



Rzeczpospolita Polska

PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 136/10

(SK 15/10)

Warszawa, dnia 14 grudnia 2010 r.

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY |              |
| KANCLARIA              |              |
| wpl<br>dnia            | 15. 12. 2010 |
| L.dz .....             | L.zal .....  |

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną M S o stwierdzenie niezgodności przepisu art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2002 r. Nr 123, poz. 1058 ze zmianami), w zakresie, w jakim nie przewiduje wynagrodzenia adwokata za udział w dyżurach adwokackich organizowanych na podstawie art. 517i § 4 Kodeksu postępowania karnego oraz przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy, jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich, z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 2, art. 32 ust. 1, art. 216 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- na podstawie art. 33 w związku z art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zmianami) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

przepis art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zmianami) jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 216 ust. 1 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

## Uzasadnienie

Pan Mecenasa M S zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów art. 517i § 4 oraz art. 517j Kodeksu postępowania karnego i art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, jak również rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy, jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich z szeregiem wzorców zawartych w unormowaniach Konstytucji RP.

Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2010 r. Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej w zakresie odnoszącym się do art. 517i § 4 oraz art. 517j Kodeksu postępowania karnego oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy, jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich, bowiem wymienione wyżej przepisy nie były podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego. W tej sytuacji, przedmiotem rozważań w niniejszym stanowisku pozostała skarga konstytucyjna jedynie w zakresie odnoszącym się do art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze.

Omawiana skarga konstytucyjna Mecenasa M S została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego i prawnego.

Wyrokiem z dnia marca 2008 r. Sąd Rejonowy dla W Wydział I Cywilny oddalił powództwo M S o zapłatę za odbyte dyżury adwokackie w postępowaniu przyspieszonym, podczas których nie zaszła potrzeba obrony żadnego oskarżonego. Wyrokiem z dnia września 2008 r. Sąd Okręgowy w W, V Wydział Cywilny - Odwoławczy oddalił apelację powoda od wspomnianego wyżej wyroku Sądu Rejonowego dla W

Zdaniem Skarżącego, zakwestionowany przepis art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze koliduje z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem wyłączył uzyskanie przez adwokata wynagrodzenia za pozostawanie w gotowości do podjęcia obrony w postępowaniu przyspieszonym podczas udziału w dyżurach, mimo że do chwili podjęcia rzeczywistej obrony adwokat pozostaje w stosunku do sądu w relacji zbliżonej do relacji pracownik - pracodawca, co uzasadnia odniesienie do tej sytuacji analogicznych rozwiązań prawnych w zakresie wynagrodzenia gotowości do pracy (według zasad wypracowanych na gruncie art. 81 § 1 Kodeksu pracy).

Zgodnie ze stanowiskiem, przedstawionym w skardze konstytucyjnej, przepis art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze narusza również zasadę równości, określoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, oraz zasadę ustawowego nakładania podatków i ciężarów publicznych, unormowaną w art. 217 Konstytucji RP, bowiem koszty funkcjonowania trybu przyspieszonego, w tym koszty zapewnienia udziału obrońcy w tym postępowaniu, powinny być finansowane z budżetu państwa, nie mogą zaś być przerzucane tylko na jedną grupę zawodową, tj. adwokatów.

Ocena poglądów prawnych i zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej Mecenasa M S przedstawia się następująco.

Zakwestionowany przez Skarżącego przepis art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze ma następujące brzmienie:

„Art. 29. 1. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa.”.

Wydaje się, że, przed przystąpieniem do analizy przytoczonego wyżej przepisu w kontekście zaproponowanych wzorców kontroli, należałoby odnotować, iż Mecenas M S zaskarżył go w zakresie odnoszącym się do art. 517i § 4 Kodeksu postępowania karnego oraz do przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 lutego 2007 r.

w sprawie zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy, jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich, obowiązujących w dniu złożenia skargi w Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 38, poz. 248).

Wspomniany przepis art. 517i § 4 Kodeksu postępowania karnego utracił moc obowiązującą na mocy ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy - Kodeks karny wykonawczy, ustawy - Kodeks karny skarbowy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 206, poz. 1589). Powołane rozporządzenie zostało natomiast zastąpione przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 maja 2010 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy i jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich (Dz. U. Nr 98, poz. 631). Innymi słowy, powołane przez Skarżącego przepisy aktów normatywnych, determinujące zakres zaskarżenia art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, utraciły swą moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny.

