

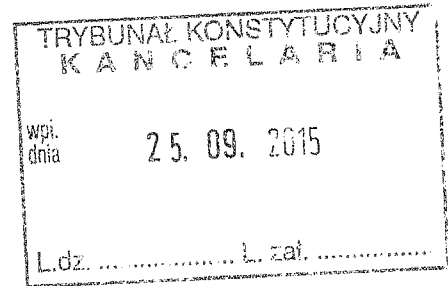


SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Sygn. akt SK 25/14

BAS-WPTK-1745/14

Warszawa, dnia 25 września 2015 r.



Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie skargi konstytucyjnej M S z 4 marca 2014 r. (sygn. akt SK 25/14), jednocześnie wnosząc o **umorzenie postępowania** w zakresie badania konstytucyjności ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

Uzasadnienie

I. Reżim prawny postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym

W dniu 30 sierpnia 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), której art. 138 uchylił ustawę z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.).

Jednakże w myśl art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., w sprawach wszczętych i niezakończonych przed wejściem w życie tej ustawy, w postępowaniu przed Trybunałem stosuje się przepisy dotychczasowe, jeżeli zachodzą przesłanki umorzenia postępowania. Ze względu na niepodzielność postępowania, tj. konieczność oparcia go na jednolitym reżimie prawnym, należy przyjąć, że przepis ten znajduje zastosowanie zarówno wtedy, gdy umorzeniu podlega postępowanie w całości, jak i wówczas, gdy przesłanki umorzenia odnoszą się tylko do części zakresu zaskarżenia.

Niniejsza sprawa została zainicjowana skargą konstytucyjną M S (dalej również: skarżąca) z 4 marca 2014 r. (dalej: skarga, skarga konstytucyjna). Sejm został powiadomiony o wszczęciu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2014 r. Na dzień wejścia w życie ustawy o TK z 2015 r. sprawa była zatem wszczęta, ale niezakończona. Ponieważ w sprawie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania (zob. *petitum* oraz pkt V niniejszego stanowiska), Sejm uznaje, że w postępowaniu tym powinny być stosowane przepisy dotychczasowe, tj. przepisy ustawy o TK z 1997 r.

II. Stan faktyczny sprawy

Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowanie skargą konstytucyjną wniesioną w związku z następującym stanem faktycznym. Postanowieniem z lipca 2013 r. (sygn. akt) Sąd Najwyższy zwolnił skazanego A W od obowiązku uiszczenia opłaty od wniosku

o wznowienie postępowania oraz ustanowił dla niego obrońcę z urzędu w osobie
M S

Skarżąca sporządziła września 2013 r. opinię o braku podstaw do wznowienia postępowania, jednocześnie wnosząc o przyznanie zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej skazanemu z urzędu. Postanowieniem z listopada 2013 r. Sąd Najwyższy zasądził od Skarbu Państwa na rzecz M S kwotę zł, w tym 23% podatku VAT.

W związku z brakiem drogi odwoławczej od tego orzeczenia, należy je uznać za ostatecznie rozstrzygające o prawach i wolnościach skarżącej.

III. Przedmiot kontroli

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 29 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.; dalej: u.p.a.) i § 14 ust. 4 pkt 2 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.; dalej: rozporządzenie MS) z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 92 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 92 ust. 1, w związku z art. 2 Konstytucji.

Przepis art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. wskazuje, że wydatki Skarbu Państwa obejmują w szczególności wypłaty dokonane z tytułu „nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów”. W myśl art. 29 ust. 1 u.p.a.: „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa”, zaś art. 29 ust. 2 u.p.a. zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia, po zapoznaniu się z opinią Naczelnej Rady Adwokackiej, szczegółowych zasad 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.

