



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 18 października 2024 r.

Pozycja 81

POSTANOWIENIE z dnia 18 czerwca 2024 r. Sygn. akt SK 70/22

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bogdan Święczkowski – przewodniczący
Michał Warciński
Rafał Wojciechowski – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 18 czerwca 2024 r., skargi konstytucyjnej K.S. o zbadanie zgodności:

- 1) § 4 ust. 1 w związku z § 8 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) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) § 16 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 z art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

umorzyć postępowanie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 20 stycznia 2022 r. (data nadania: 21 stycznia 2022 r.) – zarejestrowanej pod sygn. SK 70/22 – adwokat K.S. (dalej: skarżący) zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności: 1) § 4 ust. 1 w związku z § 8 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: rozporządzenia z 2016 r.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji; 2) § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. z art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Sąd rejonowy postanowieniem z 25 maja 2021 r. umorzył postępowanie w sprawie o alimenty (wobec zawarcia ugody między stronami), a także przyznał skarżącemu (advokatowi powódki ustanowionemu jej pełnomocnikiem z urzędu) wynagrodzenie w kwocie 2952 zł (w tym 552 zł VAT) oraz odstąpił od obciążania pozwanej kosztami procesu.

W części przyznanego skarżącemu wynagrodzenia, postanowienie to zostało przez skarżącego (jako pełnomocnika powódki) zaskarżone w drodze zażalenia, w którym domagał się on przyznania wynagrodzenia w kwocie 4428 zł (w tym 828 zł VAT) tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu przed Sądem pierwszej instancji oraz dwukrotnie kwoty 1107 zł (w tym 207 zł VAT) tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce z urzędu w postępowaniu zażaleniowym. Żądanie swoje oparł na uzasadnieniu wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13), derogującego § 4 ust. 1 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), wywodząc, że rozróżnienie wysokości stawek dla pełnomocnika ustanowionego z urzędu względem pełnomocnika z wyboru narusza przepisy Konstytucji.

Zażalenie zostało oddalone postanowieniem sądu rejonowego z 20 września 2021 r., które wskazane zostało w złożonej skardze konstytucyjnej jako ostateczne rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

1.2. Zakwestionowanym w skardze przepisom rozporządzenia z 2016 r. skarżący zarzucił, że stanowiąc podstawę postanowienia sądu rejonowego z 20 września 2021 r., doprowadziły do naruszenia jego konstytucyjnych wolności lub praw. Zdaniem skarżącego § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. nieproporcjonalnie narusza zasady równości i równej ochrony własności w związku z przekroczeniem ustawowej delegacji do wydania rozporządzenia (art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji), natomiast kwestionowanemu § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. zarzucił on nieproporcjonalne naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej oraz zasad równości i równej ochrony własności (art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji).

2. W piśmie z 10 października 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował Trybunał Konstytucyjny, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

3. W piśmie z 12 października 2022 r. Minister Sprawiedliwości zajął stanowisko w sprawie oraz wniósł o uznanie, że: 1) § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia z 2016 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz 2) § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. jest zgodny z art. 2 oraz art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

4. W piśmie z 22 marca 2023 r. Prokurator Generalny przedstawił stanowisko w sprawie, zgodnie z którym: 1) § 8 pkt 5 rozporządzenia z 2016 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji; 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. W skardze konstytucyjnej adwokat K.S. (dalej: skarżący) wniósł o orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny, że: 1) § 4 ust. 1 w związku z § 8 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 z 2016 r.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; 2) § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

1.2. Zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2016 r. stanowią:

– § 4 ust. 1: „Opłatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy”;

– § 8: „Opłaty wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy:

- 1) do 500 zł – 60 zł;
- 2) powyżej 500 zł do 1500 zł – 180 zł;
- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 600 zł;
- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1200 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 2400 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 3600 zł;
- 7) powyżej 200 000 zł do 2 000 000 zł – 7200 zł;
- 8) powyżej 2 000 000 zł do 5 000 000 zł – 10 000 zł;
- 9) powyżej 5 000 000 zł – 16 600 zł”;

– § 16 ust. 2: „Opłaty wynoszą za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym:

- 1) przed sądem okręgowym – 25% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 50% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł;
- 2) przed sądem apelacyjnym lub przed Sądem Najwyższym – 50% opłaty, a jeżeli w poprzedniej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 75% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł”.