Analiza obecnie obowiązującego przepisu art. 517j § 1 Kodeksu postępowania karnego wskazuje, że jego zawartość normatywna jest wyraźnie zbieżna z regulacjami zawartymi w uchylonym art. 517i § 4 k.p.k.). Z kolei unormowania obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy i jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich, w zakresie wskazanym przez Skarżącego, są zbliżone do unormowań uchylonego rozporządzenia z dnia 22 lutego 2007 r. Nadto, jak się wydaje, wydanie orzeczenia w przedmiocie art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze w zakresie wskazanym przez Skarżącego, mimo że unormowania determinujące ten zakres utraciły moc, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw tegoż Skarżącego.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej unormowania w kontekście wzorca zawartego w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, wypada odnotować, że, zgodnie z tym przepisem ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia. Z kolei, art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że 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, a ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej, wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W końcu, art. 2 Konstytucji RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

W doktrynie przyjmuje się, że Konstytucja nazywa i wymienia odrębnie tylko prawo własności i prawo dziedziczenia, natomiast istnienie innych praw majątkowych gwarantuje w sposób sumaryczny. Oznacza to, że obowiązkiem ustawodawcy zwykłego jest ustanowienie i ochrona owych innych praw majątkowych, tym bardziej że bez istnienia zróżnicowanego systemu praw majątkowych nader trudna byłaby należyta realizacja zasady „wolności majątkowej”. Z drugiej jednak strony, oznacza to pozostawienie ustawodawcy swobody w kreowaniu poszczególnych praw majątkowych, innych niż własność. Ustawodawca może tworzyć, znosić, ograniczać i modyfikować treść poszczególnych praw majątkowych, byle tylko utrzymać istnienie pewnego systemu tych praw (por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 64, s. 9 – 10).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie wymaga bliższego uzasadnienia teza, że żadne z praw majątkowych, zagwarantowanych

w art. 64 Konstytucji, nie ma charakteru absolutnego i dopuszczalne jest ograniczenie ich przez ustawodawcę. Każde ograniczenie takie podlegać może oczywiście weryfikacji z punktu widzenia respektowania konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ich wprowadzenia. Podstawowe znaczenie w tej mierze zyskują przesłanki sformułowane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Przesłankami warunkującymi uznanie konstytucyjności konkretnego ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności są: ustawowa forma ograniczenia, zaistnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób oraz zakaz naruszenia istoty danego prawa lub wolności (por. wyrok z dnia 3 października 2000 r., sygn. K 33/99, OTK ZU Nr 6/2000, poz. 188, s. 1003 oraz powołane tam orzecznictwo).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać. Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby

nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Można przy tym zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich czy innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych (por. wyrok z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU Nr 5/1999, poz. 94, s. 478 oraz powołane tam orzecznictwo).

Korzystając z kompetencji przyznanych przez ustrojodawcę, w zakresie stanowienia innych niż własność praw majątkowych, ustawodawca zwykły unormował prawo adwokata do wynagrodzenia za udzieloną pomoc prawną. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze, opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Od tej zasady ust. 3 wspomnianego art. 16 przewiduje odstępstwo, ustanawiając upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, stawki minimalnej za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1. Stawki te zostały określone w § 6 - § 18 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. Nr 163, poz. 1348 ze zmianami). Oznacza to, że niedopuszczalna jest umowa, na mocy której pełnomocnik procesowy za świadczoną przez siebie pomoc uzyskałby niższe wynagrodzenie, niż wynikające ze stawek minimalnych, lub nie uzyskał go wcale.

Kolejne odstępstwo od wspomnianej zasady umownego ustalania należności za czynności adwokackie przewiduje ust. 2 omawianego art. 16 Prawa o adwokaturze, upoważniając 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 (w wysokości od stawki minimalnej do jej sześciokrotności). Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, ponoszone przez

Skarb Państwa, zostały określone w § 19 - § 21 wspomnianego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r.