Dla porządku należy odnotować nowy adres publikacyjny ustawy stanowiącej przedmiot kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wynikający z ogłoszenia przez Marszałka Sejmu obwieszczeniem z 8 kwietnia 2015 r. jednolitego tekstu ustawy – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 615). W swoim stanowisku Sejm będzie odnosił się do przepisów zaskarżonej ustawy w aktualnym brzmieniu. Powyższa zmiana nie ma jednak wpływu na dopuszczalność merytorycznego rozpoznania sprawy ani ocenę zarzutów, bowiem kwestionowany art. 29 ust. 2 u.p.a. nie uległ modyfikacji od czasu rozstrzygnięcia o prawach skarżącej, które poprzedziło wniesienie przez nią skargi konstytucyjnej

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia MS, konstytucyjności którego nie dotyczą bezpośrednio wyjaśnienia Sejmu (stosownie do jego pozycji procesowej), stanowią: „Stawki minimalne wynoszą: [...] za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 360 zł” (§ 14 ust. 4 pkt 2); „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują: [...] opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5” (§ 19 pkt 1).

IV. Zarzuty skarżącej

Zdaniem skarżącej, upoważnienie do wydania rozporządzenia ujęte w art. 29 ust. 2 u.p.a. „nie spełnia zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji wymagań co do szczegółowości treściowej z uwagi na brak jakichkolwiek wytycznych, którymi powinien kierować się Minister Sprawiedliwości definiując wynagrodzenie z tytułu pomocy prawnej z urzędu”. Skutkowało to tym, iż: „Minister podjął decyzję całkowicie arbitralną naruszając przy tym prawa i wolności obywatelskie”.

Powyższy stan rzeczy, w ocenie skarżącej, uniemożliwia sprawiedliwe rozpatrzenie sprawy w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dzieje się tak z uwagi na nieproporcjonalne ograniczenie swobody decyzyjnej sądu odnośnie do wynagrodzenia adwokata za pomoc prawną świadczoną z urzędu (zbyt wąskie zakreślenie kwot granicznych nie pozwala na przyznanie wynagrodzenia

adekwatnego do poniesionych nakładów pracy). Z kolei taka konstrukcja mechanizmu opłacania pomocy prawnej świadczonej z urzędu godzi w art. 64 ust. 1 Konstytucji, bowiem omawiane wynagrodzenie jest „innym prawem majątkowym” w rozumieniu przywołanego wzorca kontroli. Skarżąca podnosi przy tym, iż „Minister Sprawiedliwości, podejmując całkowicie dowolną decyzję prawodawczą, nie uwzględnił, że sprawy prowadzone z urzędu, mogą cechować się diametralnie różnym stopniem trudności”, co w konsekwencji doprowadziło do „uregulowania kwestii zwrotu kosztów w sposób, który wyklucza podjęcie prawidłowego rozstrzygnięcia przez sąd orzekający o prawach i wolnościach obywatelskich na podstawie rozporządzenia”.

Jeśli zaś idzie o naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji skarżąca wskazuje, że wbrew wynikającemu z tego przepisu obowiązkowi uregulowania wszelkich ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności w ustawie „podstawowe kryteria decydujące o wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym”. Skarżąca nie postuluje przy tym, by ustawodawca był „zobligowany w sposób całościowy umieścić w ustawie kwestie dotyczące pomocy prawnej z urzędu [...] Jednakże podstawowe elementy tych kosztów powinny być zawarte w ustawie”. Jak się wydaje, w świetle ogólności omawianego zarzutu, pozostaje on w funkcjonalnym związku z zarzutem skierowanym wobec kwestionowanego przepisu na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji (brak wytycznych treściowych).

V. Analiza formalnoprawna

1. Na wstępie należy zauważyć, że zgodnie z art. 27 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r., Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako „organ, który wydał akt objęty wnioskiem lub skargą konstytucyjną”. Ocena zgodności z Konstytucją przywołanych przez skarżącą przepisów rozporządzenia MS wykracza zatem poza pozycję procesową Sejmu i nie mieści się w ramach niniejszego stanowiska.