2. Analiza formalnoprawna – dopuszczalność rozpoznania skargi w zakresie kontroli § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia z 2016 r.

2.1. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca obligatoryjnym umorzeniem postępowania. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Nadanie skardze konstytucyjnej dalszego biegu na etapie kontroli wstępnej nie wiąże składu orzekającego merytorycznie, nie oznacza bowiem konwalidacji jej wad formalnych. Zatem – jeśli występują co do tego wątpliwości – należy w pierwszej kolejności zweryfikować, czy nie zachodzą przeszkody formalne uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie sprawy (por. przykładowo w ostatnim czasie postanowienia z: 13 lipca 2022 r., sygn. SK 33/19, OTK ZU A/2022, poz. 50; 28 czerwca 2022 r., sygn. SK 2/21, OTK ZU A/2022, poz. 44; 23 czerwca 2022 r., sygn. SK 7/21, OTK ZU A/2022, poz. 47).

2.2. Problem konstytucyjny w zakresie kontroli § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia z 2016 r. nie polegał na kwestionowaniu ustanowienia opłaty (wyrażonej w postaci konkretnej wartości liczbowej) za określoną w nim czynność dokonaną przez adwokata z urzędu, lecz dotyczył on oceny całego mechanizmu wynagradzania adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu. Zdaniem Trybunału, zamiarem skarżącego było poddanie kontroli normy prawnej ustanawiającej ogólną zasadę określania wysokości opłaty stanowiącej koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa udzielonej przez adwokata z urzędu, zgodnie z którą wysokość tej opłaty jest niższa niż stawka minimalna opłat za czynności adwokatów działających w takich samych sprawach z wyboru. Świadczy o tym samo sformułowanie zarzutu przez skarżącego, który twierdzi, że przywołane wyżej przepisy: „naruszają prawo do własności i innych praw majątkowych, zasadę poszanowania i ochrony wolności człowieka oraz zasadę równości wobec prawa poprzez znaczne różnicowanie wynagrodzenia adwokata występującego jako podmiot powołany i zobowiązany do zastępstwa prawnego tj. obniżenie adwokatom z urzędu wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru” (skarga s. 1).

Skarżący nie wziął pod uwagę oczywistego faktu, że koszty pomocy prawnej przyznawane są nie pełnomocnikowi bezpośrednio, lecz stronie postępowania i ich otrzymanie przez pełnomocnika z wyboru może być uzależnione od konkretnego postanowienia umowy wiążącej go z mandantem, przez co błędnym jest twierdzenie, że wspomniane w skardze przepisy dotyczą wynagrodzenia pełnomocnika. Jednakże skarżący wykazał w jaki sposób odmienne unormowania dotyczące pomocy prawnej świadczonej przez adwokata z urzędu i adwokata z wyboru różnicują obie grupy podmiotów. Skarżący wskazał m.in. że: „[z]awężone zaś uprawnienia pełnomocników z urzędu, pozbawiają ich możliwości w dowolności kształtowania systemu płatności wynagrodzenia przez potencjalnego klienta, gdyż owo wynagrodzenie płatne jest dopiero po zakończeniu postępowania w danej instancji, co w konsekwencji prowadzi do uszczerbku w ich sytuacji majątkowej. Niewątpliwym więc jest, że to właśnie ustawodawca, pomimo określenia adwokatów z urzędu i adwokatów z wyboru, jako podmiotów podobnych, wyłączył możliwość stosowania prawa do uzyskania przez adwokata wynagrodzenia adekwatnego do wykonanej pracy, niezależnie od formy nawiązania współpracy z klientem”. Należy zatem uznać, że problem konstytucyjny przedstawiony w skardze dotyczy różnicowania przez prawodawcę uprawnień pełnomocników z urzędu oraz pełnomocników z wyboru, w zakresie wysokości ponoszonych przez skarb państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, jaką uzyskać mogą obie grupy pełnomocników.

2.3. Oceniając dopuszczalność merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej, Trybunał Konstytucyjny w pierwszej kolejności zauważył, że opisywany w skardze problem konstytucyjny był już przedmiotem rozstrzygnięć Trybunału. W wyroku z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13), Trybunał dopuścił badanie zgodności samoistnie § 4 ust. 1 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 22 października 2015 r.), a w wyroku z 19 kwietnia 2023 r., sygn. SK 85/22 (OTK ZU A/2023, poz. 41), zbadał cały § 8 rozporządzenia z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68, ze zm.), mimo że podstawą orzeczenia zasądzającego na rzecz skarżącego koszty nieopłaconej pomocy prawnej był tylko jeden z punktów zaskarżonego przepisu. Trybunał wskazał wówczas, że „przedmiot zaskarżenia w skardze konstytucyjnej nie został określony za szeroko. Należało bowiem uwzględnić, że § 8 rozporządzenia (...) stanowi całość normatywną w tym sensie, że ustanawia on regułę sztywnego określenia wysokości opłaty w zależności od wartości przedmiotu sprawy, a poszczególne punkty tego przepisu określają

jedynie kolejne progi wartości przedmiotu sprawy, przyporządkowując im opłatę określonej wysokości. Istota zarzutów postawionych w skardze nie dotyczy tego, jak określono wysokość opłaty dla konkretnej wartości przedmiotu sprawy, lecz ogólniej – tego, że przepis ten określa wysokość opłaty za pomoc prawną udzieloną przez radcę prawnego z urzędu na poziomie niższym niż wysokość odpowiadających im opłat dla radców prawnych świadczących pomoc z wyboru” (III cz. uzasadnienia, pkt 2.1.1). Wreszcie w wyroku z 27 lutego 2024 r., sygn. SK 90/22 (OTK ZU A/2024, poz. 30), Trybunał orzekł, że § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. „w zakresie, w jakim określa opłaty stanowiące ponoszone przez Skarb Państwa koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu w wysokości niższej niż stawki minimalne opłat określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964, ze zm.), jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Z tego powodu konieczne było zbadanie, czy nie doszło do aktualizacji ujemnych przesłanek procesowych uniemożliwiających merytoryczne rozpoznanie sprawy – zakazu ponownego orzekania w sprawie prawomocnie osądzonej w postaci *ne bis in idem*.

Kluczowe dla merytorycznego rozpatrzenia sprawy było przeanalizowanie, czy nie zachodzi tożsamość przedmiotowa w niniejszej sprawie oraz sprawie rozpatrywanej pod sygn. SK 90/22. Analiza porównawcza pozwoliła stwierdzić, że zachodzą pomiędzy nimi daleko idące podobieństwa. W obu sprawach mamy bowiem do czynienia z tym samym problemem konstytucyjnym, jakim jest różnicowanie stawek opłaty stanowiącej koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa udzielonej przez adwokata z urzędu oraz adwokata z wyboru oraz niemal identycznymi wzorcami kontroli. Argumentacja powołana w sprawie o sygn. SK 90/22 jest również zbliżona do argumentacji przywołanej przez skarżącego w niniejszej sprawie. W uzasadnieniu przywołanego wyroku Trybunał wskazał, iż „[m]ając na względzie szczególnie status adwokatów jako osób wykonujących zawód zaufania publicznego – niezależnie, czy świadczą oni pomoc prawną z urzędu, czy z wyboru – oraz to, że podstawowym celem pomocy prawnej świadczonej przed organami wymiaru sprawiedliwości tak z urzędu, jak i z wyboru jest zagwarantowanie stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że zróżnicowanie stawek wynagrodzeń dla adwokatów z urzędu i z wyboru za wykonywanie tych samych czynności narusza gwarancję równej ochrony praw majątkowych (tu: wynagrodzenie za świadczoną pomoc prawną) w związku z zasadą równego traktowania przez władze publiczne. (...) Skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej poddanej kontroli normy z chwilą publikacji sentencji w Dzienniku Ustaw. Znaczący to, że derogowane zostaną przepisy określające wysokość opłat stanowiących koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, określone, zgodnie z odesłaniem zawartym w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., w rozdziałach 2-4 tego rozporządzenia”. Należało zatem uznać, że w zakresie badania zgodności § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. z Konstytucją, w sprawie zaistniała tożsamość przedmiotowa ze sprawą o sygn. SK 90/22. Zaskarżony przepis był już poddany kontroli konstytucyjności w zakresie, który uwzględnia zarzuty podnoszone przez skarżącego w niniejszej sprawie.

W sprawie zaistniała więc negatywna przesłanka procesowa w postaci *ne bis in idem* uzasadniająca umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK z uwagi na zbędność wydania wyroku.

