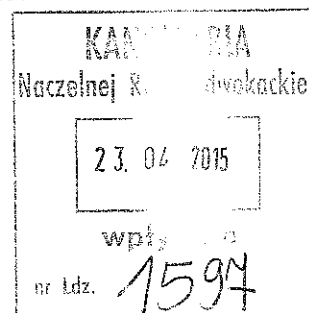


**BIURO**  
**TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO**  
Zespół Wstępnej Kontroli  
Skarg Konstytucyjnych i Wniosków

Sygn. akt Tw 1/15

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2015 r.



Adwokat  
Andrzej Zwara

Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej  
ul. Świętojerska 16  
00-202 Warszawa

W załączeniu przesyłam odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2015 r. (sygn. akt Tw 1/15) o **odmowie nadania dalszego biegu wnioskowi**.

Jednocześnie informuję, iż zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) wnioskodawca może wnieść na to postanowienie zażalenie w terminie **7 dni** od daty jego doręczenia.

DYREKTOR ZESPOŁU  
Wstępnej Kontroli Skarg Konstytucyjnych i Wniosków

*Beata Szepietowska*  
Beata Szepietowska



**POSTANOWIENIE**

Warszawa, dnia *20 kwietnia* ..... 2015 r.

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Leon Kieres

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności:

art. 52 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247, ze zm.) z

art. 219 ust. 1 oraz art. 2 w zw. z art. 219 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

postanawia:

**odmówić nadania dalszego biegu wnioskowi.**



## UZASADNIENIE:

W dniu 14 stycznia 2015 r. do Trybunału Konstytucyjnego wpłynął wniosek Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) o zbadanie zgodności art. 52 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1247, ze zm.; dalej: ustawa zmieniająca) z art. 219 ust. 1 oraz art. 2 w zw. z art. 219 ust. 1 Konstytucji.

Sędzia Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z dnia 9 marca 2015 r. wezwał wnioskodawcę do usunięcia, w terminie 7 dni od dnia doręczenia zarządzenia, braków formalnych wniosku przez doręczenie wyciągu z protokołu oraz listy obecności z posiedzenia Naczelnej Rady Adwokackiej, na którym podjęto uchwałę nr 23/2014 z dnia 22 listopada 2014 r. w sprawie wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, wraz z 4 (czterema) kopiami.

W piśmie z 18 marca 2015 r. wnioskodawca odniósł się do stwierdzonych przez Trybunał Konstytucyjny braków formalnych wniosku.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) wniosek przedstawiony przez ogólnokrajową władzę organizacji zawodowej podlega wstępnemu rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym. W postępowaniu tym Trybunał Konstytucyjny w składzie jednego sędziego bada, czy wniosek spełnia wymagania formalne (art. 32 ust. 1 i 2 ustawy o TK), czy nie jest oczywiście bezzasadny (art. 36 ust. 3 ustawy o TK), a w szczególności – czy pochodzi od uprawnionego podmiotu (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

2. Na początku Trybunał wskazuje, że wniosek NRA dotyczy ustawy gruntownie nowelizującej przepisy postępowania karnego, przygotowanej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości. Zakwestionowana regulacja wiąże się ze zmianą dotychczasowych reguł wyznaczania obrońcy z urzędu, której celem jest rozszerzenie dostępu na etapie postępowania sądowego do bezpłatnej pomocy prawnej ze strony obrońcy. Zgodnie z art. 1 pkt 24 ustawy zmieniającej do kodeksu postępowania karnego został dodany artykuł 80a, który zobowiązuje prezesa sądu, sąd lub referendarza sądowego do wyznaczenia w postępowaniu sądowym obrońcy z urzędu na wniosek oskarżonego nieposiadającego obrońcy z wyboru.

