



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 12. 09. 2014

II.511.1648.2014.KSz

**Trybunał Konstytucyjny**

**Warszawa**

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	15. 09. 2014
L.dz. ....	L. zał. ....

**Sygn. akt SK 25/14**

Na podstawie art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. 2001, nr 14, poz. 147 ze zm.)

**zgłaszam udział**

w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej p. M S , o którego wszczęciu Rzecznik Praw Obywatelskich otrzymał informację w dniu 21 lipca 2014 roku oraz przedstawiam następujące stanowisko:

**art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2014, poz. 635 ze zm.) w zw. z § 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 (Dz. U. 2013 r., poz. 461) jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1 w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

## Uzasadnienie

I.

Skarga konstytucyjna p. M S złożona została w następujących okolicznościach.

W sprawie o sygn. akt Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia lipca 2013 r. zwolnił skazanego A W od obowiązku uiszczenia opłaty od wniosku o wznowienie postępowania, ustanawiając równocześnie skarżącą obrońcą z urzędu w sprawie. Sąd Najwyższy zlecił skarżącej zbadanie akt sprawy Sądu Okręgowego w B o sygn. akt

i opracowanie wniosku o wznowienie postępowania, ewentualnie powiadomienie o nie stwierdzeniu podstaw do złożenia takiego wniosku. W dniu września 2013 r. skarżąca sporządziła opinię o braku podstaw do wznowienia postępowania, jednocześnie wnosząc o przyznanie zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielonej skazanemu z urzędu. Sąd Najwyższy w dniu listopada 2013 r. zasądził od Skarbu Państwa na rzecz adw. M S kwotę zł, w tym 23 % podatku VAT. Od powyższego postanowienia nie przysługuje żaden środek zaskarżenia.

Wskazane wyżej postanowienie zostało wydane na podstawie art. 618 § 1 pkt 11 K.p.k. oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. 2014, poz. 635 t. j.; dalej: ustawa 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 (Dz. U. 2013 r., poz. 461 t. j.; dalej: rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości). Ponadto, w przekonaniu skarżącej za podstawę wydania orzeczenia uznać należy również § 19 pkt 1 wskazanego rozporządzenia.

Wobec powyższego skarżąca skierowała do Trybunału Konstytucyjnego skargę konstytucyjną, wnosząc o uznanie przez Trybunał, iż art. 618 § 1 pkt 11 K.p.k. w zw. z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o adwokaturze i § 14 ust. 4 pkt 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości są niezgodne z:

- a) art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP,
- b) art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 92 ust. 1 w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Uzasadniając zarzuty skarżąca w pierwszej kolejności wyraziła przekonanie co do wadliwości delegacji ustawowej unormowanej w art. 29 ustawy Prawo o adwokaturze. W przekonaniu skarżącej, art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo o adwokaturze jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Skarżąca wskazała, iż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości opiera się na dwóch delegacjach ustawowych zawartych w art. 16 oraz w art. 29 ustawy Prawo o adwokaturze. Wskazany art. 16 upoważnia Ministra Sprawiedliwości do wydania przepisów w zakresie kosztów zastępstwa prawnego świadczonego przez adwokatów z wyboru; art. 29 z kolei reguluje upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do wydania przepisów w zakresie kosztów zastępstwa prawnego z urzędu.

W przekonaniu skarżącej przepis art. 29 ustawy Prawo o adwokaturze nie spełnia wymogów wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji poprzez brak uszczegółowienia przesłanek, które winny być brane pod uwagę przez Ministra Sprawiedliwości przy stanowieniu przepisów dotyczących wysokości wynagrodzenia dla adwokata za nieopłaconą pomoc prawną świadczoną z urzędu. Zdaniem skarżącej wytyczne powinny wskazywać, „jakie czynniki powinny być brane pod uwagę, przy określaniu wysokości stawek minimalnych”. Tymczasem ani zaskarżony przepis, ani inny przepis ustawy Prawo o adwokaturze nie precyzują takich okoliczności. W przekonaniu skarżącej takie brzmienie delegacji ustawowej spowodowało, iż Minister Sprawiedliwości uregulował kwestię wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu w sposób arbitralny. Uzasadniając takie przekonanie, skarżąca wskazała, iż w szczególności arbitralność Ministra Sprawiedliwości widoczna jest w § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z brzmieniem którego: „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują: 1) opłatę w wysokości nie wyższej niż 150 % stawek minimalnych, o których mowa w rozdziałach 3-5 (...)”. W ocenie skarżącej wskazana górna granica wynagrodzenia adwokata „nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w upoważnieniu ustawowym. Niezwykle trudno odgadnąć, czym kierował się Minister Sprawiedliwości wpisując do rozporządzenia podobną wielkość, a nie np. 190 % lub też jakąkolwiek inną.”

Skarżąca podniosła, iż w odniesieniu do przepisów regulujących wynagrodzenie adwokatów za sprawy prowadzone z wyboru, delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ustawy Prawo o adwokaturze spełnia wymogi szczególności podmiotowej, przedmiotowej i treściowej, w szczególności zawiera wytyczne dla sądów przy ustalaniu opłaty wyższej niż stawka minimalna i zawiera „wyraźną granicę”, tj. sześciokrotność stawki minimalnej. Podobnego uregulowania brak jest jednak w zaskarżonym przepisie.

W dalszej kolejności skarżąca podniosła zarzut niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji, argumentując, iż zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wynagrodzenie adwokata z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu jest prawem majątkowym chronionym przez art. 64 Konstytucji. Ponadto, zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy nie czynią zadość wymogom konstytucyjnym przewidzianym w art. 45 ust. 1 Konstytucji. W tym względzie skarżąca wskazała, powołując się na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 listopada 2013 r. sygn. akt SK 33/12, iż orzekanie w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata jest „sprawą” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Zdaniem skarżącej, powyższe orzeczenie rozstrzyga o zakresie ochrony praw majątkowych pełnomocnika z urzędu, a zatem sąd rozpoznający sprawę musi mieć możliwość „sprawiedliwego rozpoznania sprawy”.

W przekonaniu skarżącej zaskarżone przepisy są również niezgodne z art. 31 ust. 3 Konstytucji, albowiem „podstawowe kryteria decydujące o wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu nie zostały uregulowane na poziomie ustawowym”. Zdaniem skarżącej nie oznacza to, iż ustawodawca powinien w ustawie uregulować wszystkie kryteria, jednakże „podstawowe elementy tych kosztów powinny być zawarte w ustawie”. Tymczasem w zaskarżonych przepisach – w ocenie skarżącej – brak jest wyznaczenia kierunku i sposobu uregulowania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, a tym samym kwestię tę pozostawiono do zakresu kompetencji Ministra Sprawiedliwości.

Konkludując, skarżąca podniosła, iż wydane – na podstawie niezgodnej z Konstytucją delegacji ustawowej - rozporządzenie w zaskarżonym zakresie ustanawia zbyt wąskie granice orzekania dla sądów w przedmiocie wynagrodzenia dla adwokatów za nieopłaconą pomoc prawną z urzędu, jak również nie uwzględnia stopnia różnorodności trudności spraw, co w rezultacie wyklucza możliwość sprawiedliwego rozstrzygnięcia sprawy.

## II.

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych wskazać pragnę, że skarżąca zaskarżyła następujące przepisy:

Art. 618 § 1 pkt 11 K.p.k., który stanowi, iż: *„Wydatki Skarbu Państwa obejmują w szczególności wypłaty dokonane z tytułu: nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów.”*

Art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze, zgodnie z którym: „*Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa.*”

Art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, w myśl którego: „*Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady 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.*”

§ 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, stanowiący, że: „*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.*”

§ 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, zgodnie z którym: „*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 (...)*”

### III.

Odnosząc się do zarzutów skargi konstytucyjnej w pierwszej kolejności podkreślić należy, iż głównym zarzutem postawionym przez skarżącą jest obraza art. 92 ust. 1 Konstytucji RP poprzez wadliwe uregulowanie upoważnienia ustawowego. W przekonaniu skarżącej art. 29 ustawy Prawo o adwokaturze z powodu braku uwzględnienia w nim dostatecznie precyzyjnych elementów, nadaje Ministrowi Sprawiedliwości prawo do arbitralności, co w rezultacie prowadzi do naruszenia prawa majątkowego adwokatów, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Konstytucji RP, jak również możliwości sprawiedliwego rozpoznania sprawy przez sąd, o której mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przejawem owej arbitralności są zaskarżone przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

W moim przekonaniu pogląd ten należy podzielić. Artykuł 92 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że: „*Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.*”

Mając na uwadze powyższe, podkreślić przede wszystkim należy, iż rozporządzenie jest aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Celem rozporządzenia jest więc wykonanie określonej ustawy. Kwestią niepozostawiającą wątpliwości jest to, iż rozporządzenie nie może regulować

żadnych nowych materii, których ustawa, w której zawarto upoważnienie ustawowe, nie precyzuje. Oczywistym jest również to, iż rozporządzenie musi pozostawać w zgodzie ze wszystkimi ustawami, jak również z ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi oraz Konstytucją RP.

Wykonawczy charakter rozporządzenia wymaga, by było ono wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia, zawartego w ustawie. Zgodnie z utartym poglądem doktryny i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie ustawowe powinno być na tyle szczegółowe, by podmiot zobligowany do jego wykonania właściwie mógł odczytać *ratio legis* ustawodawcy (tak: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 464; por. wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU 1999/6/120). Powyższe oznacza, iż upoważnienie powinno być szczegółowe w zakresie: a) podmiotowym – tzn. powinno wskazywać podmiot, który może albo powinien wydać rozporządzenie; b) przedmiotowym - tzn. powinno precyzować zakres spraw przekazanych do regulacji wskazanemu podmiotowi; c) treściowym – tzn. powinno zawierać wytyczne dla treści rozporządzenia.

Jak zostało podkreślone w literaturze, nakaz umieszczania przez ustawodawcę w upoważnieniu ustawowym wytycznych dotyczących treści przyszłego rozporządzenia jest rozwiązaniem nowym a zarazem przełomowym w sposobie tworzenia norm prawa powszechnie obowiązującego (tak: Z. Czeszejko – Sochacki, *Akty wykonawcze pod rządą Konstytucji z 1997 r. w świetle orzecznictwa TK* [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – Prawo – Praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 405). Podobny pogląd wyrażony został również przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 grudnia 1999 r., kiedy Trybunał orzekł, iż „(...) obowiązek określenia owych <<wytycznych>> stanowi nowość w naszym systemie prawnym, bo przepisy poprzednie nieformułowany *expressis verbis* takiego wymagania” (wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162). Pogląd ten należy podzielić, zaznaczając jednak, iż oczekiwanie, by upoważnienia ustawowe zawierały wytyczne, było artykułowane jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Ustrojodawca w Konstytucji RP z 1997 r. *expressis verbis* wskazał na wytyczne, jako element niezbędny upoważnienia ustawowego, co stanowi potwierdzenie stanowiska, które od dawna rysowało się w orzecznictwie (por. Z. Czeszejko – Sochacki, *Akty wykonawcze...*, s. 406). Powyższe, znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego z 1988 r., w którym Trybunał wyraził przekonanie, iż: „Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych” (wyrok TK z dnia 19 października 1988 r., sygn. Uw 4/88, OTK ZU 1988, poz. 5, s. 79). Wobec powyższego, konstatacji

wymaga, iż już przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. wykrystalizował się wymóg stanowienia szczegółowych upoważnień ustawowych. Aczkolwiek dopiero w 1997 r. ustrojodawca formalnie uregulował tenże wymóg, którego celem jest – jak wskazała M. Żabicka – Kłopotek – zapewnienie gwarancji zmierzającej do „eliminacji zjawiska blankietowości ustawowych upoważnień, jak również zjawiska wykraczania poza szerokość tychże upoważnień przez organ wskazany do ustanowienia aktu wykonawczego” (M. Żabicka – Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, Przegląd Sejmowy 3/2006, s. 31). Nie można również zapominać, o czym również wspomniała M. Żabicka – Kłopotek, iż wprowadzenie wytycznych podyktowane zostało „chęcią zabezpieczenia prymatu (priorytetu) ustawy w systemie źródeł prawa oraz ściśle wykonawczego charakteru rozporządzenia, a tym samym ustrojowej pozycji parlamentu jako władzy ustawodawczej” (M. Żabicka – Kłopotek, *„Wytyczne” jako element ...*, s. 29).

W dalszej kolejności podkreślić należy, iż ustrojodawca nie zdefiniował pojęcia „wytyczne”, niemniej jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wytyczne określają merytoryczny kształt, czyli treść przyszłej regulacji wykonawczej (tak, np. wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU 1999, poz. 7, s. 162). W tym kontekście warto również przypomnieć, iż w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego rozważano rozumienie wskazanego pojęcia. Ekspert Komisji M. Zieliński zdefiniował wytyczne, jako „wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu” (Komisja Kodyfikacyjna Zgromadzenia Narodowego, Biuletyn nr XXXVIII, s. 21). Zaakcentować również wypada, iż Rada Legislacyjna pod rządami Konstytucji RP z 1997 r. określiła wytyczne, jako „wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz”. Pogląd ten zaakceptował Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając w wyroku z dnia 26 października 1999 r.: „Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o <<wytycznych dotyczących treści aktu>>, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu. Wskazania dotyczące spraw proceduralnych (np. nakazujące, by ustanowienie rozporządzenia następowało <w porozumieniu> czy <po zasięgnięciu opinii>) nie mogą zastąpić wytycznych merytorycznych, o których mowa w art. 92 ust. 1.” (wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU 1999/6/120, także por. wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU 2002/3A/36). W swym stanowisku Rada Legislacyjna skonstatowała ponadto, iż nie ma konstytucyjnych obostrzeń, co do redakcyjnej formy wytycznych. W przekonaniu Rady Legislacyjnej, wytyczne mogą być konstruowane w sposób negatywny oraz pozytywny (Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie

„konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4). Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 września 2006 r. sygn. akt K 55/05 podzielił stanowisko Rady Legislacyjnej, stwierdzając, iż: „(...) wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter <negatywny> (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy) i charakter <pozytywny> (np. przez wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw; przez wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji, które ma spełniać kształtowana instytucja). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania bądź wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), które mają być zawarte w rozporządzeniu, bądź eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań)” (wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU 2006/8A/104).

Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, iż: „Wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie zawierającym upoważnienie ustawowe. Możliwe jest ich umieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile możliwe jest precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Zasada jednolitości ustawy, jako aktu normatywnego pozwala na zaakceptowanie takiej sytuacji. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka jest niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za niekonstytucyjny. Nie ma jednak konstytucyjnych podstaw, by ten kierunek rozumowania rozciągnąć na cały system obowiązującego ustawodawstwa i przyjmować, że jeżeli z innych ustaw wynikają pewne wskazania co do treści, jakie muszą czy powinny być zawierane w rozporządzeniu, to zostały spełnione wymagania wynikające z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.” (wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU 2002/3A/36, por. także: wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU 1999/7/162; wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU 1999/6/120, wyrok TK z dnia 12 września 2006 r., sygn. K 55/05, OTK ZU 2006/8A/104).

W tym miejscu przytoczyć wypada również pogląd Trybunału, który orzekł, iż: „(...) wobec kategoryczności obecnego sformułowania konstytucyjnego za niewątpliwe należy uznać, że wszelkie upoważnienie ustawy, w odniesieniu do którego nie da się wskazać żadnych treści ustawowych, które pełniłyby rolę <<wytycznych dotyczących treści aktu>>, jest sprzeczne z konstytucją. Brak owych wytycznych stanowi warunek wystarczający dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeżeli pozostałe wymagania, o których mówi art. 92 konstytucji zostaną spełnione” (wyrok TK z dnia 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU 1999/6/120).



#### IV.

Mając na uwadze zarówno orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, jak również zaprezentowane wyżej poglądy doktryny, podzielić należy zarzut skarżącej w zakresie, w jakim w upoważnieniu ustawowym uregulowanym w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, ustawodawca nie wskazał wytycznych dla treści rozporządzenia. Zgodnie jednak z przyjętym poglądem Trybunału Konstytucyjnego, sam fakt, iż w przepisie ustanawiającym upoważnienie ustawowe nie zawarto wytycznych nie świadczy jeszcze o obrazie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Jak już zostało wcześniej wspomniane, Trybunał niejednokrotnie wskazywał, iż wytyczne do treści rozporządzenia mogą być zawarte w innych przepisach ustawy pod warunkiem, iż będzie możliwe zrekonstruowanie treści wytycznych (por. wyrok TK z dnia 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 162). Jednakże w przekonaniu Rzecznika, żaden z przepisów ustawy Prawo o adwokaturze nie określa szczegółowo wytycznych do treści rozporządzenia. W kontekście w/w orzecznictwa Trybunału, jak również przytoczonych poglądów doktryny, wątpliwości nie powinno wzbudzać stwierdzenie, iż użyty w przepisie zwrot: „*po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej*” nie ma charakteru materialno – prawnego, a wyłącznie proceduralny. Odnosząc się z kolei do użytego w upoważnieniu zwrotu: „*z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc*”, należy wyrazić wątpliwość w zakresie prawidłowości scedowania na podmiot administracji rządowej uprawnienia do kształtowania maksymalnej wysokości opłaty za nieopłaconą pomoc prawną ponoszona przez Skarb Państwa. W tym kontekście na uwagę zasługuje kilka kwestii. W pierwszej kolejności, za skarżącą zauważyć należy, iż zaskarżone rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości regulujące koszty zasądzane przez sądy na rzecz adwokatów za pomoc prawną świadczoną z wyboru oraz koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu opiera się na dwóch odrębnych upoważnieniach ustawowych, uregulowanych w art. 16 oraz art. 29 ustawy Prawo o adwokaturze. Zgodnie z brzmieniem treści art. 16:

*„ 1. Opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem.*

*2. 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. 1, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilocią sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata.*

*3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.”.*

Podzielić należy pogląd skarżącej, iż w cyt. wyżej przepisie ustawodawca sprostał wymaganiom stawianym przez ustrojodawcę dla upoważnień ustawowych. W tym względzie na uwagę zasługuje zarówno precyzyjne wskazanie podmiotu zobowiązanego do wydania rozporządzenia, zakresu spraw, mających być przedmiotem regulacji, jak również określenie wytycznych (poprzez użycie sformułowania: „(...) *ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata*).

W tym miejscu wskazać należy na pogląd Trybunału wypowiedziany w sprawie o sygn. P 1/01, zgodnie z którym Trybunał uznał za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, przepisy art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 225 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych w zakresie, w jakim nie określają one wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Ponadto, Trybunał orzekł, iż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane, nie odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji (wyrok TK z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU 2002/3A/36).

W wyniku wydania w/w wyroku przez Trybunał Konstytucyjny, art. 16 ustawy Prawo o adwokaturze uzyskał brzmienie, uwzględniające szczegółowe wytyczne dla treści rozporządzenia (cyt. powyżej).

Ponadto w tym kontekście na uwagę zasługuje również, iż art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze zmieniony został przez art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r., nr 153, poz. 1271) z dniem 5 października 2002 r. i uzyskał aktualne brzmienie.

Niemniej jednak w przekonaniu Rzecznika Praw Obywatelskich wskazana wyżej zmiana nie czyni zadość wymogowi szczegółowych wytycznych, albowiem w konsekwencji obecnego brzmienia upoważnienia ustawowego, Minister Sprawiedliwości – jak słusznie podkreśliła skarżąca – w sposób arbitralny ustalił w § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, maksymalną

kwotę wynagrodzenia w wysokości 150 % stawek minimalnych, o których mowa w tymże rozporządzeniu.

W moim przekonaniu, aktualne brzmienie zaskarżonego upoważnienia uprawnia Ministra Sprawiedliwości do zbyt dużej swobody w zakresie określenia wysokości opłat, albowiem ustawodawca nie wyznaczył maksymalnych granic wysokości opłat, jak również sposobu kalkulacji tychże opłat, pozostawiając tą materią do rozstrzygnięcia organowi władzy wykonawczej. W przekonaniu Rzecznika, konsekwencją takiego stanu prawnego jest to, iż wydane rozporządzenie ustanawia przepisy ograniczające swobodę rozpoznania przez sąd sprawy, co w rezultacie prowadzi do obrazy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. W przypadku nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu, sąd nie może sprawiedliwie orzec o kosztach, biorąc pod uwagę choćby zawilość sprawy czy wkład pracy adwokata, bowiem Minister Sprawiedliwości ustalił bardzo wąskie granice możliwości orzekania o kosztach we wskazanej sytuacji przez sąd.

Ponadto, zauważyć wypada, iż od ustalenia kosztów zależy sytuacja prawna stron w postępowaniu, albowiem prawo do obrony wymaga by pomoc prawna świadczona przez adwokatów była skuteczna, a to między innymi wymaga odpowiedniego ustalenia podstawowych reguł wynagradzania przez władzę ustawodawczą, a nie – tak jak jest to w aktualnym stanie – przez władzę wykonawczą.

W dalszej kolejności podnieść należy, iż konsekwencją aktualnego brzmienia zaskarżonych przepisów jest obraza art. 64 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie braku odpowiedniej ochrony prawa do wynagrodzenia adwokatów za świadczoną pomoc prawną z urzędu. W tym względzie podkreślić należy, iż wyrokiem z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie o sygn. akt SK 33/12, Trybunał Konstytucyjny uznał, że: „(...) stosunek prawny łączący pełnomocnika z urzędu ze Skarbem Państwa ma wprawdzie szczególny charakter, bo jest związany z publicznoprawnym obowiązkiem adwokatów i radców prawnych, to jednak wynagrodzenie z tego tytułu, jak już wskazano, jest chronionym prawem majątkowym w rozumieniu art. 64 Konstytucji” (wyrok TK z dnia 26 listopada 2013 r., sygn. SK 33/12, OTK ZU 2013/8A/124).

V.

Rekapituluje się, należy, iż art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze w zw. z § 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 jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 1

w zw. z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Z uwagi na okoliczność, że w moim przekonaniu zasadne są jedynie zarzuty niezgodności w zakresie w/w wskazanym, to moje rozważania w niniejszym stanowisku ograniczę jedynie do tego zakresu.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak na wstępie.

A handwritten signature in cursive script, appearing to read "Lena J. J. J.", located in the upper right quadrant of the page.