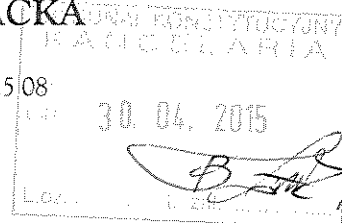




NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl



Warszawa 29 kwietnia 2015 r.

NRA.52-1.1.2015

Do:  
Trybunału Konstytucyjnego  
w Warszawie

Naczelna Rada Adwokacka  
w Warszawie  
wnioskodawca w sprawie

zastępowana przez  
adw. Andrzeja Zwarę - Prezesa NRA

sygn. akt: Tw 1/15

**ZAŻALENIE**  
**na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 20 kwietnia 2015 r.**

W imieniu Wnioskodawcy – Naczelnej Rady Adwokackiej, powołując się na pełnomocnictwo znajdujące się w aktach sprawy, na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, wnoszę zażalenie na postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2015 roku, sygn. akt Tw 1/15, o odmowie nadania biegu wnioskowi Naczelnej Rady Adwokackiej o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 52 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 roku, poz. 1247; dalej: „Ustawa”). Postanowienie to doręczono Wnioskodawcy w dniu 23 kwietnia 2015 roku

Zaskarżonemu postanowieniu zarzucam:

- naruszenie art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, poprzez uznanie oczywistej bezzasadności wniosku, w sytuacji gdy uzasadnienie postanowienia wskazuje na dokonanie dogłębnej merytorycznej oceny wniosku, co jest niedopuszczalne na tym etapie postępowania;

- naruszenie art. 194 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji poprzez uznanie, że Naczelna Rada Adwokacka nie ma legitymacji czynnej w niniejszej sprawie, w sytuacji gdy zagadnienie środków finansowych przeznaczanych na sprawowanie obrony z urzędu ma bezpośrednie znaczenie dla osób wykonujących zawód adwokata.

Przedmiotowe postanowienie Wnioskodawca zaskarża w całości, wnosząc, stosownie do treści art. 36 ust. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, o uchylenie zaskarżonego postanowienia i skierowanie sprawy do rozpoznania na rozprawie w pełnym zakresie objętym wnioskiem.

## UZASADNIENIE

### 1. Kwestia adekwatności wzorca konstytucyjnego (art. 219 Konstytucji)

Pierwszym argumentem Trybunału Konstytucyjnego, przemawiającym przeciwko nadaniu wnioskowi NRA dalszego biegu, jest jego oczywista bezzasadność wynikająca ze wskazania jako wzorca konstytucyjnego art. 219 Konstytucji. Wynika to z tego, że, zdaniem Trybunału, zaskarżony art. 52 Ustawy odnosi się do etapu projektowania wydatków budżetowych, a nie do ich realnego wykonywania.

Artykuł 52 Ustawy nie zawiera w swojej treści żadnych elementów, które pozwalałyby na stwierdzenie, że jest on jedynie wskazówką dla władzy wykonawczej, która winna być uwzględniana w procesie projektowania budżetu. Brzmi on bowiem następująco: "W latach 2015-2024 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym ustawy wynosi..." - co pozwala przy użyciu wykładni językowej ustalić, że przewiduje on ostateczną granicę wydatków, a nie jedynie wskazówkę co do ich planowania przez Ministerstwo Finansów lub Ministerstwo Sprawiedliwości. Odmienne sformułowanie, na przykład: "Rada Ministrów uwzględni w projekcie ustawy budżetowej..." rzeczywiście pozwalałoby na stwierdzenie, że celem tej normy jest jedynie zwrócenie uwagi na konieczność zapewnienia odpowiednich kwot na pokrycie wydatków za obrony z urzędu w ustawie budżetowej. W rzeczywistości, norma wskazuje jednak nie na projekt - lecz na ostateczną wielkość wydatków związanych z projektowanym systemem powszechnej obrony z urzędu. Nie jest to wytyczna, lecz

kategoryczna dyspozycja co do przekazywania kwoty nie większej niż 200 mln. zł rocznie na określony cel.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że art. 36 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym pozwala na odmowę przyjęcia wniosku do rozpoznania jedynie w sytuacji jego oczywistej bezzasadności. W niniejszej sprawie taka oczywista bezzasadność nie występuje, o czym świadczy choćby to, że Trybunał wydając postanowienie uczynił to w oparciu o analizę systemową zaskarżonego przepisu, odchodząc od jego bezpośredniego brzmienia. W takiej sytuacji należy uznać, że postanowienie w tym zakresie zawiera elementy zastrzeżone wyłącznie dla etapu merytorycznej, a nie tylko wstępnej, oceny wniosku. Podejmując swoje postanowienie Trybunał dokonał nie tyle formalnej oceny oczywistej bezzasadności zastosowanego wzorca, co raczej rozstrzygnął o braku niezgodności zaskarżonego przepisu z art. 219 Konstytucji. Jest to niedopuszczalne na etapie wstępnej oceny wniosku.

