie”; po drugie, w rozporządzeniu z 2015 r. minimalna kwota rozpatrywanego wynagrodzenia została określona na 240 zł, a w rozporządzeniu z 2016 r. – na 120 zł. Ocena wskazanych różnic musi, zdaniem Prokuratora Generalnego, uwzględniać odmienne metody określenia wysokości opłat za czynności adwokackie. W rozporządzeniu z 2015 r. posłużono się konstrukcją „opłaty maksymalnej” w poszczególnych rodzajach spraw, zastrzegając w § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, że opłatę ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2-4 oraz, w § 4 ust. 2 tego rozporządzenia, że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w § 4 ust. 1, a nieprzekraczającej opłaty maksymalnej, następuje z uwzględnieniem stopnia zawichości sprawy, nakładu pracy adwokata oraz szeregu innych okoliczności, które – zdaniem prawodawcy – uzasadniają ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż 1/2 opłaty maksymalnej. Prokurator Generalny wskazał, że w rozporządzeniu z 2016 r. odstąpiono od konstrukcji „opłaty maksymalnej” na rzecz „opłaty”, a w § 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia przewidziano, że opłatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, a ustalenie opłaty w wysokości wyższej, ale nieprzekraczającej 150% tych opłat następuje z uwzględnieniem zawichości sprawy, nakładu pracy adwokata oraz szeregu innych okoliczności, które – zdaniem prawodawcy – uzasadniają ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w rozdziałach 2-4 rozporządzenia z 2016 r. Z powyższych uwag wynika, zdaniem Prokuratora Generalnego, że zaskarżony przepis nie obniżył minimalnej wysokości opłaty z tytułu zastępstwa prawnego przed sądem apelacyjnym. W obu rozporządzeniach – z 2015 r. i z 2016 r. – najniższa („minimalna”) opłata – przy założeniu, że w sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające jej ustalenie w wyższej kwocie (a tak było w sprawie skarżącego) – wynosi 120 zł.

Prokurator Generalny wskazał, że istotna zmiana stanu prawnego wynika z niezaskarżonego § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., który ustalił opłatę w sprawach o świadczenia pieniężne z tytułu ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach podlegania ubezpieczeniom społecznym na 90 zł. W rozporządzeniu z 2015 r. opłaty maksymalne w tego rodzaju sprawach ustalono w wysokości 360 zł, co – uwzględniając opisaną powyżej zasadę z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia – oznacza, że opłata ta nie mogła być niższa niż 180 zł. Zgodnie z rozporządzeniem z 2016 r., opłata w sprawach o świadczenia pieniężne z tytułu ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach podlegania ubezpieczeniom społecznym jest więc dwukrotnie niższa niż ta, która wynikała z rozporządzenia z 2015 r.

W świetle powyższego, zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ulega wątpliwości, że to nie zaskarżony § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. determinuje w sensie normatywnym treść orzeczenia przyjętego za podstawę skargi w tym jego aspekcie, w którym skarżący upatruje naruszenia przysługujących mu praw lub wolności o charakterze konstytucyjnym, lecz nieobjęty zaskarżeniem § 15 ust. 2 tego rozporządzenia.

Następnie Prokurator Generalny rozważył ewentualne zastosowanie w sprawie zasady *falsa demonstratio non nocet* i doszedł do przekonania, że nie jest ono możliwe.

Niezależnie od powyższych zastrzeżeń dotyczących poprawności określenia przedmiotu zaskarżenia, Prokurator Generalny wskazał, że argumentacja zawarta w skardze konstytucyjnej nie uzasadnia przedstawionych w niej zarzutów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie są w tym zakresie wystarczające twierdzenia o nieadekwatności opłaty, nieuwzględnianiu czynników ekonomicznych o charakterze ogólnym (inflacja, minimalne czy przeciętne wynagrodzenie) czy związanych z nakładem pracy adwokata. Samo przekonanie skarżącego, że stawki powinny być wyższe, nie jest wystarczające – nie są to argumenty, które miałyby walor konstytucyjny i dowodziły niezgodności obowiązującej regulacji z ustawą zasadniczą. Wysokość jednej, spośród wielu różnych stawek minimalnych za pomoc prawną, nie może też dowodzić naruszenia prawa do godziwego wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika. Według Prokuratora Generalnego, nie można też pominąć szczególnej, publicznoprawnej funkcji, jaką adwokaci pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu.

Prokurator Generalny zauważył, że skarżący silnie wyeksponował zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 92 ust. 1 Konstytucji, uznając zarzut ten za podstawowy, co sugeruje ujęcie wzorca wynikającego z art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorca samodzielnego. Prokurator Generalny zwrócił tymczasem uwagę, że zarzut przekroczenia ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia powinien zostać powiązany przez skarżącego z zarzutem naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych. Przyjął następnie, że w przedmiotowej sprawie można byłoby – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – potraktować art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec związkowy do art. 64 ust. 1 Konstytucji. Prokurator Generalny skonstatował, że nie zmienia to jego stanowiska, iż w skardze konstytucyjnej nie przedstawiono wystarczających argumentów, które uzasadniałyby podstawowy zarzut skarżącego, że kwestionowana regulacja ogranicza jego prawa majątkowe.

