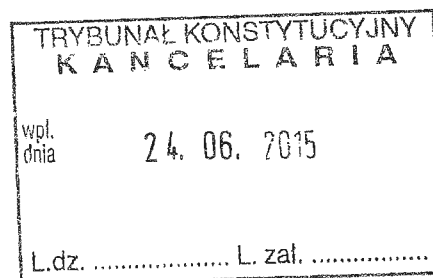




**PG VIII TK 43/15**  
**(P 70/15)**



## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, czy:

- 1) art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 461), a zwłaszcza zawarta w nim regulacja ograniczająca możliwość przyznania opłaty do wysokości nie wyższej niż 150 % stawek minimalnych, jest zgodny z art. 32 i art 45 ust. 1 Konstytucji RP

- na podstawie art. 27 pkt 5 w zw. z art. 33 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym**

(Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) – ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

### UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 9 marca 2015 r. (sygn. akt ) Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Okręgowy lub Sąd pytający) zwrócił się z pytaniem prawnym przytoczonym na wstępie niniejszego stanowiska.

Pytanie to Sąd Okręgowy skierował w związku z rozpoznawaniem zażalenia pełnomocnika z urzędu powódki A B. na postanowienie Sądu Rejonowego w S Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia września 2014 r. w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, w sprawie o sygn. akt , na tle następującego stanu faktycznego.

Powódka A B. wystąpiła przeciwko R spółka jawna w S z powództwem o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Wyrokiem z dnia września 2014 r., sygn. akt , Sąd Rejonowy w S Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społeczny oddalił powództwo. Jednocześnie, w punkcie III wyroku, Sąd Rejonowy orzekł w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej powódce przez pełnomocnika z urzędu. Orzekając w tym przedmiocie, Sąd Rejonowy zasądził od Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika powódki kwotę 73,80 zł, na którą składała się opłata za czynności adwokackie w stawce minimalnej, podwyższona o stawkę podatku od towarów i usług.

Wobec faktu, że powyższe orzeczenie nie uwzględniało postulatu pełnomocnika powódki, który, na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku, wniósł o przyznanie mu z tytułu udzielonej pomocy prawnej z urzędu kwoty

stanowiącej dwukrotność stawki minimalnej, zaskarżył on w tej części rozstrzygnięcie Sądu Rejonowego.

W zażaleniu, skierowanym do Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, pełnomocnik powódki, powołując się na szczególnie duży nakład pracy związany z wyjaśnieniem sprawy, wniósł o zmianę zaskarżonego rozstrzygnięcia o kosztach poprzez zasądzenie na jego rzecz, tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, kwoty 442,80 zł, stanowiącej sześciokrotność stawki minimalnej podwyższonej o podatek od towarów i usług.

Rozpoznając zażalenie, Sąd pytający stwierdził, że w obowiązującym stanie prawnym nie ma podstaw do uwzględnienia wniosków pełnomocnika powódki, gdyż sprzeciwia się temu treść § 19 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 461; dalej: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości). Przepis ten stanowi mianowicie, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, ponoszone przez Skarb Państwa, obejmują opłatę w wysokości nieprzekraczającej 150 % stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 (§ 19 pkt 1), oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (§ 19 pkt 2).

Brak możliwości przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w wysokości przekraczającej 150 % stawki minimalnej wzbudził wątpliwości Sądu pytającego co do zgodności z Konstytucją § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, a także art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 615; dalej: ustawa – Prawo o adwokaturze), stanowiącego jedną z podstaw wydania wymienionego rozporządzenia.

Uzasadniając zarzuty kierowane w stosunku do zaskarżonych przepisów, Sąd pytający odnotował, że zasady przyznawania wynagrodzenia (opłaty za czynności adwokackie) regulują przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, wydanego na podstawie delegacji ustawowej zawartej w przepisach art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Delegacja z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze upoważniła Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, przy uwzględnieniu, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawiłością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata (ust. 2), oraz do określenia owych stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, przy uwzględnieniu rodzaju i zawiłości sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata (ust. 3). Zdaniem Sądu pytającego, to upoważnienie zrealizowane zostało w pełni w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, który stanowi rozwinięcie treści art. 16 ustawy – Prawo o adwokaturze w zakresie dotyczącym reguł ustalania wysokości i przyznawania opłat za czynności adwokackie. Dlatego, w ocenie Sądu pytającego, „w tym zakresie, rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie wydane zostało prawidłowo, z upoważnienia ustawowego i w celu jego wykonania oraz zgodnie z wytycznymi zawartymi w tym akcie”.