## **2. Kwestia legitymacji czynnej wnioskodawcy**

Kolejnym zagadnieniem jest problem zakwestionowania przez Trybunał legitymacji czynnej NRA w niniejszej sprawie. Samorząd adwokacki posiada ograniczoną zdolność wnioskową, wynikającą z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, który upoważnia do inicjowania abstrakcyjnej kontroli konstytucyjnej aktów prawnych tylko w zakresie, w jakim dotyczą one samorządu zawodowego adwokatów.

Zagadnienie metod i źródeł finansowania powszechnego prawa do bezpłatnej obrony w sprawach karnych jest zagadnieniem dotyczącym adwokatury bezpośrednio - co wynika z tego, że to właśnie adwokaci będą wykonawcami zadań ustawowych przewidzianych w ramach systemu zaprojektowanego przez ustawodawcę. Biorąc pod uwagę zasady, na jakich obrony będą sprawowane przez radców prawnych (a w szczególności ograniczenie uprawnień do obrony tylko do radców nie pozostających w stosunku pracy) można założyć, że obowiązki wynikające z ustawy będą w większości wykonywane przez adwokatów. Z tego względu jednoznacznie wynika, że zagadnienie finansowania przez państwo powszechnych obron z urzędu dotyczy adwokatów, jako obrońców.

Zgodnie z przyjętym modelem, obrony te będą odpłatne, a pieniądze będą trafiały właśnie do adwokatów - obrońców. Z tego względu wysokość kwot przeznaczonych na

obrony z urzędu, wraz z ich sztywnym limitem, jest zagadnieniem o podstawowym znaczeniu dla wykonywania zawodu adwokata. Jest to zagadnienie w takim samym stopniu związane z wykonywaniem zawodu jak, na przykład, zagadnienie wysokości stawek za obrony z urzędu. Trybunał Konstytucyjny nie miał nigdy wątpliwości co do tego, że Naczelna Rada Adwokacka ma legitymację czynną w zakresie zaskarżania wysokości stawek minimalnych za czynności adwokackie, ustalanych przez Ministra Sprawiedliwości, niezależnie od dalszych losów składanych wniosków (co do legitymacji samorządu notarialnego w podobnych sprawach por. orzeczenie TK w sprawie U8/08). Konsekwentnie należy przyjąć, że wprowadzenie limitu kwot przeznaczanych na wynagrodzenia z tytułu sprawowania obrony z urzędu także winno być uznane za regulację należącą do zakresu spraw dotyczących działalności samorządu adwokackiego. Z tego względu należy uznać, że prawo do zaskarżenia limitu kwot przeznaczonych na opłacanie obrony z urzędu mieści się w zakresie spraw, które zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji należą do kompetencji samorządu adwokackiego i są objęte zakresem jego działania.

Wadliwość przyjętej metody legislacyjnej (wprowadzenie zasad dotyczących finansowania zadań publicznych w ustawie nowelizującej KPK - a nie w ustawie budżetowej) także narusza interesy adwokatury. Wadliwość przyjętego rozwiązania może doprowadzić bowiem do tego, że nawet te, wskazane w art. 52 środki - nie będą mogły być przyznane w ramach planu finansowego państwa. Sposób regulacji tego typu zagadnień jest istotny dla adwokatów ze względu na to, że przekłada się on na wypłaty wynagrodzeń za wykonaną przez nich pracę. Nie można przecież wyobrazić sobie kwestionowania legitymacji czynnej samorządu adwokackiego w sprawie o zbadanie prawidłowości trybu wprowadzenia przez Ministra stawek minimalnych za czynności adwokackie (w hipotetycznej sprawie, w której Minister Sprawiedliwości ustaliłby je np. zarządzeniem - a nie rozporządzeniem).

Wnioskodawca w piśmie inicjującym postępowanie wskazał na naruszenie interesów ogólnospołecznych ponieważ naruszenia te stanowią bezpośrednie następstwo przyjęcia art. 52. Ustalenie limitu wysokości wynagrodzeń uderza zarówno w adwokatów - jak i w uprawnionych do korzystania z obrony. Interes członków samorządu jest w tym miejscu nierozzerwalnie powiązany z interesem ogólnospołecznym. Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że w ramach pieczy sprawowanej w oparciu o art. 17 ust. 1 Konstytucji samorząd adwokacki ma obowiązek

działać przede wszystkim w interesie społecznym, a nie partykularnym interesie własnej grupy zawodowej. Także art. 1 ustawy Prawo o adwokaturze wskazuje, że Adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa. W kontekście tych dwóch regulacji powołanie się we wniosku, który dotyczy w swojej istocie środków na wynagrodzenia adwokackie za obrony sprawowane z urzędu, także na naruszenie interesu społecznego - nie stanowi o wykroczeniu poza zakres legitymacji wnioskowej wynikającej z art. 194 Konstytucji.

### **3. Kwestia adekwatności wzorca konstytucyjnego (art. 2 w zw. z art. 219 Konstytucji)**

Ostatnim z podnoszonych przez Trybunał Konstytucyjny argumentów przeciwko przyjęciu wniosku do rozpoznania, jest nieadekwatność naruszenia zasady przyzwoitej legislacji, wywodzonej z art. 2 w zw. z art. 219 Konstytucji - jako wzorca konstytucyjnego dla zbadania konstytucyjności art. 52 Ustawy.

Zaskarżony przepis nie jest wynikiem analizy jakichkolwiek danych, które pozwalałyby na ocenę rzeczywistych kosztów przyjętego rozwiązania. Wynika to z tego, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie prowadziło w okresie poprzedzającym uchwalenie Ustawy czytelnego wykazu kosztów ponoszonych na obrony z urzędu. Tym bardziej więc nie ma możliwości ustalenia, jaki będzie koszt nowego systemu. Kwota 200 mln. złotych rocznie jest więc jednocześnie kwotą dowolną - jak i sztywną. Przeprowadzone przez wnioskodawcę wyliczenie, dokonane w sposób przewidujący minimalne obciążenie finansowe budżetu wykazuje, że kwota wskazana w art. 52 Ustawy jest niewystarczająca *prima facie*. Wnioskodawca nie ma możliwości dokonania bardziej dokładnego wyliczenia obciążeń, jakie wygeneruje nowy system. Można jednak zwrócić uwagę na to, że nieadekwatność środków przeznaczonych w ustawie na obrony z urzędu jest wskazywana także przez inne osoby oceniające nowy system - por. J. Królak: "Rząd i Sejm podkładają bombę pod budżet", Puls Biznesu z 6.09.2013 nr 170/2013 s. 6. Kwestia tego, na ile uprawdopodobnione przez wnioskodawcę negatywne konsekwencje finansowe przyjęcia nowego modelu obron z urzędu są prawidłowe, nie może być rozstrzygnięta na etapie rozpoznania wstępnego wniosku, lecz winna być przedmiotem jego merytorycznego rozpoznania. Szczególnie istotne jest tu stanowisko

Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministerstwa Finansów, które z naturalnych względów nie mogło być do tej pory ujawnione.

Wnioskodawcy jest znana zasada, zgodnie z którą pozioma niezgodność aktów prawnych rangi ustawowej nie przesądza automatycznie o naruszeniu zasad przyzwoitej legislacji. Jednakże, wskazanie we wniosku art. 34 i 44 ustawy o finansach publicznych ma na celu sprecyzowanie treści zasad prawa budżetowego, jakie wprowadza art. 219 Konstytucji. Wykazanie, że art. 52 Ustawy jest niezgodny z zasadami prawa budżetowego wynikającymi z art. 219 Konstytucji a sprecyzowanymi w ustawie o finansach publicznych pozwala na przyjęcie naruszenia zasad poprawnej legislacji. Sięgnięcie do ustawowych terminów dotyczących zasad konstrukcji budżetu nie narusza zasady autonomicznej wykładni pojęć konstytucyjnych, a jedynie wskazuje na pewne powszechnie przyjęte rozumienie tożsamych pojęć na gruncie Konstytucji i innych aktów prawnych.

#### 4. Zakres zaskarżenia

Należy odnieść się także do zakresu zaskarżenia. Wnioskodawca wnosi o zbadanie zgodności z Konstytucją całego art. 52 Ustawy, jako że przepis ten stanowi jednolitą regulację dotyczącą wydatków Państwa na cele obron z urzędu. Wprawdzie konkretne kwoty są wskazane jedynie w ust. 1 tego przepisu, niemniej jego pozostała część jest konsekwencją przyjętej zasady finansowania. Z tego względu funkcjonowanie kolejnych ustępów art. 52, po stwierdzeniu niekonstytucyjności ustępu 1 nie miałyby żadnego sensu jurydycznego.

Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej

adv. Andrzej Zwara

**Załączniki:**

- 5 odpisów zażalenia