2. Kontrola konstytucyjności zaskarżonych przepisów w niniejszej sprawie została wszczęta w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej, będącej sformalizowanym środkiem ochrony konstytucyjnych praw lub wolności. Ten tryb postępowania charakteryzuje się pewnymi szczególnymi cechami, na które wielokrotnie wskazywał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Zgodnie z treścią art. 79 ust. 1 Konstytucji, podstawową przesłanką skorzystania ze skargi konstytucyjnej jest zakwestionowanie takich przepisów, które wykazują podwójną kwalifikację. Prowadząc do naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw skarżącego, muszą jednocześnie być podstawą ostatecznego orzeczenia sądu lub organu administracji publicznej, wydanego w indywidualnej sprawie skarżącego. Zasadnicze znaczenie ma wymaganie, aby na podstawie kwestionowanego w skardze przepisu zapadło ostateczne orzeczenie naruszające konstytucyjne wolności lub prawa skarżącego. Przedmiot skargi konstytucyjnej został określony w samej Konstytucji; może nim być jedynie konstytucyjność podstawy prawnej ostatecznego orzeczenia przez sąd lub organ administracji publicznej o konstytucyjnych prawach, wolnościach lub obowiązkach skarżącego. W odróżnieniu od wniosków kierowanych przez podmioty wyliczone w art. 191 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji, skarga nie jest środkiem uruchamiania tzw. kontroli abstrakcyjnej, a więc realizowanej w oderwaniu od płaszczyzny stosowania kwestionowanych przepisów. W konsekwencji 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 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 (por. np. postanowienia TK z: 22 lutego 2001 r., sygn. akt Ts 193/00; 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt Ts 193/02; 6 lipca 2005 r., sygn. akt SK 27/04). Ustalenie spełnienia tego warunku wymaga sięgnięcia do sprawy, na tle której zapadło orzeczenie, i skonfrontowania podstawy prawnej orzeczenia z przedmiotem zaskarżenia. Wykonanie tych czynności umożliwia art. 47 ust. 2 ustawy o TK z 1997 r., w myśl którego: „Do skargi należy załączyć wyrok,

decyzję lub rozstrzygnięcie, [...], wydane na podstawie zakwestionowanego aktu normatywnego”.

Realizując ten tok rozważań, Sejm w pierwszej kolejności poddał analizie podstawę prawną ostatecznego orzeczenia, jakie Sąd Najwyższy wydał w sprawie skarżącej, by następnie skonfrontować ją z przedmiotem zaskarżenia przed Trybunałem.

3. W uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z listopada 2013 r. (sygn. akt) wydanym wskutek rozpoznania wniosku M S o przyznanie wynagrodzenia za czynności wykonane w charakterze obrońcy z urzędu, sąd wskazał, że orzekał „z mocy art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze i § 14 ust. 4 pkt 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”. Z powyższego wynika, że nie wszystkie przepisy zakwestionowane przez skarżącą zostały wymienione w rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego (jego sentencja nie uwidacznia podstawy prawnej rozstrzygnięcia). Nie jest to jednak okoliczność przesądzająca o braku wymaganego prawem związku pomiędzy przedmiotem kontroli w postępowaniu przed TK a podstawą prawną ostatecznego orzeczenia SN.

Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego związek ten nie kształtuje się identycznie we wszystkich sprawach. Jest on najwyraźniejszy, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy przepisów ustawy albo innego aktu normatywnego wprost powołanych w sentencji ostatecznego orzeczenia. Tego rodzaju sytuacje są typowe i należą do najczęstszych na tle praktyki. Zdarza się także, że sąd, konstruując treść rozstrzygnięcia, wykorzystuje jakąś normę (co wynika z uzasadnienia orzeczenia i przedstawionego w nim rozumowania), ale w sentencji nie powołuje jej *expressis verbis*. Również w takim wypadku orzecznictwo TK przyjmuje, że istnieje określony przez art. 79 Konstytucji związek między orzeczeniem i przedmiotem kontroli konstytucyjności, jakkolwiek nie jest on wprost ujawniony w treści sentencji indywidualnego rozstrzygnięcia (zob. m.in. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 17 września 2002 r., sygn. akt SK

35/01; 15 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 43/03; 7 marca 2006 r., sygn. akt SK 11/05; 24 kwietnia 2007 r., sygn. akt SK 49/05; 24 października 2007 r., sygn. akt SK 7/06; 23 marca 2010 r., sygn. akt SK 47/08 oraz postanowienie TK z 14 grudnia 2004 r., sygn. akt SK 29/03).

W wyroku z 24 kwietnia 2007 r. (sygn. akt SK 49/05), odwołując się do swoich wcześniejszych wypowiedzi, Trybunał stwierdził wręcz, że: „W gruncie rzeczy kwestią techniczną jest to, w jaki sposób proces analizy obowiązujących przepisów, który ostatecznie doprowadził sąd do konkluzji zawartej w wydanym orzeczeniu, zostanie w nim uzewnętrzniony w postaci podstawy prawnej rozstrzygnięcia. 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” (por. wyroki TK z: 9 października 2001 r., sygn. akt SK 8/00; 17 września 2002 r., sygn. akt SK 35/01; 20 stycznia 2004 r., sygn. akt SK 26/03).

Zważywszy podjęte ustalenia, w toku analizy uwzględnić trzeba treść normatywną art. 29 ust. 2 u.p.a., bowiem – pominiwszy brany pod uwagę w rozważaniach Sejmu jedynie kontekstowo § 19 pkt 1 rozporządzenia MS – ten właśnie przepis nie został uwzględniony przez SN rekonstruujący podstawę prawną swego postanowienia.

4. Jak wspomniano (por. pkt II stanowiska), art. 29 ust. 2 u.p.a. zawiera upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Na tym tle powstaje zasadnicza kwestia, czy ustawowy przepis, którego treść normatywna ogranicza się do upoważnienia dla organu władzy wykonawczej do dokonania prawodawczej czynności konwencjonalnej, może być traktowany w kategoriach podstawy prawnej rozstrzygnięcia o prawach lub wolnościach jednostki.

Dotychczasowy dorobek orzeczniczy Trybunału Konstytucyjnego, choć w tym zakresie cechuje się pewnym brakiem jednoznaczności, skłania Sejm do uznania, że *a casu* nie jest to dopuszczalne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie formułował bowiem ogólny pogląd, że: „Przepis stanowiący upoważnienie ustawowe do wydania

rozporządzenia ze swej istoty nie może być podstawą rozstrzygnięcia w procesie stosowania prawa przez organy władzy publicznej. Adresatem tego przepisu jest bowiem wyłącznie organ władzy wykonawczej, któremu powierzono wydanie rozporządzenia wykonawczego do ustawy” (postanowienie TK z 24 października 2012 r., sygn. akt Ts 126/11; por. postanowienia TK z: 24 marca 2006 r., sygn. akt SK 58/05; 24 października 2012 r., sygn. akt Ts 127/11 oraz).

W kontekście zarzutów niniejszej skargi konstytucyjnej należy odnotować, że w postanowieniu TK z 18 listopada 2014 r. (sygn. akt Ts 263/13), wydanym w podobnej co do *meritum* do wszczętej przez M S sprawie, wprost wskazano: „Skarżąca zakwestionowała także art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze [...] Trybunał zwraca uwagę na to, że jest to przepis upoważniający do wydania rozporządzenia. W związku z tym nie mógł być podstawą żadnego z orzeczeń wydanych w sprawie skarżącej. Okoliczność ta jest – na podstawie art. 49 w związku z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – podstawą odmowy nadania analizowanej skardze dalszego biegu w zakresie zarzutów niekonstytucyjności art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze”.

Co więcej, w odniesieniu do mającego ekwiwalentny charakter art. 16 ust. 2 u.p.a. („Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata”) sąd konstytucyjny sformułował analogiczny pogląd, uznając: „[A]rt. 16 ust. 2 Prawa o advokaturze nie mógł być podstawą orzeczenia w sprawie skarżącego, ponieważ zawiera delegację ustawową do wydania rozporządzenia [...] Trybunał stwierdza, że badana skarga nie spełnia przesłanki formalnej wynikającej z art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK. Po pierwsze, skarżący nie uzyskał ostatecznego orzeczenia wydanego na podstawie zaskarżonego art. 16 ust. 2 Prawa o advokaturze [...]” (postanowienie TK z 5 lutego 2014 r., sygn. akt Ts 212/13).

Warto zaznaczyć, że w sprawie o sygn. akt Ts 263/13 art. 29 ust. 2 u.p.a. stanowił samodzielny przedmiot kontroli (odrębny od zakwestionowanych tą samą skargą przepisów rozporządzenia MS), natomiast omówiony powyżej art. 16 ust. 2 u.p.a. został zaskarżony w tzw. relacji związkowej, jako przepis podstawowy powiązany z postanowieniami rozporządzenia MS. Powyższe rozstrzygnięcia Trybunału pokazują zatem, że formuła zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia (samodzielnie lub związkowo z aktem wykonawczym) nie przesądza o dopuszczalności jego merytorycznej kontroli.

Dla porządku należy jednak odnotować, że w orzecznictwie Trybunału można odnaleźć rozstrzygnięcia, które do pewnego stopnia korespondują z przedmiotem zaskarżenia wskazanym przez skarżącą. Chodzi w tym wypadku o wydane na skutek skargi konstytucyjnej orzeczenia, w których badano konstytucyjność przepisów rozporządzenia ujmowanych w tzw. relacji związkowej z przepisem ustawowym zawierającym upoważnienie do jej wykonania w akcie niższego rzędu. Trybunał dopuścił taką możliwość m.in. odnośnie do przepisu przekazującego do określenia w drodze rozporządzenia przypadków, w których podatnikami podatku akcyzowego są podmioty inne, niż określone w ustawie (zob. postanowienie TK z 12 października 2011 r., sygn. akt Ts 320/09). W tym kontekście trzeba również przywołać wyrok TK z 7 lipca 2009 r. (sygn. akt SK 49/06), którym Trybunał przesądził o niezgodności z art. 64 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: 1) § 18 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 157, poz. 1035 ze zm.) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50 ze zm.); 2) § 18 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 105, poz. 1197 ze zm.) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym; 3) § 19 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 119, poz. 1259 ze zm.) w związku z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. W skardze, która zainicjowała postępowanie zakończone

przywołanym wyrokiem podniesiono, że „art. 35 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług upoważnia do określenia w drodze rozporządzenia innych podmiotów podatku akcyzowego, niż wskazane w ustawie. Skarżąca stwierdziła, że narusza to zasadę wolności gospodarczej (art. 22 Konstytucji) oraz zasadę ochrony prawa własności (art. 21 Konstytucji)”. Trzeba także zaznaczyć, że – podobnie jak w sprawie skarżącej – w piśmie inicjującym postępowanie przed Trybunałem nie „powiązano” ze sobą właściwych przepisów rozporządzeń oraz zakwestionowanego przepisu upoważniającego.

Odnosząc się do przedmiotu zaskarżenia w badanej sprawie Trybunał zauważył, że „brak jest podstaw do badania samoistnie zgodności art. 35 ust. 4 ustawy z Konstytucją. Przepis ten, zawierający normę kompetencyjną do określania podmiotu podatku akcyzowego w rozporządzeniu, powinien być badany w związku z przepisami rozporządzenia wydanego na jego podstawie”. Jeżeli zaś idzie o merytoryczne rozpoznanie skargi konstytucyjnej sąd konstytucyjny wskazał: „Zarzut niezgodności z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych pozostaje jednak zasadny wówczas, gdy przepisy prawa daninowego powodujące uszczuplenie majątkowe były dotknięte wadliwością w postaci uchybień w sposobie nakładania podatku [...] Występuje wtedy bowiem naruszenie innej, oprócz prawa własności, wartości konstytucyjnej, jaką jest przestrzeganie hierarchii źródeł prawa [...] Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przepisy § 18 ust. 1 pkt 10 rozporządzenia z 1998 r., § 18 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia z 1999 r., § 19 ust. 1 pkt 12 rozporządzenia z 2000 r. w związku z art. 35 ust. 4 ustawy o podatku od towarów i usług wyznaczały podmioty podatku akcyzowego, czyli wkroczyły w materię ustawową. Z tego względu przepisy te są niezgodne z art. 64 ust. 3 w związku z art. 84 i art. 217 Konstytucji”.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba stwierdzić, że chociaż cytowane orzeczenie dotyczyło ujętych w tzw. relacji związkowej przepisu upoważniającego zawartego w ustawie oraz odpowiednich postanowień aktów wykonawczych, to istota problemu konstytucyjnego badanego w sprawie o sygn. akt SK 49/06 była odmienna od zagadnienia przedstawionego Trybunałowi w niniejszym postępowaniu. Chodziło bowiem o naruszenie zasady wyłączności ograniczania własności w drodze ustawy, przez – ogólnie rzecz ujmując – nałożenie podatku w drodze rozporządzenia, co

potwierdza uczynienie przez Trybunał art. 64 ust. 3 Konstytucji podstawowym wzorcem kontroli.

5. Wobec powyższego należy zauważyć, że zarzuty skarżącej pod adresem art. 29 ust. 2 u.p.a. tylko pośrednio dotyczą sfery praw i wolności konstytucyjnych, których naruszenie sygnalizuje skarżąca (art. 45 ust. 1 oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji). O naruszeniu praw skarżącej świadczyć mają bowiem pomieszczone w rozporządzeniu MS zasady wynagradzania adwokatów, które – w przekonaniu M S – uniemożliwiają zasądzenie adekwatnego do nakładu pracy wynagrodzenia adwokata.

Zdaniem Sejmu nie sposób uznać, że źródłem naruszenia konstytucyjnych praw skarżącej jest art. 29 ust. 2 u.p.a., skoro skarga (abstrahując od nienadających się do rozpatrzenia w trybie skargi konstytucyjnej zarzutów formalnych, związanych z nieprawidłową konstrukcją przepisu upoważniającego) motywowana jest oceną norm rozporządzenia MS – „Rozporządzenie w zaskarżonym zakresie ustanawia zbyt wąskie granice orzekania sądom, co do wynagrodzenia przyznawanego adwokatom z urzędu. Proces ten przebiega dwutorowo. Po pierwsze Minister Sprawiedliwości wprowadził bardzo niskie stawki minimalne, po drugie bardzo wąsko określił granice jeżeli chodzi o możliwość orzeczenia wyższego wynagrodzenia. Uniemożliwia to zrealizowanie zasady «sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy» w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP” (skarga, s. 10).

Nieuzasadniona – zdaniem skarżącej – ingerencja w sferę konstytucyjnych praw i wolności jest immanentnie związana z zawartością normatywną samego rozporządzenia. Stąd ocena skargi konstytucyjnej wymagałaby analizy właściwych postanowień rozporządzenia MS. W tym sensie kwestionowany art. 29 ust. 2 u.p.a. jedynie dopuszcza (ze względu na swą ogólnikowość) ewentualne naruszenie praw i wolności konstytucyjnych przez przepisy rozporządzenia MS, ale do niego nie prowadzi. Znamienny jest przy tym fakt, że przywołane przez skarżącą judykaty Trybunału, mające potwierdzać dopuszczalność uczynienia podstawą kontroli art. 92 ust. 1 Konstytucji w postępowaniu inicjowanym skargą konstytucyjną, miały za przedmiot właśnie regulacje aktów podustawowych (zob. wyroki TK z: 8 lipca 2002 r., sygn. akt SK 41/01; 21 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 22/03).

6. Należy wreszcie zauważyć, że skarżąca nie wykazała w jaki sposób za niskie (w jej przekonaniu) stawki opłat za czynności adwokackie i zbyt wąskie (jej zdaniem) ramy swobody jurysdykcyjnej sądu (determinowane treścią rozporządzenia MS, której nie wykluczył ustawowy przepis upoważniający) uniemożliwiły wydanie w odniesieniu do niej sprawiedliwego rozstrzygnięcia (art. 45 ust. 1 Konstytucji) oraz należyłą ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 1 Konstytucji).