Prokurator Generalny ocenił również, że niezasadna jest teza skarżącego, iż rozporządzenie z 2016 r. wydane zostało na podstawie upoważnienia ustawowego, które nie zawiera wytycznych i jest z tego powodu „dowolne”. Wytyczne takie znajdują się bowiem – jak wskazał Prokurator Generalny – w art. 29 ust. 2, a także w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze.

Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia zasady legalizmu wyrażonej w art. 7 Konstytucji, Prokurator Generalny ocenił, że powołanie przez skarżącego tego przepisu służy przede wszystkim wzmocnieniu tezy o braku wytycznych w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia. Wskazał ponadto, że art. 7 Konstytucji nie wyraża żadnego prawa lub wolności konstytucyjnej i jako taki nie może być samodzielnym wzorcem kontroli konstytucyjności w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną.

II

Zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), Trybunał może rozpoznać skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być ustawa lub inny akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach skarżącego albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji.

2. Na gruncie rozpoznawanej sprawy, przedmiotem skargi konstytucyjnej jest § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18; dalej: rozporządzenie), który stanowi, że:

„1. Opłaty wynoszą za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym:

(...)

2) przed sądem apelacyjnym – 75% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 100% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł”.

Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184; dalej: prawo o adwokaturze). Art. 29 prawa o adwokaturze stanowi, że:

„1. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi.

2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady 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”.

3. Jak wskazano w sentencji wyroku, skargę rozstrzygnięto merytorycznie na podstawie wzorca kontroli wynikającego z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, który stanowi, że: „Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”.

Związkowo powołany został tam art. 64 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, że: „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia”.

4. Trybunał Konstytucyjny zważył, że przepisy prawa o adwokaturze, wyrażające delegację ustawową do wydania badanego rozporządzenia, nie zostały objęte zakresem zaskarżenia – skarżący odnosi się do nich jedynie w treści uzasadnienia. Wskazana okoliczność nie wykluczyła jednak możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy wyrokiem. Trybunał stwierdził, że zaskarżony przepis rozporządzenia może być badany w kontekście wzorca kontroli wynikającego z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – zastrzegającego, że rozporządzenie może jedynie wykonywać ustawę – w sposób samodzielny i autonomiczny, to jest: bez uprzedniego rozstrzygnięcia o konstytucyjności przepisów ustawowych ustanawiających delegację do wydania rozporządzenia. Trybunał Konstytucyjny uznał tym samym, że problem kształtu delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia może być traktowany jako problem odrębny, sytuujący się na innej płaszczyźnie merytorycznej, której badanie nie warunkuje możliwości oceny konstytucyjności zaskarżonego przepisu rozporządzenia w oparciu o zarzut skarżącego wskazany w następnym punkcie niniejszego uzasadnienia.

5. Według stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, centralny i kluczowy problem konstytucyjny z punktu widzenia treści skargi został podniesiony przez skarżącego w ostatniej części uzasadnienia skargi:

„Zdaniem skarżącego, jeśli zamysłem organów władzy publicznej było, aby koszty nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu były pokrywane przez Skarb Państwa, a ich wysokość sztywno ustalona, to tylko w ustawie można ustalić wysokość takich stawek. Tylko bowiem taki zabieg uzasadni ograniczenie prawa do innych praw majątkowych w postaci wynagrodzenia pełnomocnika, gdyż płaszczyzna ustawowa jest jedyną właściwą do ograniczeń.

Inną kwestią jest czy takie ograniczenie będzie zdawało pełny test proporcjonalności. Brak regulacji ustawowej na chwilę obecną zamyka w tym zakresie dalszy wywód, jako zbędny”.

6. Uzasadniając wydany w sprawie wyrok, Trybunał Konstytucyjny podkreśla najpierw, że prawo adwokata do otrzymania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, udzielonej przez adwokata w sprawach prowadzonych z urzędu, pozostaje w związku z treścią art. 64 ust. 1 Konstytucji i jest objęte tam przewidzianą ochroną – jako prawo podmiotowe do praw majątkowych, klasyfikowane niekiedy jako tzw. publiczne prawo podmiotowe (z uwagi na to, że chodzi tutaj o prawo aktualizujące się w relacji do Skarbu Państwa). Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że zaskarżony przepis nie pozbawia skarżącego analizowanego prawa konstytucyjnego w aspekcie formalnym – wypełnia go jednak treścią w aspekcie materialnym. Nie może być wątpliwości co do tego, że rozporządzenie nie może kształtować podmiotowych praw majątkowych w aspekcie materialnym, jeżeli w tym zakresie nie wykonuje ustawy, jak domaga się tego art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Skarżący trafnie zaś wskazał, że nie jest możliwe, by przyjąć, iż badane rozporządzenie wykonuje ustawę, rozstrzygając o stawkach wynagrodzeń (to jest: o podmiotowych prawach majątkowych w aspekcie materialnym), w sytuacji, gdy ustawa tej materii nie reguluje, w szczególności: nie wyznacza nawet granic bazowych stawek ustalonych rozporządzeniem.