Drugi z przepisów upoważniających, to jest art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. W § 19 rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości, stanowiącym realizację tego zobowiązania, przewidziano, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150 % stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 tego rozporządzenia (pkt 1), oraz niezbędne, udokumentowane wydatki adwokata (pkt 2). Zdaniem Sądu Okręgowego, regulacja ta, w zakresie, w jakim ogranicza wysokość opłaty z tytułu pomocy prawnej udzielonej z urzędu do 150 % stawek minimalnych, wydana została bez właściwego upoważnienia ustawowego. Upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości, zawarte w kwestionowanym art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, jest bowiem, w ocenie Sądu pytającego, „zbyt ogólne (blankietowe), gdyż nie wskazuje na przesłanki czy kryteria jakimi winien się w tym zakresie kierować organ wydający rozporządzenie (brak ustawowych wytycznych dotyczących tego aktu – w kwestionowanym zakresie)”. W konsekwencji Sąd pytający wyraził pogląd, że tak sformułowane upoważnienie „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”.

Uzasadniając zarzut niekonstytucyjności co drugiego z kwestionowanych przepisów, to jest § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, Sąd pytający wskazał, że przepis ten „może naruszać, w części dotyczącej ograniczenia wysokości opłat do wysokości 150 % stawek minimalnych, normy zawarte w art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji”. Sąd podniósł, że przy ocenie konstytucyjności tej regulacji należy mieć na uwadze, iż żaden z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie wyłącza i nie ogranicza w stosunku do pełnomocników z urzędu możliwości stosowania przepisów jego rozdziału 2, określających ogólne zasady dotyczące opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości. W związku z tym sąd, zasądzając opłatę za czynności adwokackie, winien każdorazowo dokonać

oceny nakładu pracy owych pełnomocników, stosując kryteria wynikające z § 2 rozporządzenia (niezbędny nakład pracy adwokata, charakter sprawy i wkład pracy adwokata w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia). W sytuacji wszakże, gdy ocena ta wskazuje na wysoki nakład pracy adwokata, pełnomocnik z wyboru ma prawo do wynagrodzenia w wysokości do sześciokrotności stawki minimalnej, pełnomocnikowi z urzędu można zaś przyznać wynagrodzenie tylko w wysokości nie wyższej niż 150 % stawki minimalnej.

Zdaniem Sądu pytającego, takie zróżnicowanie sytuacji prawnej pełnomocników działających z wyboru oraz występujących z urzędu nie ma żadnego racjonalnego uzasadnienia i dowodzi – z jednej strony – naruszenia nakazu równego traktowania przez władze publiczne oraz zakazu dyskryminacji w życiu społecznym (art. 32 Konstytucji), z drugiej zaś – godzi w konstytucyjne prawo do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

Argumentując zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji, Sąd pytający podniósł, że o dyskryminacji i nierównym traktowaniu adwokatów z urzędu świadczy to, że za taką samą pracę jak adwokat z wyboru mają oni prawo do znacznie niższego wynagrodzenia. Sąd zwrócił przy tym uwagę, że instytucja pełnomocnika z urzędu jest instytucją jedynie procesową, nie ma bowiem wyodrębnionej grupy podmiotów świadczących pomoc prawną w takim trybie. Pełnomocnicy z urzędu są ustanawiani przez sąd w określonych sytuacjach, z uwagi na szczególne właściwości stron postępowania lub jego skomplikowany przedmiot, co wiąże się zwykle ze zwiększonym nakładem pracy. Adwokat z urzędu jest przy tym zobowiązany do dołożenia takiej samej staranności i ponosi taką samą odpowiedzialność cywilną oraz dyscyplinarną, jak adwokat z wyboru, jednak ich wynagrodzenie jest z zasady zróżnicowane.

Zdaniem Sądu pytającego, nie ulega wątpliwości, że adwokat z wyboru i adwokat z urzędu są podmiotami podobnymi, charakteryzującymi się istotnymi (relewantnymi) cechami wspólnymi. Wykonują oni bowiem ten sam zawód

adwokata, regulowany tymi samymi przepisami. Taki sam jest także zakres ich obowiązków i uprawnień procesowych, za których wykonywanie ponoszą tożsamą odpowiedzialność. W takiej zaś sytuacji „brak jest przesłanek do różnego ich traktowania w zakresie przyznawanych im wynagrodzeń za taki sam rodzaj wykonanej pracy i w rezultacie do dyskryminacji jednego z nich”.

W ocenie Sądu pytającego, skutkiem takiego zróżnicowania sytuacji prawnej pełnomocników z wyboru oraz z urzędu jest – w warunkach kontradiktoryjnego procesu cywilnego – faktyczne ograniczenie dostępu do sądu, wbrew dyspozycji art. 45 ust. 1 Konstytucji, który gwarantuje prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Zróżnicowanie wysokości należnego wynagrodzenia może, zdaniem Sądu, prowadzić do faktycznego zróżnicowania nakładu pracy adwokata z urzędu w stosunku do tego, jaki ten sam adwokat wykonałby działając na podstawie umowy z klientem, „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”. Taki stan powoduje w efekcie niższy niż możliwy do osiągnięcia poziom ochrony prawnej osób korzystających z pomocy pełnomocników z urzędu, naruszając ich gwarancje wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu z przedstawionych poniżej powodów.

Przedmiotem pytania prawnego Sąd Okręgowy w Szczecinie uczynił dwa przepisy: art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Pierwszy z tych przepisów, to jest art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, ma następującą treść:

„Art. 29. 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.”.

Sąd pytający zarzucił temu przepisowi sprzeczność z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na brak wytycznych co do treści rozporządzenia, do wydania którego przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości.

Z kolei drugi kwestionowany przepis, to jest § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, brzmi następująco:

„§ 19. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują:

- 1) opłatę w wysokości nie wyższej niż 150 % stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 (...).”.

Temu przepisowi Sąd pytający zarzucił niezgodność z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji jednostki (art. 32 Konstytucji), a nadto naruszenie zasady równego dla wszystkich prawa do sądu i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy (art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej), w zakresie, w jakim regulacja ta ogranicza wysokość opłaty z tytułu pomocy prawnej udzielonej z urzędu do 150 % stawek minimalnych.

Zainicjowanie postępowania w niniejszej sprawie w trybie pytania prawnego obliguje w pierwszej kolejności do zbadania, czy pytanie to spełnia warunki wymagane do jego merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z art. 193 Konstytucji oraz art. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa



o Trybunale Konstytucyjnym), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed tym sądem. Pytanie prawne jest instytucją konkretnej kontroli konstytucyjności prawa. Kontrola ta przysługuje w związku ze stosowaniem danego aktu normatywnego w indywidualnej sprawie.

Warunkiem koniecznym rozpatrzenia przez Trybunał pytania prawnego jest jego ścisły związek z toczącym się postępowaniem w indywidualnej sprawie zawisłej przed sądem pytającym. Zwrócenie się do Trybunału z pytaniem prawnym jest możliwe od momentu wszczęcia postępowania sądowego aż do jego prawomocnego zakończenia. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 8/14 (OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 20), z art. 193 Konstytucji wynikają materialne i formalne przesłanki skutecznego wniesienia przez sąd pytania prawnego (podobnie – postanowienie TK z dnia 2 czerwca 2015 r., sygn. akt P 72/15, Baza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego).

Jeśli chodzi o przesłankę materialną pytania prawnego, to wyznacza ona wiążący dla Trybunału zakres zaskarżenia zdeterminowany pojęciem przedmiotu i wzorca kontroli. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, przedmiotem kontroli inicjowanej pytaniem prawnym może być przepis aktu normatywnego, który sąd zamierza uczynić podstawą prawną swojego rozstrzygnięcia, zaś wzorcem kontroli – przepis Konstytucji, ratyfikowanej umowy międzynarodowej lub ustawy. Przesłankę tę precyzuje dodatkowo art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, z którego wynika, że nie jest wystarczające samo sformułowanie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności, to jest zestawienie przedmiotu i wzorca kontroli, lecz dodatkowo konieczne jest „uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”.

Jeśli chodzi o przesłanki formalne pytania prawnego, wynikające z art. 193 Konstytucji, to są nimi przesłanka podmiotowa oraz przesłanka funkcjonalna.