Zgodnie z regulacjami Prawa o adwokaturze, należność za czynności adwokackie pokrywa bądź klient (art. 16 ust. 1) bądź Skarb Państwa (art. 29). Natomiast ani analizowana w niniejszej sprawie ustawa, ani Kodeks postępowania karnego nie przewidują możliwości wypłacania adwokatowi żadnego wynagrodzenia za sam fakt pozostawania w gotowości do udzielenia pomocy prawnej.

W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej przedstawiono pogląd, iż adwokat, biorący udział w dyżurze w postępowaniu przyspieszonym, w istocie pozostaje w stanie gotowości do pracy, o której mowa w art. 81 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zmianami). Skarżący podkreślił wprost, że, Jego zdaniem, wspomniany adwokat spełnia wszystkie cechy gotowości pracownika do pracy, tj. faktyczną zdolność świadczenia pracy, zamiar wykonywania pracy, uzewnętrznienie tego zamiaru i pozostawanie w dyspozycji zakładu pracy.

Odnosząc się do wspomnianego poglądu prawnego wypada odnotować, że, zgodnie z unormowaniami Kodeksu pracy, określa on prawa i obowiązki pracowników i pracodawców (art. 1). Pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę (art. 2), natomiast pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników (art. 1). W końcu, art. 22 § 1 Kodeksu pracy zawiera definicję stosunku pracy, przesądzając, że przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem.



Powołany przez Skarżącego przepis art. 81 § 1 Kodeksu pracy stanowi, że pracownikowi za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy, przysługuje wynagrodzenie wynikające z jego osobistego zaszeregowania określonego stawką godzinową lub miesięczną, a jeżeli taki składnik wynagrodzenia nie został wyodrębniony przy określeniu warunków wynagrodzenia - 60% wynagrodzenia. Nadto, zgodnie z art. 81 § 2 Kodeksu pracy, wynagrodzenie, o którym mowa w § 1, przysługuje pracownikowi za czas niezawinionego przez niego przestoju.

Niejako na marginesie należałoby dodać, że w doktrynie podkreśla się, iż art. 81 Kodeksu pracy reguluje jedną z licznych w prawie pracy, aczkolwiek swoistą, bo warunkowaną gotowością do pracy, sytuacji, kiedy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia pomimo niewykonywania pracy (por. Barbara Wagner [w:] *Kodeks pracy, Komentarz*, LEX, 2009, wydanie V, System Informacji Prawnej Lex (Lex Omega) 43/2010).

Zawartość normatywna przytoczonych wyżej regulacji prawnych Kodeksu pracy zdaje się przesądzać, iż unormowania tego kodeksu nie mogą mieć zastosowania do adwokatów świadczących pomoc prawną ani na podstawie umowy z klientem, ani na skutek wyznaczenia przez prezesa sądu. Innymi słowy, przywoływane przez Skarżącego odmienne regulacje, zawarte w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz w art. 81 § 1 Kodeksu pracy, należą do zespołów norm dotyczących zgoła różnych sytuacji prawnych - adwokata świadczącego pomoc prawną oraz pracownika.

Jednym z zaproponowanych w *petitum* skargi konstytucyjnej wzorców kontroli (w kontekście unormowań art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 81 § 1 Kodeksu pracy) jest wzorzec zawarty w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Na gruncie unormowań art. 32 Konstytucji RP, przedstawiciele nauki podkreślają, że postulat równości nie może być utożsamiany z nakazem identyczności. Celem i istotą regulacji prawnych jest wprowadzanie

zróznicowań. Dopóki te zróznicowania prawne odpowiadają obiektywnie istniejącym różnicom między adresatami norm prawnych, problem naruszenia zasady równości nie powstaje. Rozważać jedynie należy, czy i w jakim zakresie prawo może zacierać czy ignorować owe obiektywnie istniejące różnice, a więc, czy zasada równości oznacza też nakaz odmiennego traktowania podmiotów (sytuacji) odmiennych (por. Leszek Garlicki [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, III tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003, tezy do art. 32, s. 10).

W doktrynie przyjmuje się również, że ustawodawcy przysługuje swoboda określania cech relewantnych, według których dokonywane są klasyfikacje i zróznicowana jest sytuacja prawna poszczególnych adresatów. Generalnie rzecz biorąc, przyjmuje się też domniemanie, że ustawodawca działa zgodnie z Konstytucją, a więc dobór cech relewantnych i przeprowadzenie na ich podstawie klasyfikacja korzystają z domniemania konstytucyjności. Raz jeszcze podkreślić należy, że istotą nowoczesnego prawa jest istnienie rozmaitego rodzaju zróznicowań, często wzajemnie się krzyżujących czy przecinających, kształtowanych odmiennie w poszczególnych dziedzinach prawa służących najrozmaitszym celom. Niektóre z tych zróznicowań mogą wynikać z cech obiektywnie różnicujących poszczególnych ludzi (wiek, płeć, zdolności), inne z cech opartych na pozycji uzyskanej przez jednostkę w społeczeństwie (stan majątkowy, wykształcenie, zawód). Niektóre z tych zróznicowań mogą w prosty sposób odzwierciedlać faktyczne różnice między ludźmi, częściej zróznicowania te będą jednak pomyślane jako środek łagodzenia czy niwelowania istniejących różnic, stosownie do koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej (por. Leszek Garlicki, *op. cit.*, s. 18).

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, zasada równości wobec prawa nie oznacza konieczności przyznawania wszystkim kategoriom obywateli jednakowych praw i jednakowych obowiązków. To, że poszczególne kategorie podmiotów powinny być równo traktowane, oznacza, że wszystkie

podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną powinny być traktowane według jednakowej miary, bez faworyzowania lub dyskryminowania któregośkolwiek z nich. Istotnym elementem zrównania sytuacji prawnej określonych grup podmiotów jest więc zawsze zbliżona sytuacja faktyczna, przesądzająca o występowaniu owej cechy istotnej. Nieuwzględnienie tego typu okoliczności prowadziłoby w rzeczywistości do faworyzowania tej grupy podmiotów, która - mimo braku owej cechy istotnej - traktowana byłaby na równi z tą grupą, która taką cechę posiada (por. wyroki: z dnia 15 września 1999 r., sygn. K 11/99, OTK ZU Nr 6/1999, poz. 116, s. 623 – 624 oraz z dnia 5 grudnia 2000 r., sygn. K 35/99, OTK ZU Nr 8/2000, poz. 295, s. 1422).

Trybunał Konstytucyjny stanął również na stanowisku, że ustawodawcy przysługuje swoboda co do określenia cechy relewantnej, według której dokonywane jest zróżnicowanie sytuacji prawnej poszczególnych adresatów. Przyjmować należy domniemanie, że ustawodawca działa w tej mierze zgodnie z Konstytucją, a więc sam dobór cech relewantnych, jak i przeprowadzane na ich podstawie klasyfikacje, korzystają z domniemania konstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny podziela także w pełni pogląd, że rozumienie zasady równości uwzględniać musi dziedzinę stosunków, jakich dotyczy regulacja prawna wprowadzająca określone zróżnicowanie. Im słabsza bowiem ranga czy ochrona wolności, prawa, czy innej konstytucyjnej wartości „towarzyszącej” dokonywanemu zróżnicowaniu, tym większa swoboda pozostawiona jest ustawodawcy do stosowania takich cech relewantnych, które wprowadzają to zróżnicowanie, i tym większa winna być gotowość Trybunału Konstytucyjnego do akceptowania odmiennego traktowania sytuacji w zasadzie podobnych. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślano zaś w tym kontekście priorytet przyznawany przede wszystkim ochronie praw i wolności osobistych w relacji, np., do kategorii praw ekonomicznych (*vide* - wyrok z dnia 9 maja 2005 r., sygn. SK 14/04, OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 47, s. 628 ).

Analiza unormowań, zawartych w ustawie Prawo o Adwokaturze, zdaje się upoważniać do obrony poglądu, że ustawodawca w sposób uprawniony skorzystał ze względnej swobody określenia cechy relewantnej, różniącej sytuację prawną poszczególnych adresatów, należących do grup zawodowych omawianych w tej części uzasadnienia niniejszego stanowiska. Cechą istotną wyróżniającą pracowników, do których mają zastosowanie unormowania Kodeksu pracy, jest fakt pozostawania w stosunku pracy. Natomiast na gruncie Prawa o adwokaturze, za cechę relewantną, w rozumieniu nadanym przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należałoby uznać fakt pozostawania adwokatem. Takie określenie cech relewantnych przemawia, jak się wydaje, za możliwością przyjęcia przez ustawodawcę szeregu unormowań odmiennie określających prawa i obowiązki adwokatów w porównaniu do innych grup zawodowych. Tym samym, wydaje się również, że nie ma przeszkód, by ustawodawca odmiennie określił także prawa ekonomiczne, do których niewątpliwie należy prawo do wynagrodzenia adwokatów, w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, niż uczynił to w art. 81 § 1 Kodeksu pracy.

Dodatkowo wypadałoby w tym miejscu odnotować, że, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest on właściwy do orzekania o zgodności ustawy zwykłej z innymi ustawami. Nie przewidują takiej kompetencji Trybunału ani przepisy Konstytucji, ani przepisy ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie przewidywały takiej kompetencji Trybunału także poprzednio obowiązujące przepisy konstytucyjne i ustawowe, co Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wyjaśniał w swych orzeczeniach. Trybunał zwracał także wielokrotnie uwagę, że relacje pomiędzy normami zawartymi w ustawach zwykłych nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm. Przy kontroli ustaw Trybunał Konstytucyjny rozstrzyga jedynie o ich zgodności z normami konstytucyjnymi, a nie rozstrzyga konfliktów „poziomych”, a więc pomiędzy normami o tej samej randze, bowiem to pozostawione jest sądom stosującym ustawy przy rozstrzyganiu konkretnych

spraw (*vide* - wyrok z dnia 24 maja 1999 r., sygn. P 10/98, OTK ZU Nr 4/1999, poz. 77, s. 403 oraz powołane tam orzecznictwo).

W kontekście powołanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, nie wydaje się, by przepis art. 81 § 1 Kodeksu pracy, gwarantujący pracownikowi, pozostającemu w stosunku pracy, prawo do wynagrodzenia wynikającego z jego osobistego zaszeregowania, określonego stawką godzinową lub miesięczną, za czas niewykonywania pracy, jeżeli był gotów do jej wykonywania, a doznał przeszkód z przyczyn dotyczących pracodawcy - mógł posłużyć do skutecznego zakwestionowania regulacji zawartych w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze.

Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej, jak się wydaje, pozwala na wysnucie wniosku, że Skarżący zakwestionował regulacje, zawarte w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, z powodu braku unormowań pozwalających na uzyskanie przez adwokata wynagrodzenia za pozostawanie w gotowości do podjęcia obrony w postępowaniu przyspieszonym. W tej sytuacji, istotnego znaczenia nabiera kwestia dopuszczalnego kształtu zarzutów formułowanych w stosunku do norm prawnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny podnosił w swym orzecznictwie, że nie ma kompetencji do orzekania o zaniechaniach ustawodawcy, polegających na niewydaniu aktu ustawodawczego, choćby obowiązek jego wydania wynikał z norm konstytucyjnych. W przypadku natomiast aktu ustawodawczego wydanego i obowiązującego, Trybunał Konstytucyjny ma kompetencję do oceny jego konstytucyjności również z tego punktu widzenia, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, bez których, ze względu na naturę objętych tym aktem regulacji, może on budzić wątpliwości natury konstytucyjnej (por. wyroki: z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU Nr 7/2001, poz. 216, s. 1092 oraz z dnia 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU Nr 4/2000, poz. 112, s. 595).

Jednakże, orzekając w przedmiocie dopuszczalnego kształtu zarzutów zgłaszanych do przepisów zawartych w aktach normatywnych, Trybunał Konstytucyjny podkreślał również niejednokrotnie, że zarzuty takie nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowoliliby wnioskodawcę. Gdyby istniała możliwość zaskarżenia przepisu pod zarzutem, iż nie zawiera on regulacji, które w przekonaniu wnioskodawcy winny się w nim znaleźć, każdą ustawę lub dowolny jej przepis można byłoby zaskarżyć w oparciu o tego rodzaju przesłankę negatywną. Gdyby ustrojodawca uznał za celowe takie ukształtowanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, zawarłby stosowną normę w ustawie zasadniczej, istniałoby jednak wówczas niebezpieczeństwo, że Trybunał Konstytucyjny przestałby być „sądem prawa”, a stałby się quasi-ustawodawcą (por. wyroki: z dnia 19 listopada 2001 r., sygn. K 3/00, OTK ZU Nr 8/2001, poz. 251, s. 1273 oraz z dnia 9 grudnia 2003 r., sygn. P 9/02, OTK ZU Nr 9/A/2003, poz. 100, s. 1161).

Wracając do argumentacji zawartej w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, przemawiającej za uzupełnieniem przepisu art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze o unormowania porównywalne z normami zawartymi w art. 81 § 1 Kodeksu pracy, wypadałoby zauważyć, że o ile mogłaby ona stanowić przyczynek do ewentualnej dyskusji, zmierzającej do podjęcia inicjatywy ustawodawczej lub w toku postępowania legislacyjnego w Sejmie bądź w Senacie, o tyle nie wydaje się jednak, by sama w sobie mogła zostać uznana za wystarczającą do skutecznego zakwestionowania zaskarżonego przepisu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby bronić poglądu, że w skardze konstytucyjnej nie wykazano w stopniu pozwalającym na wzruszenie domniemania konstytucyjności art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, by przepis ten kolidował z prawem Skarżącego do ochrony jego praw majątkowych. Tym samym, zaskarżony przez Mecenasa M S przepis

analizowanej ustawy jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Przechodząc do oceny zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej unormowania - w kontekście zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne oraz nakładania podatków i ciężarów publicznych - wypada odnotować, że, zgodnie z art. 216 ust. 1 Konstytucji RP, środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie. Z kolei, art. 217 ustawy zasadniczej stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

W doktrynie przyjmuje się, że ustęp 1 art. 216 ma charakter najbardziej ogólny. Mówi się w nim o gromadzeniu i wydatkowaniu środków finansowych na cele publiczne, tzn. służące zaspokajaniu potrzeb powszechnych, uniwersalnych, masowych i powtarzalnych, występujących u nieokreślonej liczby anonimowych podmiotów. Konstytucja Polska, jak i znakomita większość innych konstytucji demokratycznych, pozostawia sprecyzowanie i skonkretyzowanie owych celów (potrzeb) w obrębie uprawianej polityki (por. Wojciech Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, IV tom, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 r., tezy do art. 216, s. 8).

W literaturze przedmiotu dominuje również pogląd, że przepisy art. 217 formułują wyraźnie i wprost „bezwzględny nakaz”. Nakaz ten jest adresowany przede wszystkim do ustawodawcy, ale także innych podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej, a zwłaszcza - do Rady Ministrów. Nakaz odnosi się, po pierwsze, do samego faktu regulacji materii w podanym zakresie, a następnie - do uczynienia tego w formie ustawy (tj. ustawy podatkowej). Bez przychodu z danin publicznych państwo jako całość nie mogłoby funkcjonować

i realizować zadań publicznych. Tak jak państwo nie może prosperować bez budżetu, tak budżet nie może się obyć bez „napędzania” środkami pochodzącymi z danin. Dlatego stworzenie podstaw prawnych obowiązków daninowych jest obowiązkiem właściwych organów państwowych. Obowiązek ten może być wykonywany tylko w drodze ustawy (por. Wojciech Sokolewicz [w:] *op. cit.*, tezy do art. 217, s. 17).

Analiza zakwestionowanego w skardze konstytucyjnej przepisu art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze skłania do wysnucia wniosku, że regulacje w nim zawarte wiążą się dość luźno z unormowaniami rangi konstytucyjnej omawianymi w tej części niniejszego stanowiska. Nadto, uzasadnienie skargi konstytucyjnej nie zawiera wystarczającej argumentacji, mogącej wykazać zaistnienie naruszenia praw i wolności Skarżącego w omawianym zakresie. Tym samym nie wydaje się, by zaproponowane przez Skarżącego wzorce kontroli, dotyczące finansów publicznych, a w szczególności zasad gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne oraz nakładania podatków i ciężarów publicznych, mogły zostać uznane za adekwatne do oceny zaskarżonej regulacji.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że kwestionowany w skardze konstytucyjnej Mecenasa M S przepis art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze nie jest niezgodny z art. 216 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
Robert Hernand  
Zastępca Prokuratora Generalnego