7. Trybunał Konstytucyjny podkreśla potrzebę rozpatrywania w sposób łączny aspektów formalnych oraz materialnych konstytucyjnych praw i wolności, w tym: prawa, którego ochrony poszukuje skarżący w związku z wniesioną skargą konstytucyjną. Integralny związek pomiędzy nimi ujawnia się zwłaszcza wówczas, gdy prawa podmiotowe, w aspekcie materialnym, kształtowane są w sposób, który czyni je iluzorycznymi także w aspekcie formalnym. Na wskazany problem trafnie zwrócił uwagę skarżący. Trybunał Konstytucyjny zastrzega przy tym, że niniejszym wyrokiem nie rozstrzyga, czy zaskarżony przepis rozporządzenia czyni iluzorycznym prawo podmiotowe chronione przez art. 64 ust. 1 Konstytucji – co musiałoby oznaczać faktyczne wygaszenie tego prawa w analizowanym zakresie. Jak wyraźnie wynika z sentencji wyroku, Trybunał Konstytucyjny, wydając wyrok, przedmiotem rozstrzygnięcia nie uczynił kwestii wysokości kosztów należnych adwokatowi z tytułu prowadzenia sprawy z urzędu (dla zmaterializowania się, dla zaspokojenia prawa chronionego przepisem art. 64 ust. 1 Konstytucji) – wyrok rozstrzyga inny problem konstytucyjny: eksponuje konstytucyjny zakaz lokowania w rozporządzeniu rozstrzygnięć objętych zaskarżonym przepisem, w sytuacji, gdy nie jest możliwe, by uznać, że rozstrzygnięcia te wykonują ustawę, w zakresie materii zastrzeżonej przez Konstytucję dla ustawy.

8. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że z przyczyn formalnych bezpośrednio skutki niniejszego wyroku mogą dotyczyć tylko zaskarżonego przepisu. Ze względu na szeroki zakres stosowania zakwestionowanej przez Trybunał metody regulacji – także w odniesieniu do innych grup zawodowych niż adwokaci – Trybunał Konstytucyjny podkreśla bardzo pilną potrzebę rewizji obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawnych z uwzględnieniem rozstrzygnięcia wyrażonego przez Trybunał w niniejszym wyroku. Przynajmniej pośrednio może

ono bowiem stanowić podstawę kwestionowania konstytucyjności bardzo wielu innych aktualnie obowiązujących przepisów, dotyczących podmiotowych praw majątkowych o charakterze publicznym.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla przy tym, że osoby, którym z mocy Konstytucji i ustaw przysługują tzw. publiczne prawa majątkowe, także z mocy Konstytucji mogą domagać się uregulowania ich aspektów materialnych przez władzę ustawodawczą na poziomie ustaw, a nie przez władzę wykonawczą na poziomie rozporządzeń. Tym bardziej, że sposób ich uregulowania może mieć znaczenie także z punktu widzenia innych wartości, niż tylko ochrona praw majątkowych – na przykład z punktu widzenia wolności wykonywania zawodu.

9. Wyrażone w wyroku rozstrzygnięcie merytoryczne – uzasadnione w punktach poprzedzających – uczyniło zbędnym badanie skargi w zakresie pozostałych zarzutów w niej zawartych. Wobec nich aktualizowała się podstawa umorzenia postępowania, przewidziana w art. 59 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione racje, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Andrzeja Zielonackiego
do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z 13 czerwca 2023 r., sygn. akt SK 83/19

Na podstawie art. 106 ust. 3 zdanie drugie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 13 czerwca 2023 r. (sygn. SK 83/19).

O ile w pełni zgadzam się z sentencją przedmiotowego wyroku, o tyle nie podzielam motywów Trybunału Konstytucyjnego, które zostały przedstawione w uzasadnieniu do tego orzeczenia. W mojej ocenie nie można wyprowadzić z Konstytucji nakazu dla prawodawcy pozytywnego uregulowania materii konkretnych stawek wynagrodzenia pełnomocników z urzędu wyłącznie w ustawie. Niemniej jednak regulowanie stawek na poziomie rozporządzenia wykonawczego nie może odbywać się arbitralnie, tj. bez uwzględnienia warunków ekonomicznych – w tym zmiany siły nabywczej złotego – (por. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11) ani z naruszeniem przepisów delegacyjnych zawartych w ustawie oraz w sposób dyskryminujący pełnomocników z urzędu względem pełnomocników z wyboru w analogicznych sprawach (zob. wyroki TK z: 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13; 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20 oraz 19 kwietnia 2023 r., sygn. SK 85/22, OTK ZU A/2023, poz. 41; zob. także postanowienia sygnalizacyjne TK z: 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 14 oraz 20 grudnia 2022 r., sygn. S 2/22, OTK ZU A/2023, poz. 21).

W niniejszej sprawie Trybunał powinien był – po prostu – przeprowadzić test zgodności § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.) z normą wywiedzioną z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji, opierając się przede wszystkim na *acquis juridique* ze spraw SK 66/19, SK 78/21 i SK 85/22.