Gdy idzie o uzasadnienie zarzutu odnoszącego się do „bardzo niskich stawek minimalnych” (tj. do zasad wynagradzania adwokatów udzielających pomocy prawnej z urzędu jako niepozwalających zasądzić opłaty w wysokości odpowiadającej nakładowi pracy adwokata), skarżąca ograniczyła się w zasadzie do próby przekonania, iż mają one arbitralny charakter. Przywołany na tę okoliczność argument porównawczy, odwołujący się do stawek wynagrodzeń dla adwokatów za sprawy prowadzone z wyboru, nie został rozwinięty (czego trzeba byłoby oczekiwać w świetle kolidujących z tym kierunkiem rozumowania ustaleń sądu konstytucyjnego, podjętych w wyroku TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05). Żadne inne racje, mające udowodnić, że stawka wynagrodzenia minimalnego (określonego w rozporządzeniu MS za czynność zrealizowaną przez M S w ramach pomocy prawnej świadczonej z urzędu) godzi w jej prawa majątkowe, nie zostały przedstawione.

Z kolei zarzut „niezwykle wąsko zakreślonych granic, jeżeli chodzi o możliwość orzeczenia wyższego wynagrodzenia” mógłby zdaniem Sejmu być rozpatrywany w ramach postępowania wszczętego skargą konstytucyjną jedynie w sytuacji, gdyby sąd postanowił o przyznaniu skarżącej innej niż minimalna stawki wynagrodzenia. Tymczasem okoliczności sprawy leżącej u podstaw skargi konstytucyjnej wskazują na to, iż Sąd Najwyższy ocenił, że *in casu* odpowiednim będzie wynagrodzenie w kwocie minimalnej należnej za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania karnego (powiększonej o podatek VAT, tj. 360 zł + 82,80 zł). Okoliczność ta prowadzi również do wniosku, że w sprawie dotyczącej wynagrodzenia M S (sygn. akt) norma § 19 pkt 1 rozporządzenia MS, która pozwala sądowi miarkować kwotę wyższą, niż określona w § 14 ust. 4 pk 2 rozporządzenia MS, nie znalazła

zastosowania, *ergo* nie była podstawą rozstrzygnięcia o przysługujących jej prawach lub wolnościach konstytucyjnych.

Reasumując wszystkie poczynione wyżej uwagi należy postawić wniosek o **umorzenie postępowania** w części obejmującej kontrolę art. 29 ust. 2 u.p.a. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

7. Przechodząc do oceny dopuszczalności poddania merytorycznej kontroli Trybunału Konstytucyjnego pozostałych, zakwestionowanych przez skarżącą i trafnie wskazanych przez SN jako podstawa prawna orzeczenia o kosztach przepisów ustawowych, tj. art. 29 ust. 1 u.p.a. oraz art. 618 ust. 1 pkt 11 k.p.k., wypada zaprezentować ogólne uwagi odnoszące się do obowiązku uzasadnienia zarzutów stawianych przez podmioty inicjujące postępowanie przed sądem konstytucyjnym.

W orzecznictwie Trybunału ugruntował się pogląd, że „prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez ustawodawcę. Powinna temu towarzyszyć szczegółowa i precyzyjna argumentacja, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty” (postanowienie TK z 6 grudnia 2012 r., sygn. akt Ts 187/11; por. postanowienia TK z: 28 lutego 2007 r., sygn. akt SK 78/06; 2 lutego 2012 r., sygn. akt SK 14/09).

Braki w uzasadnieniu pisma inicjującego kontrolę konstytucyjności winny natomiast skutkować umorzeniem (w odpowiedniej części) postępowania: „Dopuszczenie do merytorycznego rozpatrzenia sprawy w tym zakresie oznaczałoby przerzucenie ciężaru dowodu na sąd konstytucyjny, co z kolei pozostawałoby w sprzeczności z – nawet szeroko rozumianą – zasadą skargowości, na której oparte jest postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym” (wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. akt P 17/04; zob. także postanowienie TK z 26 maja 2015 r., sygn. akt SK 6/13).

W świetle powyższego trzeba odnotować, że skarżąca nie uczyniła zadość obowiązkowi należytego uzasadnienia wskazanych w *petitum* pisma inicjującego postępowanie przed TK wadliwości art. 29 ust. 1 u.p.a. i art. 618 ust. 1 pkt 11 k.p.k. Lektura uzasadnienia skargi konstytucyjnej nie pozwala na rekonstrukcję jakichkolwiek zarzutów, które odnosiłyby się do zawartości normatywnej omawianych przepisów. W toku przeprowadzonego wyводу skarżąca przywołała co prawda *expressis verbis* art. 29 ust. 1 u.p.a. (skarga, s. 3), jednak w ocenie Sejmu należy uznać to za oczywistą omyłkę pisarską, bowiem wspomina o zawartym w tym przepisie upoważnieniu do wydania rozporządzenia MS – to ustawodawca pomieścił natomiast w analizowanym wyżej art. 29 ust. 2 u.p.a.

Wymaga przy tym odnotowania, że wystawiony w skardze problem konstytucyjny nie koresponduje z zawartością normatywną analizowanych przepisów. Skarżąca nie kwestionuje – jak się wydaje – zgodności z Konstytucją samego zaliczenia kosztów obrony z urzędu w skład wydatków Skarbu Państwa (o czym wspomina art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.). Tym bardziej, jako sprzeczne z intencją skarżącą jawi się uczynienie przedmiotem kontroli art. 29 ust. 1 u.p.a., ponieważ trudno zakładać, iżby kwestionowała ona obowiązek Skarbu Państwa do ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów. W konsekwencji trzeba dojść do wniosku, że chociaż obydwie przywołane przepisy ustawowe (skądinąd przywołane w uzasadnieniu postanowienia SN z listopada 2013 r.) stanowiły podstawę rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, tj. zasądzenia na rzecz skarżącej wynagrodzenia od Skarbu Państwa, to jednak nie determinowały tego rozstrzygnięcia w tym aspekcie, w którym M S upatruje naruszenia przysługujących jej praw o charakterze konstytucyjnym.

Wobec powyższego Sejm wnosi o **umorzenie postępowania** w części obejmującej kontrolę art. 29 ust. 1 u.p.a. oraz art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. na podstawie art. 39 ust. 1 pkt ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r., ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

8. Z przedstawionych rozważań jasno wynika, że żaden z zaskarżonych przepisów ustawowych, odnośnie do których Sejm jest władny zająć stanowisko w niniejszym postępowaniu, nie może zostać poddany merytorycznej ocenie

Trybunału Konstytucyjnego. Uprawnione jest zatem sformułowanie ogólnego wniosku o umorzenie postępowania w zakresie badania konstytucyjności ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. w związku z art. 134 pkt 3 ustawy o TK z 2015 r.

9. Niezależnie od powyższych ustaleń, Sejm uznaje za celowe zwrócić uwagę na to, że w Radzie Ministrów toczą się prace nad projektem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata w urzędzie, które w sposób odmienny niż dotychczas miałyby regulować materię określoną w art. 29 ust. 2 u.p.a. (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275508/12302798/12302799/dokument178491.pdf>; dalej: projekt).

Zgodnie z przyjętymi założeniami, nowy akt wykonawczy ma odrębnie od tzw. stawek minimalnych za czynności adwokata zasądzanych od strony przegrywającej normować kwestie wynagrodzenia adwokata za prowadzenie sprawy z urzędu, a ponadto modyfikować dotychczasowe zasady ustalania opłat. Jak wskazano w uzasadnieniu omawianego projektu: „Propozycje poszczególnych opłat maksymalnych zawarte w przedstawionych rozdziałach [w tym w rozdziale 3 dotyczącym spraw karnych i spraw o wykroczenia – uwaga własna] uwzględniają rodzaj i złożoność spraw, których dotyczą, oraz niezbędny nakład pracy adwokata, jak również wychodzą naprzeciw postulatom zgłaszanym przez środowiska prawnicze mającym m.in. na celu dostosowanie opłat z tytułu zastępstwa prawnego do obecnych realiów ekonomicznych” (projekt, s. 16).

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska