



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 12 grudnia 2022 roku

NRA.52-2.2.2022

Trybunał Konstytucyjny w Warszawie

Podmiot składający stanowisko:

Naczelna Rada Adwokacka

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

reprezentowana przez:

adw. Przemysław Rosatiego,

Prezesa NRA

adw. Dorotę Kulińską,

Dyrektora Instytutu Legislacji i Prac

Parlamentarnych NRA

Sygn. akt: SK 59/22

WNIOSEK

o wyrażanie zgody na zajęcie stanowiska
w trybie § 31 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego

oraz

STANOWISKO

Naczelnej Rady Adwokackiej w przedmiocie skargi z dnia 16 lipca 2021 r.
o stwierdzenie, że przepis § 8 pkt 6 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z
dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej
pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, tj. Dz. U. 2019, poz. 18,
ze zm. w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi
ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu w wysokości obniżonej w stosunku do stawki
minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej
z przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.
w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. poz. 1800, ze zm., jest niezgodny z art. 64 ust.
2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP

Działając w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, zważywszy, że sprawa o sygn. akt SK
59/22 rozpoznawana przez Trybunał Konstytucyjny ma istotne znaczenie z punktu widzenia
wykonywania zawodu adwokata i przestrzegania obowiązujących regulacji prawnych, wnosimy
o umożliwienie przedstawienia, w trybie § 31 ust. 3 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego,
stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 59/22, rozpoznawanej przez Trybunał Konstytucyjny.

Jednocześnie, w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, przedstawiamy stanowisko w przedmiocie oceny zgodności § 8 pkt 6 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, tj. Dz. U. 2019, poz. 18, ze zm. w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu w wysokości obniżonej w stosunku do stawki minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej z przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. poz. 1800, ze zm., **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony takich samych praw majątkowych oraz narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze, tj. Dz. U. 2022, poz. 1184 dla wydania przez Ministra Sprawiedliwości tego rozporządzenia – przyłączając się do wniosku skarżącego wyrażonego w skardze.

W przypadku wyrażenia przez Trybunał Konstytucyjny zgody na przedstawienie przez Naczelną Radę Adwokacką stanowiska *amicus curiae* w sprawie o sygn. SK 59/22, wskazać należy, iż jej opracowanie powierzone zostało Instytutowi Legislacji i Prac Parlamentarnych przy Naczelnej Radzie Adwokackiej.

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych działa przy Naczelnej Radzie Adwokackiej od 2021 roku, kontynuując w znacznie rozszerzonym zakresie działalność Komisji Legislacyjnej i Komisji Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej działających w formie wyodrębnionej od 2008 roku do czasu powołania Instytutu. Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych skupia grupę adwokatów z całej Polski aktywnych w dziedzinie legislacji i angażuje się w działania legislacyjne poprzez opiniowanie projektów aktów legislacyjnych, udział w pracach nad formułowaniem takich projektów, inicjowaniem postępowań legislacyjnych z wykorzystaniem trybu petycji oraz tworzenie własnych projektów zmian legislacyjnych. Głównym zadaniem stawianym Instytutowi Legislacji i Prac Parlamentarnych jest:

- aktywny udział środowiska adwokackiego w procesach prawodawczych,
- tworzenie i przedkładanie projektów aktów prawnych, opinii oraz propozycji zmian w obowiązujących aktach prawnych,
- podejmowanie inicjatyw legislacyjnych, mających na celu regulację i ochronę prawną interesów obywateli, przedsiębiorców, adwokatów, wymiaru sprawiedliwości, środowisk prawniczych oraz wszystkich grup społecznych, których sytuacja prawna wskazuje na konieczność zmian lub regulacji legislacyjnej.

Jednym z zagadnień, stanowiących przedmiot szczególnego zainteresowania ze strony Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, są prawne regulacje wszystkich aspektów

wykonywania zawodu adwokata, w tym ochrona praw majątkowych gwarantowanych konstytucyjnie w zakresie równego traktowania podmiotów świadczących tego samego rodzaju usługi na podstawie innych tytułów.

Mając na względzie zakres działalności Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych, Naczelna Rada Adwokacka chciałaby zaprezentować Trybunałowi Konstytucyjnemu jako *amicus curiae*, prezentując stanowisko Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych, poniższe uwagi, służąc tym samym Trybunałowi Konstytucyjnemu pomocą w zbadaniu wszystkich istotnych okoliczności i wszechstronnym wyjaśnieniu sprawy.

Skargą z dnia 16 lipca 2021 r. skarżący wniósł do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie, że przepis § 8 pkt 6 w zw. z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, tj. Dz. U. 2019, poz. 18, ze zm. w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu w wysokości obniżonej w stosunku do stawki minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej z przepisu § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, Dz. U. poz. 1800, ze zm., **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP przez to, że narusza prawo do równej ochrony takich samych praw majątkowych oraz narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze, tj. Dz. U. 2022, poz. 1184 dla wydania przez Ministra Sprawiedliwości tego rozporządzenia.

Naczelna Rada Adwokacka, jako przyjaciel sądu, zauważa, że skarga konstytucyjna jest zasadna i znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Minister Sprawiedliwości w sposób całkowicie dowolny i bezprawny zróżnicował stawki wynagrodzenia adwokatów świadczących swoje usługi z wyboru i z urzędu na niekorzyść tych drugich pomimo faktu, że wykonują oni dokładnie taką samą pracę i działają dokładnie w tym samym charakterze.

Jak wynika ze stałego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie, który poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82 oraz 24

lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Jednocześnie, jak wielokrotnie wskazał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

Skarga dotyczy ponadto przepisów rozporządzenia, które zostało wydane na podstawie upoważnienia ustawowego – art. 29 ust. 2 ustawy prawo o advokaturze. Art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przesądza, że na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja "upoważnienia blankietowego" jako podstawy wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy. Niedopuszczalne jest także wydawanie przez upoważniony w delegacji ustawowej organ konstytucyjny rozporządzeń wykonawczych, które przekraczałyby zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę (przekroczenie delegacji) lub w zakresie swojego normowania pomijałyby określone elementy wytycznych zawartych w przepisie upoważniającym (niewykonanie delegacji w sposób pełny). Upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 prawa o advokaturze (zwłaszcza w kontekście art. 16 ust. 2 i 3 tej ustawy) pozwala na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania przepisów ustawy: norma kompetencyjna upoważnia jedynie do określenia stawek wynagrodzenia adwokatów w oparciu o przesłanki zawarte w tym przepisie delegacyjnym – por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19m OTK-A 2020/13.

Na gruncie poprzedniego stanu prawnego, to jest rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, Dz. U. poz. 1801, Trybunał Konstytucyjny miał już okazję orzec, że różnicowanie stawek adwokackich od okoliczności, czy adwokat działa z urzędu, czy z wyboru jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19, OTK-A 2020/13.

Rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. zostało zastąpione rozporządzeniem z dnia 3 października 2016 r., którego przepisy są zaskarżone w niniejszym postępowaniu i powielają dokładnie to samo naruszenie przepisów Konstytucji RP, którymi dotknięte było rozporządzenie z 2015 r.

Jak trafnie zauważył Trybunał w uzasadnieniu w sprawie sygn. akt SK 66/19, adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji i art. 32 ust. 1 Konstytucji. Całą

tę grupę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem działalności palestry jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta - co do zasady – świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Niemniej jednak adwokat w określonych sytuacjach zostać może zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta.

W dalszej części uzasadnienia Trybunał podkreślił, że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym miałyby służyć rozróżnienie sytuacji adwokatów z wyboru i adwokatów z urzędu w zakresie należnego im wynagrodzenia. Ponadto Trybunał zaakcentował, że brak jest jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby tak dyskryminujące traktowanie. W związku z powyższym w tym przypadku odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest niedopuszczalne.

W tym stanie rzeczy wniesiona skarga konstytucyjna jest w sposób oczywisty uzasadniona.


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska

Autor stanowiska:

adw. dr Magdalena Matusiak-Frącczak

Członek Zespołu ds. konsultacji projektowych zmian legislacyjnych w zakresie ich zgodności ze standardami ochrony praw obywatelskich i zgodności z regulacjami prawa Unii Europejskiej Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.

W załączeniu:

1. Poświadczony za zgodność z oryginałem odpis uchwały nr 267/2022 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 8 grudnia 2022 r.
2. 2 odpisy stanowiska.