3. Analiza formalnoprawna – dopuszczalność rozpoznania skargi w zakresie kontroli § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r.

3.1. Jak trafnie zauważył Prokurator Generalny w swoim stanowisku, „[w] odniesieniu do § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. zarzut skarżącego wskazuje, iż przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości jest w istocie pominięcie ustawodawcze, polegające na nieuwzględnieniu w kwestionowanym przepisie regulacji określającej wysokość opłaty za postępowanie zażaleniowe przed sądem rejonowym. Geneza owego «pominięcia» tkwi – jak sugeruje Skarżący – w zmianach ustawodawczych w zakresie procedury cywilnej” (stanowisko Prokuratora Generalnego, s. 6-7). Teza o tym, iż źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącego jest brak uwzględnienia przez zaskarżony przepis pewnych treści, wynika z samego sformułowania zarzutu skargi, w którym wskazano, że kwestionowany przepis narusza „zasadę demokratycznego państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, prawo do własności i innych praw majątkowych, zasadę poszanowania i ochrony wolności człowieka oraz zasadę równości wobec prawa poprzez nieuregulowanie wprost w treści rozporządzenia z 2016 r. wynagrodzenia za pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym, nie uwzględniając przy tym prawa adwokata do wynagrodzenia”. Dlatego Trybunał postanowił przeanalizować, czy w niniejszej sprawie mamy do czynienia z pominięciem, czy też z zaniechaniem ustawodawczym. Odpowiedź na to pytanie determinuje dopuszczalność wniesienia skargi i wydania orzeczenia; pozostałe wady formalne skargi konstytucyjnej, wobec zarzutu zaniechania ustawodawczego, miałyby drugorzędne znaczenie.

3.2. W myśl art. 188 Konstytucji, Trybunał jest właściwy w szczególności do orzekania w zakresie oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych. W ramach tej kontroli Trybunał dopuszcza ocenę aktu normatywnego z punktu widzenia tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętej danym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej – pominięcie prawodawcze (w orzecznictwie TK określane też pominięciem „ustawodawczym” lub „legislacyjnym”). Natomiast Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że jego kognicji nie podlega badanie zaniechania prawodawczego, stąd tak istotne jest odróżnienie w orzecznictwie Trybunału pominięcia od zaniechania (zob. postanowienie z 17 lipca 2019 r., sygn. SK 6/19, OTK ZU A/2019, poz. 38 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem).

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że ustawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK). W postanowieniu TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3), stwierdzono, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować». Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych praw lub wolności przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw okre-

ślonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

W praktyce określenie granicy między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym może budzić wątpliwości. W orzecznictwie Trybunału wypracowano kryteria pomocne w odróżnieniu tych przypadków. Trybunał bierze pod uwagę *ratio legis* kwestionowanego przepisu, które może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić dane zagadnienie poza regulacją prawną (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem). Wystąpienie pominięć prawodawczych jest bardziej prawdopodobne w wypadku regulacji sprawiających wrażenie przypadkowych (np. pozostawionych z poprzedniej wersji przepisu), absurdalnych albo oczywiście dysfunkcyjnych (zob. np. wyrok z 13 listopada 2007 r., sygn. P 42/06, OTK ZU nr 10/A/2007, poz. 123).

Ze względu na wyjątkowy charakter badania przez Trybunał pominięć prawodawczych, ewentualne wątpliwości co do zakwalifikowania konkretnych sytuacji należy zawsze rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych. Zatem skuteczne zakwestionowanie pominięcia prawodawczego wymaga od podmiotu inicjującego postępowanie przed Trybunałem także wyjątkowej staranności i zaangażowania, czyli „postawione zarzuty muszą być precyzyjne i nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę” (wyrok z 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU nr 8/2001, poz. 251).

Zasady odróżniania tych dwóch kategorii były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślano w nich m.in., że badanie pominięć prawodawczych należy traktować jako wyjątek od zasady, iż przedmiotem oceny w postępowaniu przed Trybunałem są treści wyrażone w obowiązujących normach prawnych (a nie treści, których w tych normach brak – por. np. postanowienie z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Akcentowano również, że taki sposób zaskarżenia nakłada na podmiot inicjujący postępowanie szczególnie wysokie wymogi dowodowe (por. np. postanowienie z 9 lipca 2002 r., sygn. K 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 55; teza powtarzana w kilkunastu późniejszych orzeczeniach TK), a Trybunał Konstytucyjny zobowiązuje do wyjątkowo starannej kontroli ich spełnienia.

3.3. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należało odpowiedzieć na pytanie, czy skarżący udowodnił spełnienie wymogów wynikających z kryteriów rozróżnienia pominięcia prawodawczego i zaniechania legislacyjnego. Wątpliwości Trybunału budziła przede wszystkim zgodność z przywołanym już kryterium dotyczącym *ratio legis* kwestionowanego przepisu, zatem Trybunał uznał za stosowne ten aspekt przeanalizować jako pierwszy.

Argumentacja skarżącego opiera się na twierdzeniu o pominięciu przez ustawodawcę bezpośredniego uregulowania w treści omawianego rozporządzenia wynagrodzenia dla adwokata występującego jako podmiot powołany i zobowiązany do zastępstwa prawnego w postępowaniu zażaleniowym „poziomym” tj. przed sądem rejonowym, pomijając przy tym prawo adwokata do wynagrodzenia. Skarżący zauważa, że rozporządzenie z 2016 r. uwzględnia jedynie opłaty w postępowaniu zażaleniowym przed sądem okręgowy, sądem apelacyjnym oraz Sądem Najwyższym, przez co stanowić ma lukę w prawie (skarga s. 7). Aby stwierdzić, czy kryterium związane z *ratio legis* przepisu zostało w niniejszej sprawie spełnione, niezbędne było zbadanie, czy nieuwzględnienie przez kwestionowany przepis opłat w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym jest celowym działaniem ustawodawcy zmierzającym do pozostawienia określonego zagadnienia poza regulacją prawną, czy też wynika ono z niedostatecznej staranności podczas konstruowania tego przepisu. Trybunał

stwierdził, że skarżący nie przedstawił wystarczających dowodów na potwierdzenie tego, że obecne ukształtowanie brzmienia § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. nie jest zabiegiem celowym i powtarzalnym w systemie prawa. Szczegółowa analiza *ratio legis* ukształtowania przepisów dotyczących tzw. zażaleń poziomych poczyniona przez uczestników postępowania wskazała, że było nią dążenie ustawodawcy do wyraźnego rozgraniczenia kwestii incydentalnych i postępowania głównego, a także zmniejszenie obciążenia sądów wyższego szczebla kwestiami o charakterze formalnym lub finansowym oraz zwiększenie szybkości postępowania, m.in. z uwagi na brak konieczności przekazywania akt między sądami. W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji ustawodawca istotnie ograniczył katalog postanowień oraz zarządzeń przewodniczącego zaskarżalnych zażaleniem o charakterze dewolutywnym. Jak trafnie wskazuje Prokurator Generalny: „w identyczny – konstrukcyjnie – sposób unormowano stawki minimalne za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym w sprawach cywilnych w rozporządzeniu z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (dotyczącym stawek minimalnych opłat za czynności adwokata ustanowionego «z wyboru») (...) W obu rozporządzeniach brak więc odrębnej, szczegółowej regulacji dotyczącej opłaty (względnie – stawki minimalnej) za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym” (s. 9-10 stanowiska). Powyższa analiza wskazuje, że regulacja zawarta w kwestionowanym w skardze przepisie nie ma charakteru wyjątkowego, lecz systemowy, co potwierdzać może celowe działanie prawodawcy w tym zakresie.

Na podstawie argumentacji skarżącego nie można stwierdzić, że rozwiązanie przyjęte przez prawodawcę nie ma charakteru celowego. Punktem wyjścia argumentacji skarżącego w tym zakresie jest niczym nieuzasadniona teza o istnieniu luki w systemie prawnym, a cała argumentacja koncentruje się na tym, dlaczego jej istnienie jest niedopuszczalne. Trybunał pragnie w tym miejscu podkreślić, iż nie bada, czy konkretne ustawowe uregulowania są najbardziej efektywne i najlepsze z punktu widzenia podmiotów uprawnionych. Ustalenie rozwiązań instytucjonalnych mieści się bowiem w ramach autonomii ustawodawcy (zob. wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

W świetle powyższego Trybunał uznał, że niniejsza skarga konstytucyjna w zakresie kontroli § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. nie odpowiada wymogom wynikającym z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dlatego też w tym zakresie postanowił umorzyć postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.