Przesłanka podmiotowa oznacza, że z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego może wystąpić sąd, przez co należy rozumieć wszystkie sądy w znaczeniu konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w zakresie udzielania odpowiedzi na pytanie prawne pełni rolę subsydiarną wobec orzekania przez sądy w tym znaczeniu, że udziela odpowiedzi na pytanie prawne dopiero wówczas, gdy sąd, dokonując oceny konstytucyjności danego aktu normatywnego, dojdzie do przekonania, że nasuwają się wątpliwości co do zgodności danego aktu (jego poszczególnych unormowań) z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową czy ustawą. Spełnienie tej przesłanki w niniejszej sprawie nie budzi wątpliwości.

Przesłanka funkcjonalna wymaga, aby kontrola konstytucyjności prawa przed Trybunałem Konstytucyjnym, zainicjowana przez sąd w trybie pytania prawnego, była związana z konkretną sprawą zawisłą przed sądem pytającym. Przesłanką funkcjonalną pytania prawnego jest zatem jego relewantność w stosunku do rozpatrywanej przez sąd konkretnej sprawy. Tym samym musi wystąpić i zostać potwierdzona zależność pomiędzy odpowiedzią na pytanie prawne a rozstrzygnięciem toczącej się przed sądem pytającym sprawy. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że obowiązek wykazania tej zależności spoczywa na sądzie pytającym (zob. postanowienia TK: z dnia 29 marca 2000 r., sygn. akt P. 13/99, OTK ZU nr 2/2000, poz. 68; z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. akt P 16/03, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 36; z dnia 26 lipca 2012 r., sygn. akt P 17/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 95). Spełnienie tej przesłanki może w niniejszej sprawie nasuwać wątpliwości. Sąd pytający nie wskazał bowiem wprost w uzasadnieniu pytania prawnego, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, do czego zobowiązuje go art. 32 ust. 3

ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Wnioskować o tym można jedynie na podstawie tej części uzasadnienia, w której Sąd stwierdza, że „w obecnym stanie prawnym brak jest możliwości ewentualnego uwzględnienia wniosku pełnomocnika z urzędu o przyznanie mu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w wysokości przekraczającej 1,5 krotność stawki minimalnej przewidzianej za prowadzenie takiego rodzaju sprawy jak opisana powyżej”. Jest to wszakże uzasadnienie nader skromne.

Powracając do przesłanki materialnej pytania prawnego, stwierdzić należy, że Sąd pytający wskazał przedmiot i wzorce kontroli, a tym samym sformułował zarzut niekonstytucyjności.

Konstatacja ta nie przesądza jednak jeszcze o dopuszczalności merytorycznego rozpoznania pytania prawnego w niniejszej sprawie. Konieczne jest bowiem dodatkowe zbadanie tego, czy Sąd pytający, stosownie do art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dopełnił wymogu uzasadnienia postawionych zarzutów z powołaniem dowodów na ich poparcie. Analiza w tym zakresie przeprowadzona zostanie osobno w odniesieniu do każdego z postawionych w pytaniu prawnym zarzutów.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący niezgodności § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z art. 32 Konstytucji (a właściwie z art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji, bowiem zawartość normatywna tego przepisu obejmuje dwa oddzielne ustępy, co konsekwentnie pomija Sąd pytający, aczkolwiek wzorcami kontroli uczynił zasady wyrażone w obu tych jednostkach redakcyjnych art. 32 Konstytucji), stwierdzić należy, iż Sąd pytający uzasadnił go dość lakonicznie, koncentrując się głównie na wykazaniu cech wspólnych dla zastępstwa procesowego z wyboru i z urzędu. Sąd stwierdził mianowicie, że adwokat z urzędu i adwokat z wyboru charakteryzują się istotnymi cechami wspólnymi, wykonują bowiem ten sam zawód, regulowany tymi samymi przepisami, mają

takie same uprawnienia procesowe i ponoszą taką samą odpowiedzialność cywilną i zawodową. Skoro zaś są podmiotami podobnymi, to różne ich traktowanie w zakresie wynagrodzenia (maksymalnej jego wysokości) narusza konstytucyjne zasady: równości wobec prawa i niedyskryminacji.

Odnosząc się do powyższego, na wstępie należy zaznaczyć, że zróżnicowanie maksymalnego wynagrodzenia adwokatów nie wynika z rodzaju zastępstwa procesowego i nie zależy od tego, czy adwokat występuje z urzędu, czy też z wyboru, ale jest konsekwencją faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa. To ta okoliczność determinuje wysokość wynagrodzenia adwokata w konkretnej sprawie, na co wskazuje treść § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, na podstawie którego sąd może przyznać opłaty wyższe niż minimalne, ale nie wyższe niż sześciokrotne stawki minimalne. Możliwość przyznania opłat wyższych nie dotyczy tylko adwokatów, którzy zostali ustanowieni pełnomocnikami strony na podstawie umowy, ale wszystkich adwokatów, także pełnomocników procesowych ustanowionych z urzędu. O sposobie rozliczenia kosztów procesu decyduje bowiem nie tylko zasada kosztów celowych, ale także zasada odpowiedzialności za wynik procesu, zgodnie z którą koszty postępowania obciążają stronę przegrywającą sprawę [art. 98 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 101 ze zm.)].

Zgodnie z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zasadą jest, że Skarb Państwa ponosi koszty pomocy prawnej udzielonej z urzędu tylko wówczas, gdy nie została ona opłacona. W sytuacji zatem, gdy stroną przegrywającą sprawę (zobowiązana do ponoszenia kosztów procesu) nie jest strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu, to sąd, tytułem kosztów zastępstwa prawnego pełnomocnika z urzędu – adwokata, może zasądzić kwotę nawet w maksymalnej wysokości określonej w § 2 ust. 2 rozporządzenia

Ministra Sprawiedliwości, jeśli uzna za spełnione przesłanki określone w tym przepisie.

Nie jest zatem wykluczone w konsekwencji, że pełnomocnik ustanowiony z urzędu, w przypadku wygrania sprawy, otrzyma wynagrodzenie według zasad ogólnych. W takiej bowiem sytuacji koszty postępowania zasądza się nie od Skarbu Państwa, ale od przeciwnika procesowego na rzecz strony korzystającej z pomocy pełnomocnika z urzędu.

Istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie stanowi zatem kwestia, czy konstytucyjnie dopuszczalne jest określenie w odmienny sposób górnej granicy kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, gdy koszty te ponosi Skarb Państwa.

Sąd pytający opowiedział się przeciwko dopuszczalności takiego uregulowania. Tymczasem w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94), Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że ograniczenie maksymalnej opłaty z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ponoszonej przez Skarb Państwa, do wysokości 150 % stawek minimalnych jest zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji, znajduje bowiem usprawiedliwienie w świetle innych wartości konstytucyjnych. W przywołanej sprawie Trybunał orzekał co prawda w przedmiocie zgodności z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa § 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013, poz. 490), jednakże uregulowanie to zawiera rozwiązanie analogiczne do zaskarżonego w niniejszej sprawie § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, dotyczącego opłat za czynności adwokackie. Trybunał podkreślił wówczas, że obniżenie górnej granicy kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu znajduje usprawiedliwienie w obowiązku zagwarantowania przez państwo prawa do sądu z uwzględnieniem

konstytucyjnej zasady równości. Trybunał wskazał, że „pomoc państwa dla strony, która nie jest w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, jest istotna z uwagi na zapewnienie realizacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Dostęp do sądu musi być zagwarantowany z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny, w tym z przyczyny majątkowej. Jak zwraca się uwagę w piśmiennictwie, pomoc prawna na gruncie Konstytucji może być traktowana również jako element realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego wynikającego z art. 67 Konstytucji. Jako formę realizacji tego prawa ustawodawca może potraktować również pomoc prawną (zob. G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, "Przegląd Legislacyjny", z. 3-4/2005)". Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że problem pomocy prawnej dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. „Potrzeba udziału w postępowaniu wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego, jako niezbędna przesłanka jego ustanowienia dla strony zwolnionej od kosztów, podlega swobodnej ocenie sądu.(...) Ustanowienie przez sąd adwokata (radcy prawnego) powoduje powstanie obowiązków i uprawnień właściwej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych w zakresie wyznaczenia konkretnej osoby pełnomocnika z urzędu. (...) W świetle obowiązujących przepisów, niezależnie od woli radcy prawnego, nie może on odmówić wypełnienia nałożonego obowiązku, ani dokonać wyboru klienta, którego miałby reprezentować. Państwo, uznając za celowe zwolnienie strony z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, przejęło na siebie ryzyko pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zapewniając stosowanie stawek minimalnych takich samych, jakie obowiązują w przypadku zasądzenia opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości.

Odmienne uregulowanie górnych granic opłat, w ramach których wynagrodzenie radcy prawnego zasądza orzekający sąd, jest w ocenie Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalne. Należy podzielić pogląd, że "nie ma uzasadnionego powodu, dla którego na pomoc prawną miałyby wyłącznie łożyć państwo. Wydaje się ze wszech miar zasadne, by w kosztach pomocy prawnej partycypowały również poszczególne korporacje prawnicze (adwokatów, radców prawnych, notariuszy itp.), byłoby to bowiem zgodne z interesem publicznym. Realizowanie zaś tego interesu stanowi przecież istotny element wykonywania zawodów związanych ze szczególnym społecznym zaufaniem, do których zalicza się również niewątpliwie wspomniane zawody prawnicze" (A. Siemaszko, B. Gruszczyńska, R. Kulma, M. Marczewski, *Wymiar sprawiedliwości w Europie. Polska na tle wybranych krajów*, Warszawa 2006, s. 65)".

Konkludując, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że członkowie korporacji, świadcząc pomoc prawną z urzędu, wypełniają obowiązek o charakterze publicznoprawnym. Z takiego charakteru zastępstwa procesowego z urzędu wynika odmienny, aniżeli w przypadku zastępstwa umownego, sposób regulowania przez państwo zasad wynagradzania pełnomocnika.

Konkluzja ta, zdaniem Trybunału, nie oznacza, że w określaniu wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu władza publiczna nie jest związana żadnymi regułami, jednakże punktem odniesienia regulacji w tej materii nie muszą być regulacje dotyczące zasad obowiązujących w sytuacji ponoszenia kosztów postępowania przez strony postępowania.

Trybunał Konstytucyjny uznał nadto za dopuszczalne konstytucyjnie różnicowanie wynagrodzenia uzyskiwanego przez radcę prawnego z tytułu udzielonej pomocy prawnej w sytuacji, gdy jej koszty ponosi Skarb Państwa, oraz – gdy koszty te pokrywane są przez strony postępowania. Skoro bowiem ustawodawca przewidział możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu lub powołania go na podstawie umowy, to różnicowanie zasad ustalania kosztów

w tych dwóch przypadkach można uznać za dopuszczalne w świetle zasady równości.

W uzasadnieniu pytania prawnego Sąd pytający stwierdził, że ten pogląd Trybunału Konstytucyjnego jest mu znany. Wprawdzie jako jego źródło wskazał postanowienie Trybunału z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt Ts 263/13 (Baza orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego), jednakże postanowienie to odwołuje się wprost do omówionego wyżej wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. w sprawie SK 23/05. Sąd z jednej strony podkreślił, że zgadza się ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, z drugiej zaś stwierdził, iż „odmienne ukształtowanie wysokości maksymalnego wynagrodzenia w ramach takiej samej kategorii spraw, przy takich samych stawkach minimalnych jedynie z powołaniem się na obowiązek działania dla dobra publicznego, umożliwiającego realizację w postępowaniu cywilnym zasady równości i prawa do sądu, wydaje się niewłaściwym”. Stwierdzenie to podważa zatem w istocie pogląd Trybunału o dopuszczalności ograniczenia maksymalnej opłaty z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ponoszonej przez Skarb Państwa, jednakże, poza prostą jego negacją, Sąd pytający nie wskazał żadnych praktycznie argumentów i dowodów, które uzasadniać by miały reasumpcję stanowiska prezentowanego w tej kwestii przez Trybunał Konstytucyjny.

Uznać zatem należy, iż powyższe stwierdzenie nie spełnia wymagań stawianych uzasadnieniu zarzutu niekonstytucyjności przez wspomniany wcześniej art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Skoro zaś zarzut naruszenia art. 32 Konstytucji przez kwestionowany § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie został w wystarczający sposób uzasadniony i uprawdopodobniony przez wskazanie dowodów na jego poparcie, postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.



Jeśli chodzi o drugi zarzut formułowany pod adresem § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, to jest zarzut niezgodności tego przepisu z art. 45 ust. 1 Konstytucji, to należy stwierdzić, że jego uzasadnienie jest równie lakoniczne jak w przypadku poprzednio analizowanego zarzutu niekonstytucyjności. Uzasadniając ten zarzut, Sąd pytający stwierdził, że różnicowanie dotyczące wysokości należnego wynagrodzenia może prowadzić do faktycznego różnicowania nakładu pracy adwokata z urzędu, który z tego powodu będzie podejmował dla strony jedynie starania niezbędne dla ochrony jej praw. To zaś skutkować będzie obniżeniem poziomu ochrony prawnej osób korzystających z pomocy takich pełnomocników i powodować ograniczenie faktycznego dostępu do sądu wbrew dyspozycji art. 45 ust. 1 Konstytucji, gwarantującego prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Z pytania prawnego wynika zatem, że naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, o jakim mowa w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, Sąd pytający utożsamia z niemożnością przyznania adwokatowi wynagrodzenia za czynności wykonane w charakterze pełnomocnika z urzędu w wysokości, która odpowiadałaby nakładowi wykonanej przez tegoż adwokata pracy. Zarzut ten oparty został przy tym na założeniu, że, wykonując obowiązki z urzędu, adwokat podejmować będzie jedynie czynności niezbędne dla ochrony praw reprezentowanej strony. Sąd nie wskazał jednak, jakie inne czynności podejmuje w takiej sytuacji pełnomocnik działający z wyboru, zważywszy na fakt, że obaj jednakowo związani są zasadami wynikającymi z roty ślubowania, określonymi w art. 5 ustawy – Prawo o adwokaturze, i jaki to ma wpływ na konstytucyjne prawo do sądu. Potencjalna i jedynie hipotetyczna możliwość sprzeniewierzenia się tym zasadom (o jakichkolwiek stwierdzonych faktach w tym zakresie Sąd pytający nie wspomina) dotyczy sfery etycznej, a nie prawnej, nie może zatem dowodzić niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu.

Formułując zarzut naruszenia art. 45 ust. 1 Konstytucji, Sąd nie rozważył przy tym, czy ten przepis ustawy zasadniczej jest w ogóle adekwatnym wzorcem

kontroli kwestionowanego przepisu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Ma to o tyle istotne znaczenie, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, dekodującego treść i znaczenie prawa do sądu, gwarantowanego w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, jako element prawa do sądu, łączyć należy z prawem do sprawiedliwej procedury, które w orzecznictwie Trybunału utożsamiane jest z prawem do sprawiedliwości proceduralnej.

Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do tego prawa w swoim orzecznictwie, wyjaśniał, że w państwie prawnym prawo do sądu nie powinno być rozumiane jedynie formalnie, jako dostępność drogi sądowej, lecz i materialnie, jako możliwość prawnie skutecznej ochrony praw na drodze sądowej. Trybunał podkreślał przy tym, że do istoty konstytucyjnego prawa do sądu należy sprawiedliwość proceduralna, albowiem prawo do sądu bez zachowania standardu rzetelności postępowania byłoby prawem fasadowym. W orzecznictwie Trybunału przyjęto, że wspólnym jądrem różnych koncepcji sprawiedliwości proceduralnej są: możliwość bycia wysłuchanym, ujawnianie w czytelny sposób motywów rozstrzygnięcia, w stopniu umożliwiającym weryfikację sposobu myślenia sądu, a więc unikanie dowolności czy wręcz arbitralności w działaniu sądu, oraz zapewnienie przewidywalności dla uczestnika postępowania, przez odpowiednią spójność i wewnętrzną logikę mechanizmów, którym jest poddany (por. wyroki Trybunału: z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2 i z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. akt SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7).

Analiza zaskarżonego przepisu wskazuje, że ma on charakter regulacji materialnoprawnej. Nie odnosi się więc do procedury i nie kształtuje uprawnień stron do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż – w odniesieniu do zarzutu niezgodności § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

z art. 45 ust. 1 Konstytucji – nie został spełniony wymóg uzasadnienia zarzutu z przywołaniem dowodów na jego poparcie. W związku z tym postępowanie co do tego zarzutu podlega umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.

Drugim kwestionowanym przepisem jest art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, któremu Sąd pytający zarzucił brak wytycznych co do treści wspomnianego w nim rozporządzenia i, tym samym, niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Lakoniczne uzasadnienie tego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że „[z]awarte (...) w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc z urzędu jest zbyt ogólne (blankietowe), gdyż nie wskazuje na przesłanki czy kryteria jakimi winien kierować się w tym zakresie organ wydający rozporządzenie (brak ustawowych wytycznych dotyczących tego aktu – w kwestionowanym zakresie)”.

Przed przystąpieniem do analizy tego zarzutu w pierwszej kolejności rozważyć trzeba, czy w trybie pytania prawnego dopuszczalna jest ocena konstytucyjności przepisu ustawowego zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia, a w szczególności, czy tego rodzaju przepis może być uznany za podstawę prawną rozstrzygnięcia sądu. Przypomnienia wymaga bowiem, że sąd pytający może kwestionować tylko konstytucyjność takiego przepisu, który zamierza uczynić podstawą swojego rozstrzygnięcia i który potencjalnie nadaje się do tego, by stanowić taką podstawę prawną rozstrzygnięcia. Jest to warunek konieczny do stwierdzenia, że została spełniona przesłanka funkcjonalna pytania prawnego, o której mowa w art. 193 Konstytucji.

Sąd pytający w żaden sposób nie uprawdopodobnił tego, że art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze może być podstawą prawną jego rozstrzygnięcia i, tym samym, że pytanie prawne w tej części spełnia przesłankę funkcjonalną. Z uwagi na to jednak, że przedmiotem pytania prawnego uczynił łącznie § 19

pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości oraz art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, konieczne jest odniesienie się do kwestii dopuszczalności ich kontroli.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że derogacja przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego powoduje, iż „traci moc również akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu” (zob. m.in. wyroki Trybunału: z dnia 28 czerwca 2000 r., sygn. akt K. 34/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 142; z dnia 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 28; z dnia 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 11). Stąd stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności delegacji ustawowej powoduje „konsekwencje – co zrozumiałe – także w stosunku do ściśle powiązanego z nią rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym rozporządzenie wykonawcze do ustawy niemające «punktu zaczepienia» w ustawie” (wyrok z dnia 12 września 2006 r., sygn. akt K 55/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 104). Trybunał przyjmuje także, iż w postępowaniu wszczętym pytaniem prawnym warunkiem koniecznym do kontroli przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia jest stwierdzenie, że podstawą prawną rozstrzygnięcia będzie przepis wydany na podstawie tego upoważnienia rozporządzenia (zob. postanowienie Trybunału z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt P 8/14, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 20). W stanie faktycznym niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia Sądu pytającego w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. W tej sytuacji ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze miałyby wpływ na rozstrzygnięcie sprawy przez Sąd pytający, gdyż spowodowałyby odpadnięcie podstawy prawnej obowiązywania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zawierającego kwestionowany § 19

pkt 1. To prowadzi do wniosku, że art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze mógłby stanowić przedmiot kontroli w niniejszym postępowaniu.

Ustalenie wszakże, iż przedmiotem pytania prawnego uczyniony został przepis, który może być podstawą prawną rozstrzygnięcia sądowego, nie przesądza jeszcze dopuszczalności merytorycznego rozpoznania tegoż pytania. Konieczne jest bowiem, jak podkreślano to już powyżej, uzasadnienie przez sąd zarzutu niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu z przywołaniem dowodów na jego poparcie.

W związku z tym należy przypomnieć, że badanie przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu pominięcia w upoważnieniu ustawowym wytycznych co do treści rozporządzenia ograniczać się może jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze, do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich całkowity brak stanowi oczywistą obrazę art. 92 ust. 1 Konstytucji. Po drugie, do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje w swoim orzecznictwie, że „wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, lecz „możliwe jest też ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie” (wyrok Trybunału z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120).

Sąd pytający zarzucił, że w delegacji ustawowej, zawartej w art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, nie zamieszczono żadnych wytycznych dla Ministra Sprawiedliwości w zakresie zleconego mu tym przepisem określenia maksymalnej wysokości opłat za pomoc prawną udzieloną z urzędu. Analiza tego przepisu wskazuje, że istotnie wytycznych takich on nie zawiera, jednakże,

aby móc stwierdzić jego niekonstytucyjność, konieczne byłoby ustalenie, że wytyczne takie nie mogą być zrekonstruowane również w oparciu o pozostałe przepisy ustawy – Prawo o adwokaturze. Sąd pytający do kwestii tej w ogóle się nie odniósł, nie dokonując w uzasadnieniu pytania prawnego jakiegokolwiek analizy stanu prawnego w tym zakresie. Tym samym nie można uznać, że uzasadnienie tego zarzutu spełnia wymogi określone w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, wobec czego postępowanie w tym zakresie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego

*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego