



RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 21.07. 2020 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLERIA	
wpl. dnia	21. 07. 2020
Nr wg EZD	

PK VIII TK 140.2019

SK 83/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną J S. o stwierdzenie, że § 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 18) jest niezgodny z art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący J S. – adwokat, był pełnomocnikiem z urzędu w prowadzonym przed Sądem Okręgowym w P postępowaniu, którego przedmiotem było prawo do renty socjalnej odwołującego się A J., reprezentowanego przez Skarżącego. Postanowieniem zawartym w wyroku Sądu Apelacyjnego w Ł z dnia czerwca 2018 r., sygn. , przyznano Skarżącemu – pełnomocnikowi z urzędu, na podstawie § 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 (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 18; dalej: „rozporządzenie z 2016 r.”), kwotę zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu apelacyjnym oraz kwotę zł tytułem zwrotu wydatków.

Skarżący złożył, we własnym imieniu, zażalenie na to rozstrzygnięcie.

Sąd Apelacyjny w Ł , postanowieniem z dnia stycznia 2019 r., sygn. , zażalenie oddalił, wskazując w uzasadnieniu swego postanowienia, że zaskarżone rozstrzygnięcie jest prawidłowe, nie podzielając przy tym argumentów Skarżącego dotyczących kwestii zgodności z Konstytucją przepisu, będącego podstawą orzeczenia o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Skarżący wskazał, że w toku procesu w sprawie, w której występował jako pełnomocnik z urzędu, doszło do zmiany stanu prawnego w zakresie stawek adwokackich w sprawach ubezpieczeń społecznych. W dacie odwołania od decyzji

Zakładu Ubezpieczeń Społecznych we wrześniu 2016 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U., poz. 1801 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2015 r.”), które w § 15 ust. 2 przewidywało „stawkę adwokacką” za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych na poziomie 360 zł. Na podstawie tego właśnie przepisu Sąd Okręgowy (sąd pierwszej instancji) przyznał Skarżącemu kwotę 360 zł. Pod rządami rozporządzenia z 2016 r. „stawka adwokacka” za sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych wynosi 90 zł., zaś stawka minimalna w postępowaniu apelacyjnym została, stosownie do zaskarżonego przepisu, ustalona na kwotę 120 zł i taką też kwotę, powiększona jedynie o stawkę podatku od towarów i usług, przyznał Skarżącemu Sąd Apelacyjny w Ł.

Skarżący stwierdził, że zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r., poz. 1513 ze zm.; dalej: „Prawo o adwokaturze”) Minister Sprawiedliwości został upoważniony do określenia, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, szczegółowych zasad ustalania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalenia oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. Zdaniem Skarżącego, upoważnienie, a przez to i wydane na jego podstawie rozporządzenie z 2016 r., są niezgodne z powołanymi w skardze konstytucyjnej wzorcami kontroli. Upoważnienie z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze nie odpowiada przede wszystkim wynikającemu z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji wymogowi, by upoważnienie miało charakter szczegółowy. Warunek ten jest zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, rozumiany jako szczegółowość podmiotowa (dokładne określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia), szczegółowość przedmiotowa (dokładne określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu) oraz szczegółowość treściowa (określenie wytycznych). Skarżący wyraził

przekonanie, że ani zawierający upoważnienia przepis art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze, ani żaden inny przepis tej ustawy nie zawiera wytycznych, co oznacza, że ustawodawca, nie wyznaczając jakichkolwiek kryteriów lub miernika, które należy uwzględnić przy ustalaniu stawek, pozostawił w tym zakresie zupełną swobodę Ministrowi Sprawiedliwości. Rozporządzenie wydane w wykonaniu upoważnienia z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze nie może być wobec tego uznane za odpowiadające zasadzie, że rozporządzenie wykonuje i jedynie konkretyzuje przepisy ustawy.

Skarżący zauważył, iż na podstawie Prawa o adwokaturze, a ściślej – jego art. 16 ust. 2 i 3 – wydano rozporządzenie, które reguluje minimalne stawki adwokackie „za sprawy z wyboru”. W tym jednak przypadku wytyczne są jasne – Minister Sprawiedliwości, upoważniony do wydania również tego rozporządzenie, winien kierować się rodzajem i zawilnością sprawy oraz wymaganym nakładem pracy adwokata. Ustawodawca wprost dopuścił również, by ukształtował stawki do sześciokrotności minimalnej stawki. Na gruncie upoważnienia z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze możliwość taka nie została wprawdzie wprost wyłączona, lecz Minister Sprawiedliwości wykluczył taką możliwość ustalając maksymalną stawkę w wysokości półtorakrotności stawki podstawowej.

Wedle Skarżącego okoliczności te uprawniają do postawienia przepisowi § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. zarzutu niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W związku z naruszeniem art. 92 ust. 1 Konstytucji pozostaje również zarzut naruszenia art. 7 Konstytucji, który wyraża zasadę legalizmu. Skoro – twierdzi Skarżący – Minister Sprawiedliwości, nie posiadając ku temu wyraźnej, a nie tylko domniemanej podstawy, nie był władny wydać rozporządzenia, to wydając je mimo to – naruszył zasadę legalizmu. Organ wydający rozporządzenie

z 2016 r. nie mógł w ogóle działać w granicach prawa, bo granica ta nie została przez ustawodawcę w żaden sposób określona.

Skarżący wskazał również, że zaskarżony przepis narusza zasadę konstytucyjnej ochrony praw majątkowych, o której mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji. Bezspornym jest – zdaniem Skarżącej – że prawo do wynagrodzenia za reprezentowanie strony postępowania sądowego z urzędu chroni szeroko rozumiany interes majątkowy pełnomocnika będącego adwokatem. Skoro Konstytucja nakłada na państwo powinność ochrony nie tylko własności, ale również innych praw majątkowych, to określona w zaskarżonym przepisie stawka, z uwagi na „zaniżoną wartość”, pozbawia Skarżącego – w sposób arbitralny – części wynagrodzenia za pomoc udzieloną z urzędu (pismo procesowe Skarżącego z dnia 16 sierpnia 2019 r.).