W myśl zaskarżonego art. 52 ustawy zmieniającej „w latach 2015–2024 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym ustawy [tzn. kosztów obron z urzędu] wynosi 2 000 000 tys. zł, z tym że w: 1) 2015 r. – 200 000 tys. zł; 2) 2016 r. – 200 000 tys. zł; 3) 2017 r. – 200 000 tys. zł; 4) 2018 r. – 200 000 tys. zł; 5) 2019 r. – 200 000 tys. zł; 6) 2020 r. – 200 000 tys. zł; 7) 2021 r. – 200 000 tys. zł; 8) 2022 r. – 200 000 tys. zł; 9) 2023 r. – 200 000 tys. zł; 10) 2024 r. – 200 000 tys. zł [ust. 1]. Minister Sprawiedliwości monitoruje wykorzystanie zaplanowanych na dany rok wydatków na bezpłatną pomoc prawną udzielaną z urzędu w postępowaniach sądowych, obejmujących łącznie: 1) limit wydatków będący skutkiem finansowym ustawy, o którym mowa w ust. 1; 2) pozostałe wydatki na obronę z urzędu w postępowaniach sądowych [ust. 2]. W ramach procesu monitorowania, o którym mowa w ust. 2, Minister Sprawiedliwości dokonuje, co najmniej cztery razy w roku, według stanu na koniec każdego kwartału, analizy stopnia wykorzystania zaplanowanych na dany rok wydatków na bezpłatną pomoc prawną [ust. 3]. W przypadku przekroczenia przyjętej na dany rok budżetowy łącznej wielkości planowanych wydatków, o których mowa w ust. 2, oraz w przypadku wystąpienia takiego zagrożenia w trakcie roku, tj. w sytuacji, gdy część planowanych wydatków,

o których mowa w ust. 2, przypadająca proporcjonalnie na okres od początku roku kalendarzowego do końca danego kwartału została przekroczona: 1) po pierwszym kwartale – co najmniej o 15%, 2) po dwóch kwartałach – co najmniej o 10%, 3) po trzech kwartałach – co najmniej o 5%, Minister Sprawiedliwości może zwiększyć limity, o których mowa w ust. 1, o kwotę oszczędności z tytułu innych wydatków lub podjąć inne działania w celu zagwarantowania możliwości wypłaty środków na bezpłatną pomoc prawną [ust. 4]”.

Trybunał stwierdza, że mimo zakwestionowania przez wnioskodawcę całego art. 52 ustawy zmieniającej zarzuty wnioskodawcy skierowane są pod adresem wyłącznie art. 52 ust. 1 ustawy. W związku z takim sposobem sporządzenia wniosku Trybunał uznaje, że przedmiotem kontroli wnioskodawca uczynił art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej.

3. Po pierwsze, wnioskodawca występuje o zbadanie zgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 219 ust. 1 Konstytucji.

3.1. NRA twierdzi, że zaskarżony przepis narusza powołany wzorzec kontroli „przez to, że nie będąc ustawą budżetową w rozumieniu art. 219 ust. 1 Konstytucji zawiera regulacje dotyczące wydatków budżetu państwa na lata 2015–2024”.

Trybunał stwierdza, że wskazany we wniosku jako wzorzec kontroli art. 219 ust. 1 Konstytucji w żaden sposób nie odnosi się do kwestionowanej normy. Powołane postanowienie Konstytucji nakłada na Sejm obowiązek uchwalenia budżetu państwa w odpowiedniej formie – ustawy budżetowej. Treść zaskarżonego przepisu nie dotyczy natomiast kompetencji Sejmu, a jedynie Ministra Finansów oraz Rady Ministrów – odpowiedzialnych za sporządzenie i przedłożenie projektu ustawy budżetowej. Należy bowiem zauważyć, że art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej zobowiązuje do uwzględnienia w ustawie budżetowej wydatków przeznaczonych na obrony z urzędu w określonej wysokości.

Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej należy natomiast wyłącznie do zakresu działania Rady Ministrów. Wymaga przy tym podkreślenia, że projekt ustawy budżetowej przedstawiany przez Radę Ministrów musi spełniać szczególne warunki zamieszczone w przepisach ustawy przewidzianej w art. 219 ust. 2 Konstytucji, tj. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.; dalej: ustawa o finansach publicznych). Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie ma jednak konstytucyjnych przeszkód, aby wymagania w stosunku do projektu ustawy budżetowej przewidywały także inne ustawy niż ustawa o finansach publicznych (zob. M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, s. 165, 166). Należy w tym miejscu wskazać, że w obowiązującym systemie prawa „[n]iektóre ustawy ustanawiają obowiązki ciężące na Radzie Ministrów, a związane z wykonaniem przez rząd jego wyłącznego prawa inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej. (...) Np. art. 6 ust. 2 ustawy z 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej (Dz. U. nr 49, poz. 483 ze zm.) [obecnie art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.)], który wymaga, aby Rada Ministrów corocznie ustaliła trzyletni plan limitu mianowań urzędników w służbie cywilnej i przedłożyła go do wiadomości Sejmowi równocześnie z projektem ustawy budżetowej” (zob. *ibidem*, przyp. 8).

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że o ile art. 219 ust. 1 Konstytucji odnosi się do uchwalenia budżetu państwa przez Sejm, o tyle zakwestionowany przepis dotyczy uwzględnienia wydatków na obrony z urzędu przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej. Tym samym art. 219 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w rozpatrywanej sprawie.

3.2. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzuty niezgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 219 ust. 1 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania



dalszego biegu wnioskowi w zakresie zbadania zgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 219 ust. 1 Konstytucji (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

3.3. Ponadto wnioskodawca dowodzi, że „wskazanie w art. 52 ustawy konkretnych kwot budżetowych na kolejnych 10 lat jest (...) sprzeczne (...) z zasadami budżetowymi, wywodzonymi z art. 219 Konstytucji”, tj. powszechności, jedności formalnej, uprzedniości budżetu, roczności budżetu i jawności.

Trybunał stwierdza, że tak sformułowane zarzuty świadczą o występowaniu przez wnioskodawcę o kontrolę konstytucyjności zaskarżonego przepisu w celu ochrony interesów ogólnospołecznych, tj. związanych z ochroną systemu prawa. NRA wnosi bowiem o zbadanie przepisów w trosce o przestrzeganie zasad prawidłowego stanowienia prawa zgodnie z zasadami wywodzonymi z art. 219 Konstytucji, nie zaś w interesie celów ściśle zawodowych. Podmioty wskazane w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji nie są natomiast upoważnione do inicjowania kontroli konstytucyjnej w sprawach ogólnopaństwowych lub ogólnospołecznych, które dotyczą ogółu obywateli albo szerszego kręgu osób aniżeli reprezentowane przez ten podmiot (por. postanowienie TK z dnia 20 marca 2002 r., K 42/01, OTK ZU nr 2/A/2002, poz. 21). Zakres zaskarżenia wykracza zatem poza zakres legitymacji przyznanej organizacji zawodowej.

3.4. Wnioskodawca wskazuje ponadto, że „[z]askarżony przepis wchodząc (...) swoją treścią w zakres materii ustawy budżetowej został uchwalony bez zachowania konstytucyjnych wymagań, jakie stawia się ustawie zawierającej plan wydatków Państwa”.

Trybunał stwierdza, że zarzuty dotyczące trybu uchwalenia art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej nie mieszczą się w zakresie kompetencji wnioskodawcy przyznanych na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał, że dopuszczalność kwestionowania trybu ustawodawczego przez

wnioskodawców z ograniczoną legitymacją procesową zależy od zarzutów wyznaczających przedmiot postępowania. Wnioskodawca taki może kwestionować naruszenie przyznanych mu uprawnień, np. opiniodawczych, przez organy stanowiące prawo. Nie może natomiast stawiać zarzutów wykraczających poza ten zakres, tzn. podnosić zarzutów związanych z elementami procesu legislacyjnego, w którym nie bierze udziału. Ten ostatni aspekt inicjowania kontroli norm zastrzeżony jest dla podmiotów, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji. Taka wykładnia jest zgodna z *ratio legis* art. 191 ust. 2 Konstytucji, gdyż daje wnioskodawcom z ograniczoną legitymacją instrument procesowy ochrony ich uprawnień w procesie stanowienia prawa (zob. postanowienie TK z dnia 13 grudnia 2011 r., Tw 4/11, niepubl.).

3.5. Trybunał wskazuje ponadto, że art. 219 ust. 1 Konstytucji podmiotowo skierowany jest do Sejmu, a zatem nie ma związku z kompetencjami NRA. Trybunał stwierdza, że skoro powołany wzorzec kontroli nie jest adresowany do organizacji zawodowej i nie określa jej sytuacji prawnej, tym samym należy uznać, że pozostaje poza zakresem legitymacji procesowej wnioskodawcy.

3.6. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzuty niezgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 219 ust. 1 Konstytucji nie dotyczą spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

4. Po drugie, wnioskodawca występuje o zbadanie zgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 w zw. z art. 219 ust. 1 Konstytucji.

4.1. Zdaniem NRA zakwestionowany przepis „zawiera regulacje prawne dotyczące sztywnego limitu wydatków na wskazane w ustawie cele, w sytuacji gdy z natury tych wydatków wynika, że mają one charakter zmienny i niemożliwy do utrzymania we wskazanej w ustawie wysokości, co narusza zasady poprawnej legislacji”. Zarzuty NRA koncentrują się na wykazaniu sprzeczności przyjętego

przez ustawodawcę rozwiązania z celem przewidzianym przez ustawę, tj. „powszechną dostępnością obrony sprawowanej przez profesjonalnego obrońcę”.

Trybunał stwierdza, że wnioskodawca nie udowodnił, że środki przewidziane w zaskarżonym przepisie są niewystarczające na pokrycie wydatków związanych z obroną z urzędu. Nie wykazał zatem, że zakwestionowany przepis jest sprzeczny z założeniem ustawy. Ponadto – jak wskazuje sam wnioskodawca – „wszelkie szacunki w tym zakresie są bardzo trudne do zweryfikowania”. Należy zatem uznać, że zarzuty naruszenia zasady poprawnej legislacji mają charakter potencjalny i hipotetyczny, nie zaś realny i aktualny. NRA prognozuje wystąpienie niekorzystnych skutków wejścia w życie zaskarżonych przepisów dla obrońców z urzędu, jednak taka ocena skuteczności regulacji ustawowej jest przedwczesna. Trzeba podkreślić, że podmiot, który występuje do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją, zobowiązany jest przedstawić argumenty uzasadniające przedstawione zarzuty. Na podmiocie tym spoczywa ciężar dowodu, że ustawa jest rzeczywiście niezgodna z Konstytucją (zob. wyrok TK z dnia 6 marca 1999 r., K 35/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 37).

Zdaniem Trybunału zarzuty naruszenia zasad poprawnej legislacji świadczą o tym, że NRA domaga się zbadania przez Trybunał celowości wprowadzenia zakwestionowanego uregulowania, co pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Ocena celowości kwestionowanych przepisów byłaby możliwa tylko wówczas, gdyby wnioskodawca przedstawił argumenty przekonujące o oczywistym naruszeniu przez zakwestionowane przepisy innych, konkretnie wskazanych norm, zasad czy wartości konstytucyjnych.

4.2. Ponadto Trybunał podkreśla, że argumenty wnioskodawcy wskazujące na negatywne konsekwencje finansowe zakwestionowanej regulacji – tj. doprowadzenie do sytuacji „w której mimo ustawowego prawa do obrony, część osób nie mogłaby z niej korzystać z powodu braku środków. (...)”

opłacani[e] kosztów obron z urzędu ze znacznymi opóźnieniami, z budżetu kolejnego roku (...)” – abstrahują od obowiązujących regulacji prawnych. Należy bowiem zauważyć, że art. 164 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa zasadę realizowania wydatków nieprzewidzianych w budżecie państwa, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów egzekucyjnych, wyroków sądowych lub ugód, bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Realizacja wydatków nieprzewidzianych następuje w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych.

4.3. NRA podnosi również we wniosku, że „umieszczenie planu wydatków budżetowych w ustawie nowelizującej kpk jest sprzeczne z zasadą jawności formalnej, wyrażoną w art. 34 ustawy [o] finansach publicznych. Umieszczenie planu wydatków poza budżetem jest sprzeczne także z zasadą wyrażoną w art. 44 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wskazane wyżej przykładowe jedynie sprzeczności zaskarżonego przepisu z ustawą o finansach publicznych dowodzą, że niezależnie od sprzeczności z zasadami budżetowymi wynikającymi z Konstytucji, art. 52 ustawy nowelizującej kpk został zbudowany sprzecznie z zasadami prawidłowej legislacji”.

Trybunał stwierdza, że zarzuty wnioskodawcy oparte na wykazaniu sprzeczności zakwestionowanej regulacji z przepisami ustawy o finansach nie mogą zostać rozpoznane przez Trybunał Konstytucyjny. Nie jest bowiem rolą Trybunału dokonywanie poziomej kontroli aktów normatywnych. Tym samym przepisy ustawy o finansach publicznych nie mogą stanowić punktu odniesienia dla kwestionowanego art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej.

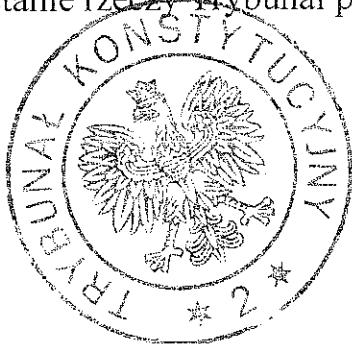
4.4. W konsekwencji Trybunał stwierdza, że zarzut niezgodności art. 52 ust. 1 ustawy zmieniającej z art. 2 w zw. z art. 219 ust. 1 Konstytucji cechuje oczywista bezzasadność. Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi (art. 36 ust. 3 ustawy o TK).

5. Zdaniem wnioskodawcy „[w] przypadku podzielenia przez Trybunał Konstytucyjny zastrzeżeń względem art. 52 Ustawy, konieczne stanie się wskazanie konsekwencji stwierdzenia niekonstytucyjności zaskarżonego przepisu; w szczególności zbadania wymaga istnienie (lub brak) nierozzerwalnego związku między art. 52 Ustawy a jej pozostałymi przepisami. Uznanie, że między art. 52 Ustawy a jej pozostałymi przepisami istnieje nierozzerwalny związek prowadzi bowiem do konieczności uznania za niekonstytucyjną całość Ustawy”.

Trybunał przypomina, że stwierdzenie istnienia nierozzerwalnego związku między zakwestionowanym przepisem a całą ustawą jest przewidziane wyłącznie w postępowaniu zainicjowanym przez Prezydenta RP w trybie prewencyjnej kontroli norm (art. 122 ust. 3 Konstytucji). Tym samym oczekiwania wnioskodawcy objęcia kontrolą całej ustawy, czy poszczególnych jej przepisów ze skutkiem jak dla kontroli prewencyjnej – nie są uzasadnione w świetle przysługującej organizacji zawodowej legitymacji inicjowania postępowania przed Trybunałem (art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Okoliczność powyższa stanowi podstawę odmowy nadania dalszego biegu wnioskowi ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

W tym stanie rzeczy Trybunał postanowił jak w sentencji.



*Leon Kieres*  
Leon Kieres

Za zgodność z oryginałem  
Warszawa, dnia *20 kwietnia 2015*  
DYREKTOR ZESPOŁU  
Pomocnik Komisarza Szeregu Konstytucyjnych i Wnioseków  
*Beata Szepietowska*  
Beata Szepietowska