Skarżący stwierdził, że z żadnego przepisu ustawy zasadniczej nie da się wyprowadzić normy, która jednoznacznie wskazywałaby, że określona w przepisie § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. stawka jest adekwatna lub nie. Chodzi jednak o to, że stawki adwokackie zostały obniżone, co nastąpiło w toku sprawy, w której Skarżący reprezentował z urzędu stronę postępowania. Obniżenie stawek w rozporządzeniu z 2016 r. względem wysokości stawek określonych w rozporządzeniu z 2015 r. nie ma merytorycznego uzasadnienia, a spowodowane zostało – jak wynika z przypuszczeń Skarżącego – jedynie liczbą spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, w znacznej części przegranych przez organy rentowe. Obniżenie wysokości stawek adwokackich nie uwzględnia takich czynników jak inflacja, minimalne lub przeciętne wynagrodzenie, co prowadzi do oderwania tych stawek od jakichkolwiek czynników ekonomicznych. W efekcie nastąpiło przerzucenie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu ze Skarbu Państwa na pełnomocnika z urzędu i zmniejszenie ekonomicznego zaangażowania Skarbu Państwa. Skarżący szcze-

gółowo przedstawił zakres czynności, których musiał dokonać w związku z wykonywaniem zastępstwa procesowego z urzędu, podkreślając, że włożony przez niego nakład pracy jest nieadekwatny do wysokości przyznanego mu wynagrodzenia.

Skarżący podkreślił, że w myśl zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, przy czym ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. 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 określić wysokość takich stawek. Z tego względu, tj. w związku z niespełnieniem wymogu ustawowej formy ograniczenia, w skardze konstytucyjnej pominięto – jako zbędną – analizę kwestionowanej regulacji na podstawie tzw. testu proporcjonalności.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zarzutów przedstawionych przez Skarżącego, oceny wymaga formalna dopuszczalność skargi konstytucyjnej. W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkujących umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszystkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych – właściwych i aktualnych w odniesieniu do kontroli konstytucyjności aktów normatywnych w ogólności, bez względu na sposób jej zainicjowania (skargą konstytucyjną, pytaniem prawnym czy wnioskiem). Rozpoznanie skargi konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności.

Trybunał Konstytucyjny, postanowieniem z dnia 30 października 2019 r., sygn. Ts 100/19, po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym nadał bieg przedmiotowej skardze konstytucyjnej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego od dawna utrwalone jest jednak stanowisko, że zakończenie etapu wstępnego rozpoznania (formalnej weryfikacji) skargi konstytucyjnej nie wyłącza dalszej oceny warunków jej wniesienia, dokonywanej na kolejnym już etapie postępowania. Postanowienie o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania przez odpowiedni skład Trybunału nie przesądza więc ostatecznie o dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, bowiem – jak była już o tym mowa – Trybunał Konstytucyjny ma obowiązek ustalania na każdym etapie postępowania czy merytoryczna ocena zarzutów określonych w badanej skardze konstytucyjnej jest dopuszczalna. Trybunał Konstytucyjny nie jest przy tym związany stanowiskiem zajęтым w zarządzeniu lub postanowieniu zamykającym wstępne rozpoznanie. Kontrolując istnienie pozytywnych oraz brak ujemnych przesłanek procesowych Trybunał może bowiem dojść do wniosków odmiennych niż te, które zostały uprzednio wyrażone w postanowieniu wydanym na etapie wstępnego rozpoznania konkretnej skargi konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 2010 r., sygn. SK 10/08, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 99 i postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 czerwca 2008 r., sygn. SK 15/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 98; z dnia 11 września 2012 r., sygn. SK 19/12, OTK ZU nr 8/A/2012, poz. 98 i z dnia 18 grudnia 2019 r., sygn. SK 71/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 2).

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Przedmiotem zaskarżenia może

być zatem wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego orzeczono wolnościach lub prawach albo o obowiązkach Skarżącego, określonych w Konstytucji

Jako przedmiot kontroli Skarżący wskazał przepis § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., mający następujące brzmienie:

„§ 16. 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.”

Zaskarżony przepis reguluje wysokość stawek wynagrodzenia adwokackiego w cywilnym postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym.

Na gruncie kwestionowanego przepisu, w perspektywie również pozostałych, niezaskarżonych w skardze konstytucyjnej jednostek redakcyjnych § 16, który w całości dotyczy stawek wynagrodzenia adwokackiego w postępowaniach cywilnych odwoławczych i nadzwyczajnych, można dostrzec trzy podstawowe założenia konstrukcyjne przyjęte przez prawodawcę.

Po pierwsze, „minimalna” opłata jest niezależna od wysokości stawki liczonej od wartości przedmiotu zaskarżenia poprzez odesłanie do przepisów szczególnych rozporządzenia z 2016 r.

Po drugie, prawodawca przewidział zróżnicowanie wysokości stawki (procentu bazowej opłaty) w zależności od tego, czy pełnomocnik prowadził daną sprawę we wcześniejszym stadium postępowania. Jeśli pełnomocnik z urzędu ustanowiony zostanie dla strony dopiero w celu reprezentacji w postępowaniu apelacyjnym, przysługiwać mu będzie opłata obliczona jako wyższy procent opłaty przewidzianej dla tego rodzaju spraw, aniżeli w sytuacji, gdy ten konkretny pełnomocnik z urzędu prowadził już sprawę w pierwszej instancji.

Po trzecie, rozporządzenie różnicuje wysokość stawki, zarówno w odniesieniu do przyjętego procentu bazowej opłaty, jak i w zakresie „minimalnej” opłaty, w zależności od tego, przed jakim sądem pełnomocnik z urzędu prowadzi sprawę. W przypadku postępowania apelacyjnego przed sądem apelacyjnym – jak w sprawie, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną – stawka pełnomocnika z urzędu wynosi 75% stawki bazowej lub 100 % stawki bazowej (jeśli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam adwokat), jednak nie mniej niż 120 zł. W przypadku postępowania apelacyjnego przed sądem okręgowym wskazane wartości wynoszą odpowiednio: 50% i 75% oraz 60 zł.

Z przedstawionej analizy wynika, że podstawą określenia wysokości opłaty z tytułu zastępstwa procesowego sprawowanego przez adwokata ustanowionego z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym są opłaty określone w rozporządzeniu z 2016 r. dla poszczególnych rodzajów spraw w postępowaniu pierwszoinstancyjnym (opłaty bazowe). W postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym opłata wynosi 75% lub 100% owej bazowej opłaty, zatem jej faktyczna wysokość jest funkcją opłaty bazowej i wskazanego wyżej procentu. W tym sensie rzeczywista wysokość opłaty z tytułu zastępstwa procesowego sprawowanego przez adwokata z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym jest determinowana przez stosowny przepis rozporządzenia z 2016 r. określający opłatę w danym rodzaju spraw. Dopiero jeśli obliczona we wskazany sposób opłata byłaby niższa niż 120 zł, to kwota ta – jako „minimalna” we wskazanym wyżej znaczeniu – stanowi opłatę z tytułu zastępstwa sprawowanego przez adwokata z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym.

Można przyjąć, że ze względu na zastosowaną w rozporządzeniu z 2016 r. konstrukcję normatywną, podstawą prawną określenia wysokości opłaty adwokata ustanowionego z urzędu – z tytułu zastępstwa prawnego wykonywanego w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym – stanowiącej element

ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, nie jest wyłącznie przepis § 16 ust. 1 pkt 2, lecz również przepis rozporządzenia określający opłatę w danym rodzaju spraw. W pierwszej bowiem kolejności należy określić, jakiego rodzaju sprawy dotyczy postępowanie, w którym występuje adwokat z urzędu, następnie stwierdzić jaka jest wysokość opłata (bazowa) w tego rodzaju sprawie, po czym określić opłatę za prowadzenie sprawy tego rodzaju w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym stosując odpowiedni procentowy 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.

Skarżący podkreślił, że „podstawą orzeczenia o kosztach pomocy udzielonej z urzędu (w jego sprawie – przyp. wł.) niewątpliwie był przepis § 16 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.” (skarga konstytucyjna, s. 3). Odnosząc się do tego stwierdzenia należy jednak zwrócić uwagę, że choć istotnie Sąd Apelacyjny w Ł , w wyroku z dnia czerwca 2018 r., sygn. , przyznając i nakazując wypłacić ze Skarbu Państwa na rzecz Skarżącego kwotę zł tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu apelacyjnym powołał, jako podstawę swego rozstrzygnięcia o kosztach nieopłaconej pomocy z urzędu, wyłącznie § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., to jednak nie budzi wątpliwości, że mimo przyznania Skarżącemu – tytułem opłaty – kwoty zł, odpowiadającej stawce „minimalnej” z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., określenie należnej dla pełnomocnika opłaty za sprawowane zastępstwo prawne w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym nastąpiło w wyżej przedstawiony sposób, co z kolei jednoznacznie wynika z postanowienia Sądu Apelacyjnego w Ł , z dnia stycznia 2019 r., sygn. W orze-

czeniu tym, z którego wydaniem Skarżący łączy naruszenie swych konstytucyjnych praw, wskazano wszak wyraźnie, że „w przypadku zastosowanego w zaskarżonym postanowieniu rozporządzenia z 3 października 2016 r. wydanego na podstawie delegacji zawartej w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze stawka minimalna (§ 15 ust. 2 i § 16 ust. 1 pkt 2) wynosiła 120 złotych (...) zwiększona (...) o podatek VAT” (uzasadnienie postanowienia Sądu Apelacyjnego w Ł., z dnia stycznia 2019 r., sygn.).

Mając na uwadze powyższe, a także w świetle przedstawionej w skardze konstytucyjnej argumentacji, można mieć wątpliwość co do prawidłowości określenia przedmiotu zaskarżenia. W skardze konstytucyjnej należy bowiem wykazać, że to właśnie zaskarżony przepis stanowi źródło naruszenia konstytucyjnych wolności i praw skarżącego, co jest wymogiem wynikającym bezpośrednio z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Dopuszczalność skutecznego wniesienia, a następnie merytorycznego rozpatrzenia skargi konstytucyjnej, uzależniona jest w zasadniczym stopniu od spełnienia trzech podstawowych przesłanek. Pierwszą z nich stanowi naruszenie określonych w Konstytucji wolności lub praw, których skarżący jest podmiotem, druga obejmuje wskazanie ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji rozstrzygającego o wolnościach lub prawach skarżącego, trzecia natomiast wiąże się z koniecznością wykazania, że to ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności i praw (*vide* – postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. SK 13/09, OTK ZU nr 6/A.2011, poz. 68; z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. SK 15/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 10 i z dnia 11 kwietnia 2018 r., sygn. SK 24/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 17). Istoty ostatniej ze wskazanych przesłanek nie należy przy tym widzieć li tylko w perspektywie oczywistego rozróżnienia „skargi na przepis” oraz, wykluczającej kontrolę konstytucyjności, „skargi na stosowanie

prawa”, ale również jako wyraźne podkreślenie wynikającego z art. 79 ust. 1 Konstytucji wymogu, w myśl którego zaskarżone przepisy powinny być źródłem naruszenia konstytucyjnych praw wskazanych w skardze konstytucyjnej. 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. Chodzi tu bowiem, jak wyraził to Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 15 października 2019 r., sygn. SK 10/19, o tzw. „podwójną kwalifikację” przepisów uczynionych przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną. Będąc podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego przez sąd lub organ administracji publicznej, muszą one prowadzić jednocześnie do naruszenia wskazywanych przez skarżącego konstytucyjnych wolności lub praw. Skarżący, który jest przecież zobligowany do prawidłowego oznaczenia w skardze konstytucyjnej przedmiotu kontroli [por. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „u.o.t.p.TK”)] musi wykazać, że zaskarżone przepisy posiadają taką właśnie podwójną kwalifikację, a więc, po pierwsze, że były podstawą prawną ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego oraz, po drugie, że to w treści normatywnej tych przepisów tkwi bezpośrednia przyczyna naruszenia określonych w Konstytucji wolności i praw skarżącego (*vide* – OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 54; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 grudnia 2005 r., sygn. SK 33/04, OTK ZU nr 11/A/2005, poz. 130, a także postanowienia: z dnia 16 marca 2010 r., sygn. SK 57/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 31; z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. SK 59/12, OTK ZU nr 9/A/2013, poz. 144 i z dnia 17 maja 2017 r., sygn. SK 7/16, OTK ZU A/2017, poz. 42). Skarżący może uczynić przedmiotem zaskarżenia wyłącznie przepisy zastosowane w jego sprawie, które legły u podstaw ostatecznego jej rozstrzygnięcia przez sąd lub organ administracji publicznej. Warunek ten spełniony jest zaś wówczas, gdy kwestionowany w skardze akt normatywny 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 (*vide* – postanowienie pełnego składu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2005 r., sygn. SK 27/04, OTK ZU nr 7/A/2005, poz. 84). Innymi słowy, musi istnieć ścisły, merytoryczny związek między treścią normatywną zaskarżonej regulacji, treścią wydanego na podstawie tej regulacji ostatecznego rozstrzygnięcia organu władzy publicznej, dotyczącego sfery wolności i praw konstytucyjnych skarżącego oraz podniesionym przez skarżącego w skardze konstytucyjnej naruszeniem wolności lub praw konstytucyjnych. Związek ten – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny – może zresztą występować także wówczas, gdy sąd nie wymienił *expressis verbis* w sentencji lub uzasadnieniu przepisu, który warunkował jego rozstrzygnięcie. To bowiem, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów doprowadził ostatecznie sąd do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu i czy zostanie w nim uzewnętrzony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia, jest w gruncie rzeczy kwestią techniczną. Sam fakt niepowołania konkretnego przepisu w sentencji czy nawet w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia nie przesądza jeszcze o tym, że nie stanowił on podstawy wydanego orzeczenia w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 11; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2007 r., sygn. SK 49/05, OTK ZU nr 4/A/2007, poz. 39 i postanowienie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 11).

Skarżący zarzuca kwestionowanej regulacji, że prowadzi ona w istocie do przerzucenia na niego kosztów sprawowanego zastępstwa prawnego z urzędu. W skardze konstytucyjnej wielokrotnie podkreślano również, że źródłem naruszenia praw jest „obniżenie” wysokości wynagrodzenia. Jak podkreśla Skarżący,

„w realiach niniejszej sprawy, przyznana na podstawie § 16 ust. 1 pkt Rozporządzenia kwota 120 zł, oceniana indywidualnie, jak i w zestawieniu z wcześniejszymi stawkami, czyni prawo do wynagrodzenia iluzorycznym” (skarga konstytucyjna, s. 11) a „obniżenie wysokości wynagrodzenia jest w istocie pozbawieniem prawa do części innego prawa majątkowego” (skarga konstytucyjna, s. 10). Istotnym elementem zarzutów Skarżącego jest więc teza o „obniżeniu” wynagrodzenia adwokackiego z tytułu pomocy prawnej sprawowanej z urzędu. Na gruncie zaskarżonego przepisu § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. wymaga ona jednak weryfikacji.

Porównując treść zaskarżonego § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. z odpowiadającym mu przepisem § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r. łatwo dostrzec, że oba unormowania oparto na tych samych, omówionych już wyżej założeniach. Oba przepisy mają też niemal identyczną konstrukcję, w tym przewidują taki sam, odniesiony do „opłaty bazowej”, współczynnik procentowy określania wysokości opłaty w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym (75%, ew. 100% – jeśli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam adwokat). Istotne są jednak dwie różnice: po pierwsze w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. jest mowa o „opłacie”, podczas gdy w jego odpowiedniku w rozporządzeniu z 2015 r. – o „opłacie maksymalnej”; po drugie zaś – z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. wynika, że opłata za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym nie może być mniejsza niż 120 zł, natomiast § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r. stanowił, że „opłata maksymalna” za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym nie może być mniejsza niż 240 zł.

Ocena wskazanych różnic pomiędzy zaskarżonym przepisem a jego odpowiednikiem w rozporządzeniu z 2015 r. musi jednak uwzględniać odmienne metody określenia wysokości opłat za czynności adwokackie. W rozporządzeniu z 2015 r. posłużono się konstrukcją „opłaty maksymalnej”, za pomocą której oznaczono opłaty w poszczególnych rodzajach spraw, zastrzegając wszakże w § 4 ust.

1 tego rozporządzenia, że opłatę „ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2 – 4” [przepis ten, wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (Dz. U., poz. 769) został uznany za niezgodny z Konstytucją], oraz, w § 4 ust. 2 powołanego rozporządzenia, że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w § 4 ust. 1, a nieprzekraczającej opłaty maksymalnej, następuje z uwzględnieniem stopnia zawłości sprawy, nakładu pracy adwokata oraz szeregu innych okoliczności, które – zdaniem prawodawcy – uzasadniają ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż 1/2 opłaty maksymalnej.

W rozporządzeniu z 2016 r. odstąpiono od konstrukcji „opłaty maksymalnej” na rzecz określenia w poszczególnych rodzajach spraw „opłaty” i jednoznacznego stwierdzenia – w § 4 ust. 1 tego rozporządzenia – że opłatę ustala się w wysokości określonej w jego rozdziałach 2 – 4, oraz że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w § 4 ust. 1, a nieprzekraczającej 150% opłat wskazanych w rozdziałach 2 – 4 rozporządzenia z 2016 r., następuje z uwzględnieniem zawłości 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. .

W świetle powyższego nietrudno dostrzec, że – uwzględniając przytoczoną wyżej regułę z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., wedle której opłatę ustala się w wysokości 1/2 opłaty maksymalnej – zaskarżony przepis nie obniżył minimalnej wysokości opłaty z tytułu zastępstwa prawnego sprawowanego przez adwokata ustanowionego z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym. W obu rozporządzeniach najniższa („minimalna”) opłata – przy założeniu, że w sprawie nie zachodzą szczególne okoliczności uzasadniające jej ustalenie w większej wysokości (a tak było w sprawie Skarżącego) – wynosi 120 zł.

Istotna zmiana względem poprzedniego stanu prawnego wynika natomiast z § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. Przepis ten stanowi bowiem, że w sprawach

o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach podlegania ubezpieczeniom społecznym, opłaty wynoszą 90 zł. W rozporządzeniu z 2015 r. opłaty maksymalne w tego rodzaju sprawach określono zaś w kwocie 360 zł, co – uwzględniając zasadę z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, że opłatę ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej – oznacza, iż opłata ta nie mogła być niższa niż 180 zł. To, że Skarżącemu przyznano, tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu apelacyjnym, kwotę odpowiadającą minimalnej opłacie z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. (powiększonej o kwotę VAT), jest konsekwencją wysokości opłaty w sprawach o świadczenia pieniężne z tytułu ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach podlegania ubezpieczeniom społecznym, która jest *de facto* o połowę niższa niż ta, wynikająca z rozporządzenia z 2015 r. Co więcej, w przypadku, gdyby w obecnie obowiązującym rozporządzeniu z 2016 r. opłata w tego rodzaju sprawach, jak ta, w której zastępstwo prawne z urzędu sprawował Skarżący, odpowiadała połowie opłaty maksymalnej z rozporządzenia z 2015 r., to przyznana tytułem zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym byłaby wyższa niż kwota minimalna, wynikająca z zaskarżonego § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., nawet wówczas, gdyby zastosowano przelicznik 75% opłaty, tj. z uwzględnieniem tego, że Skarżący był pełnomocnikiem z urzędu w tej samej sprawie także przed sądem I instancji.

Nie ulega zatem wątpliwości, że to nie zaskarżony przepis § 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 przepis § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej daje wyraz świadomości tego faktu wska-

zując, że „Minister Sprawiedliwości dokonując zmiany stawki adwokackiej w zakresie spraw ubezpieczenia społecznego działał arbitralnie” (skarga konstytucyjna, s. 10) czy omawiając przypuszczalne racje, którymi mógł kierować się prawodawca określając opłaty w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym na tak nieadekwatnym do przedmiotu postępowania w tych sprawach poziomie. Tym bardziej niezrozumiałym musi być jednak sposób sformułowania w *petitum* skargi konstytucyjnej przedmiotu zaskarżenia, w którym nie tylko nie wskazano – jak przedmiotu kontroli – § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., ale nawet nie określono zakresu stosowania zakwestionowanego § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., czym zawężonoby postulowaną kontrolę konstytucyjności wyłącznie do spraw określonych w § 15 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego utrwaliła się zasada *falsa demonstratio non nocet*, zgodnie z którą podstawowe znaczenie ma istota sprawy, a nie jej oznaczenie. Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie stawał na stanowisku, że na wniosek, skargę lub pytanie prawne składa się cała treść pisma, a w *petitum* następuje jedynie usystematyzowanie wątpliwości oraz wskazanie głównych w tym względzie wzorców kontroli (*vide* – postanowienie z dnia 24 września 2013 r., sygn. SK 39/12, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 107; por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 15 i z dnia 8 czerwca 2010 r., sygn. P 62/08, OTK ZU nr 5/A/2010, poz. 47). Zasadę tę należy jednak interpretować w perspektywie rządzącej postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym zasady skargowości i wynikającego z niej związania Sądu Konstytucyjnego granicami wniosku, pytania prawnego czy skargi konstytucyjnej (art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK). Zakres zaskarżenia obejmuje zaś wskazanie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części (określenie przedmiotu kontroli) oraz sformułowanie zarzutu niezgodności

z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (wskazanie wzorca kontroli). W odniesieniu do skargi konstytucyjnej, szczególne wymagania stawia tu art. 53 ust. 1 pkt 1 i 2 u.o.t.p.TK, który nakazuje skarżącemu określenie kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji orzekła ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach Skarżącego określonych w Konstytucji i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niezgodności z Konstytucją.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że na zasadzie *falsa demonstratio non nocet* można skorygować przedmiot zaskarżenia, jeżeli został on wskazany w całości, a odnosi się tylko do części kwestionowanego przepisu i tylko w takim zakresie został uzasadniony (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. SK 6/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 62; por. wyroki z dnia 9 października 2013 r., sygn. SK 40/12, OTK ZU nr 7/A/2013 r., poz. 97 i z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. SK 3/13, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 41).

Sąd Konstytucyjny zwracał także uwagę, że również wtedy, gdy wnioskodawca kwestionowaną treść normatywną wiąże z pewnym redakcyjnie wyodrębnionym fragmentem ustawy, podczas gdy do zrekonstruowania tej treści trzeba wziąć pod uwagę także inny (niewskazany przez wnioskodawcę) fragment tej samej ustawy, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby Trybunał Konstytucyjny poddał kontroli wszystkie przepisy ustawy, z których wynika kwestionowana przez wnioskodawcę treść normatywna (*vide* – postanowienie z dnia 11 lipca 2019 r., sygn. P 18/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 50). Zasadę *falsa demonstratio non nocet* powoływano także wtedy, gdy inicjator kontroli konstytucyjności powołał „przepis podstawowy” nie wskazując przepisu związkowego, koniecznego do odtworzenia treści zaskarżonej normy prawnej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 listopada 2019 r., sygn. SK 26/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 64)

Z drugiej jednak strony Trybunał Konstytucyjny podkreślał także, iż zasada *falsa demonstratio non nocet* nie może być rozumiana jako instrument eliminujący stosowanie zasady skargowości w postępowaniu przed Trybunałem, a zatem nie może służyć sanowaniu przez Trybunał – w zastępstwie skarżącego – braków formalnych wniesionej skargi konstytucyjnej, w tym także braku polegającego na niepoprawnym wskazaniu przedmiotu skargi konstytucyjnej. W myśl powołanej zasady skargowości, Trybunał Konstytucyjny nie może wyjść poza zarzuty sformułowane w skardze konstytucyjnej, gdyż bada on akt normatywny tylko w części wskazanej przez wnioskodawcę w tym sensie, że przedmiotem badania czyni kwestionowaną przez wnioskodawcę treść normatywną wyrażoną wprost w przepisach tego aktu lub z przepisów tych wynikającą, co do której odnosi się zarzut niekonstytucyjności podniesiony przez wnioskodawcę (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 39/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 161 oraz postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 22 marca 2011 r., sygn. Ts 236, OTK ZU nr 2/B/2011, poz. 170 i z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. Ts 90/12, OTK ZU nr 4/B/2014). Dotyczy to również sytuacji, gdy sytuacja, gdy skarżący nie wskazał ani w *petitum* skargi, ani w jej uzasadnieniu wszystkich przepisów, z których wynika kwestionowana norma prawna, upatrując naruszenia swych konstytucyjnych wolności i praw wyłącznie z punktu widzenia jednego, wskazanego jako przedmiot kontroli, przepisu (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 marca 2014 r., sygn. Ts 197/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 157). W postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., sygn. K 40/13, Trybunał Konstytucyjny podkreślił z kolei, że proceduralna reguła *falsa demonstratio non nocet* nie stanowi alternatywy wobec zasady związania granicami pisma procesowego. Nie można bowiem przyjąć, że Trybunał ma obowiązek w każdym wypadku automatycznie „poszukiwać” dodatkowych wzorców kontroli konstytucyjności, „uzupełniać” pisma procesowe wnioskodawców o niewymienione w nich i – w opinii Trybunału – trafniejsze wzorce konstytucyjne”, przy czym uwagi te należy także odnieść odpowiednio do wymagania precyzyjnego wskazania treści

żądania we wniosku jak i dokładnego oznaczenia przedmiotu i zakresu zaskarżenia (OTK z 2017 r., seria A, poz. 12). Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu podkreślił, że zasada *falsa demonstratio non nocet* nakazuje odczytać zakres zaskarżenia zgodnie z intencjami podmiotu uruchamiającego postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, co jednak jest uzależnione od tego, czy owe intencje dają się – w świetle pisma inicjującego kontrolę konstytucyjności – jasno odczytać. Jednak w wypadku, gdy *petitum* i uzasadnienie pisma uniemożliwiają ustalenie rzeczywistej treści żądania, Trybunał nie może odnieść się do takiego wniosku (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. P 64/14, OTK ZU nr 10/A/2015, poz. 175).

W świetle *petitum* i uzasadnienia skargi konstytucyjnej jednoznaczne ustalenie rzeczywistego żądania Skarżącego, tak by możliwe było jego zrekonstruowanie przy zastosowaniu zasady *falsa demonstratio non nocet*, jest jednak – jak się wydanie – bardzo utrudnione. Warto zaznaczyć, że również sędzia Trybunału Konstytucyjnego w toku wstępnej kontroli przedmiotowej skargi konstytucyjnej powziął w tym zakresie pewne wątpliwości, skoro wezwał Skarżącego do usunięcia braków formalnych skargi, w tym m.in. przez wskazanie jakie wolności lub prawa skarżącego, wyrażone w art. 7, art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji i w jaki sposób zostały naruszone przez zakwestionowany w skardze przepis § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. Skarżący zaś, odpowiadając na zarządzenie z dnia 24 lipca 2019 r., stwierdził – w piśmie z dnia 16 sierpnia 2019 r. – że to „przepis § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia (...) [z 2016 r.] narusza wyrażone w przepisie art. 64 ust. 1 Konstytucji prawo do innych praw majątkowych”, oraz że „określona w przepisie § 16 ust. 1 pkt 3 [tak w piśmie z dnia 16 sierpnia 2019 r.; powinno być § 16 ust. 1 pkt 2 – przyp. wł.] stawka, z uwagi na zaniżoną wartość, pozbawia mnie [tj. Skarżącego – przyp. wł.] – w sposób arbitralny – części wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu”. W wyjaśnieniach swych Skarżący nie sprecyzował zatem, że źródłem „obniżenia” jego

wynagrodzenia jest obniżenie opłaty za pomoc prawną świadczoną z urzędu w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym. Ocena zaś wyraźnego wskazania, że to określona w przepisie § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. stawka pozbawiła Skarżącego części wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu, musi uwzględniać zakres normowania tego przepisu, obejmujący – co należy podkreślić – jedynie odpowiednie współczynniki procentowe (odniesione do stawek określonych w przepisach § 8 – 15 rozporządzenia z 2016 r. dotyczących opłat w poszczególnych rodzajach spraw, i służące do ustalenia wysokości opłaty w cywilnym postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnych w poszczególnych rodzajach spraw) oraz wysokość opłaty minimalnej w wysokości 120 zł. W przypadku owych współczynników kwestionowaniu może podlegać przyjęcie przez prawodawcę takiej a nie innej „wyceny” kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu w postępowaniu apelacyjnych przed sądem apelacyjnym, a więc relacji ich wysokości do wysokości takich kosztów w postępowaniu pierwszoinstancyjnych w danych rodzajach spraw. W tym zakresie brak jest jednak stosownej argumentacji w skardze konstytucyjnej, podobnie jak i odniesienia się do faktu, że w przypadku stawki minimalnej z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r. nie doszło do jej obniżenia względem rozporządzenia z 2015 r.

W świetle przedstawionych okoliczności należy zatem uznać, że postępowanie powinno podlegać umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

Niezależnie od powyższego wniosku należy podkreślić, iż nawet uznając, że skarga konstytucyjna spełnia warunki dopuszczalności jej merytorycznego rozpoznania, zawarta w niej argumentacja nie uzasadnia przedstawionych wobec zakwestionowanej regulacji zarzutów.

Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że prawo do wynagrodzenia adwokata, świadczącego pomoc prawną z urzędu, jako prawo majątkowe podlega gwarancjom konstytucyjnym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110 i z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11). Oparcie jednak argumentacji w tym zakresie wyłącznie na twierdzeniach o nieadekwatności ustalonej w sprawie Skarżącego opłaty, nieuwzględnianiu rozmaitych czynników ekonomicznych o charakterze ogólnym (inflacja, minimalne czy przeciętne wynagrodzenie), czy związanych z nakładem pracy nieadekwatnym – zdaniem Skarżącego – do przyznanego mu wynagrodzenia, jest niewystarczające. W powołanym wyroku z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że w sytuacji, gdy pierwotne źródło skargi konstytucyjnej stanowi negatywna ocena wysokości urzędowych stawek za pomoc świadczoną przez adwokatów, samo przekonanie skarżącego, że stawki te powinny być wyższe, nie jest wystarczające – nie są to argumenty, które miałyby walor konstytucyjny i dowodziły niezgodności z ustawą zasadniczą obowiązującej regulacji (*vide* – *op. cit.*). Nie istnieje zresztą – co przyznaje sam Skarżący – żaden obiektywny miernik, który umożliwiłby Trybunałowi Konstytucyjnemu ocenę zgodności konkretnej stawki lub opłaty z wytycznymi wynikającymi z art. 16 ust. 2 i 3 oraz z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze. Niewystarczające są twierdzenia o zawłości poszczególnym rodzajów spraw i wynikłego stąd koniecznego nakładu pracy adwokata oraz skonstatowania, że stawka jest nieadekwatna dla tych spraw (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 kwietnia 2016 r., sygn. U 7/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 6). Wysokość jednej, spośród wielu różnych stawek minimalnych za pomoc prawną, nie może też dowodzić naruszenia prawa do godziwego wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94). Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego uwzględnia zresztą nie tylko słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących

pomoc prawną z urzędu, ale także stara się uwzględniać całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł (np. z umów z klientem). Wynagrodzenie za pomoc prawną świadczoną z urzędu jest tylko częścią ich dochodów. Nie można wreszcie pominąć szczególnej, publicznoprawnej funkcji, jaką adwokaci (a także radcowie prawni) pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu. W tym kontekście można – zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – przyjąć, że uzasadnione jest, by ciężar pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, był rozdzielony pomiędzy Skarb Państwa i korporacje zawodowe profesjonalnych pełnomocników (adwokatów i radców prawnych) [*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, *op. cit.*].

Nie można oczywiście pominąć w tej analizie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15 (*op. cit.*), oraz z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 13). Ich znaczenie dla ewentualnego kierunku rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie jest jednak ograniczone.

W pierwszym z nich stwierdzono niezgodność § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.). Jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia, o niekonstytucyjności zdecydował „wieloletni brak reakcji Ministra Sprawiedliwości na zmiany ekonomiczne (...) [który] spowodował, że badana regulacja (określająca stawkę minimalną opłaty za czynności adwokackie w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego w wysokości 60 zł – przyp. wł.) całkowicie odbiegła od swojego celu – strona wygrywająca postępowanie (w szczególności, gdy był to ubezpieczony) nie uzyskiwała prawa do zwrotu (...) realnie poniesionych wydatków na pełnomocnika procesowego” (*ibidem*). Trzeba jednak podkreślić,

że Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku odnosił się do stawek minimalnych opłat adwokackich, a nie do opłat z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, oraz, co ważniejsze – ograniczenie praw majątkowych, którego źródłem było określenie „zaniżonej” stawki opłaty za czynności adwokackie w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, dotyczyło stron postępowania, a wysokość stawki oceniano w tym aspekcie, w jakim stanowi ona podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego na rzecz strony postępowania cywilnego.

Z kolei w drugim z powołanych wyroków, w którym stwierdzono niekonstytucyjność § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., wysokość opłat z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej sprawowanej z urzędu oceniano przed wszystkim pod kątem zasady równości i równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, przy uwzględnieniu zasad określania wysokości wynagrodzenia adwokatów ustanowionych z wyboru. W tym zaś aspekcie przedmiotowa skarga konstytucyjna nie zawiera żadnej argumentacji, czy to w odniesieniu do zasad ustalania wysokości opłaty w postępowaniu apelacyjnym, czy w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym.

Skarżący silnie wyeksponował w swej skardze konstytucyjnej zarzut naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 92 ust. 1 Konstytucji, uznając zarzut ten za podstawowy, czemu dał jednoznaczny wyraz w stwierdzeniu, że „uzasadnienie zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji mogłoby kwalifikować pozostałe jako zbędne” (skarga konstytucyjna, s. 7). Jednak nie tylko tok wywodu uzasadnienia, ale również sposób ujęcia wzorców kontroli w *petitum* skargi konstytucyjnej sugerują, że wzorzec z art. 92 ust. 1 Konstytucji Skarżący traktuje jako wzorzec samodzielny. Trybunał Konstytucyjny w swym orzecznictwie podkreśla zaś, że w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wzorcem kontroli mogą być tylko takie przepisy, które wyrażają określone konstytucyjne wolności

i prawa. Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, statuując ramy konstrukcyjne rozporządzenia wykonawczego do ustawy (zdanie pierwsze) oraz delegacji ustawowej do wydania takiego aktu wykonawczego (zdanie drugie), nie odnosi się wprost do konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie warunkuje wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43).

Trybunał Konstytucyjny generalnie nie wyklucza dopuszczalności kontroli przepisów rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji – także w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną – jednak wówczas zarzut przekroczenia ustawowego upoważnienia do wydania rozporządzenia powinien zostać powiązany przez skarżącego z zarzutem naruszenia konstytucyjnych praw podmiotowych, tj., gdy poza aspektem materialnym, polegającym na naruszeniu określonego konstytucyjnego prawa podmiotowego, skarżący podnosi również nierespektowanie przez prawodawcę warunków formalnych wynikających na przykład z art. 92 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 grudnia 2018 r., sygn. SK 10/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 73). Trybunał zauważył nawet, że w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej, w którym wzorcem kontroli może być przepis Konstytucji wyrażający prawo lub wolność, dopuszczalność rozpoznania zarzutu przekroczenia granic upoważnienia ustawowego, i powołania art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej jako wzorca kontroli, wynika ze struktury konstytucyjnego prawa podmiotowego oraz zasad jego ochrony w Konstytucji. Wykonywanie tego prawa podlega bowiem ograniczeniom, które muszą spełnić test wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji, dopuszczającego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności tylko w ustawie (*vide* – postanowienie z dnia 12 lipca 2016 r., sygn. SK 5/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 58). Jeśli zatem rozporządzenie nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, a jego regulacja stanowi ograniczenie konstytucyjnego prawa podmiotowego, to tym bardziej nie może być zgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji

(*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 czerwca 2006 r., sygn. SK 35/04, OTK ZU nr 6/A/2006, poz. 68).

W przedmiotowej sprawie, choć z *petitum* skargi konstytucyjnej, a zwłaszcza z konstrukcji jej uzasadnienia, wynikałoby, że art. 92 ust. 1 Konstytucji stanowi samoistny, a nawet główny wzorzec kontroli, to jednak argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wykazuje związek pomiędzy naruszeniem zasady ochrony konstytucyjnych praw majątkowych a art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, skoro podstawą rozstrzygnięcia wydanego wobec Skarżącego były przepisy rozporządzenia z 2016 r. Nakazywałoby to – kierując się zasadą *falsa demonstratio non nocet* – potraktować art. 92 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec związkowy do art. 64 ust. 1 Konstytucji. Nie zmienia to wszakże sformułowanego już wyżej stanowiska, iż w skardze konstytucyjnej nie przedstawiono wystarczających argumentów, które uzasadniałyby podstawowy zarzut Skarżącego, iż kwestionowana regulacja ogranicza jego prawa majątkowe.

Godzi się również zauważyć, iż także forsowana przez Skarżącego teza, iż rozporządzenie z 2016 r. wydane zostało nawet nie tyle z przekroczeniem delegacji ustawowej, ale na podstawie upoważnienia, które w ogóle nie zawiera wytycznych, i z tym powodów jest – wedle słów Skarżącego – „dowolne”, nie jest zasadna. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano bowiem, że przepisy Prawa o adwokaturze zawierają wytyczne w zakresie określenia szczegółowych zasad ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Wyraża je ta część przepisu art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, która obejmuje słowa „uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc”, pewne zaś elementy wytycznych można zrekonstruować z art. 16 ust. 2 i 3 powołanej ustawy, odnoszącego się do ustalania wysokości stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca

2016 r., sygn. P 70/15, *op. cit.*). Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, przyjmując, że upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze pozwala – zwłaszcza w kontekście art. 16 ust. 2 i 3 tej ustawy – na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania (*op. cit.*). Warto w tym miejscu szczególnie podkreślić fakt, iż w powołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność poddanej kontroli regulacji zawartej w rozporządzeniu z 2016 r., m.in. z art. 92 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji (niezgodność z wytycznymi).

Ostatni ze wskazanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli – art. 7 Konstytucji, powołany jako wzorzec samodzielny, statuuje zasadę legalizmu działania organów władzy publicznej. Jej naruszenie przez prawodawcę polega – zdaniem Skarżącego – na tym, że skoro delegacja ustawowa nie określiła dla organu upoważnionego do wydania rozporządzenia granic kompetencji prawotwórczej, to organ ten w ogóle nie mógł działać „w granicach prawa”. Powołanie przez Skarżącego tego przepisu ustawy zasadniczej służy, jak należy sądzić, przede wszystkim wzmocnieniu wymowy twierdzenia, iż rozporządzenie z 2016 r. zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego niezawierającego wytycznych. Ponadto przepis 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.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego