



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Sygn. akt P 70/15
BAS-WPTK-645/15

Warszawa, dnia 2 lipca 2015 r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpl. dnia	02. 07. 2015
L.dz.	L.zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie pytania prawnego Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 9 marca 2015 r. (sygn. akt P 70/15), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 615) **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i stan faktyczny sprawy

1. Postanowieniem z 9 marca 2015 r. Sąd Okręgowy w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: sąd albo pytający sąd) przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne, którego przedmiotem – w części, w jakiej Sejm ma obowiązek zająć stanowisko – jest ustalenie, czy art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 615; dalej: p.a. albo prawo o advokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wskazany przez pytający sąd art. 29 ust. 2 p.a. stanowi: „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”. Natomiast zgodnie z nieobjętym zakresem zaskarżenia ust. 1 tego artykułu: „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa”.

2. Odnosząc się do zakwestionowanego w pytaniu prawnym § 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 (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie MS), należy podkreślić, że Sejm jest uczestnikiem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyłącznie jako organ, który wydał kwestionowany akt. W tej sytuacji analiza przepisu rozporządzenia MS może stanowić jedynie tło dla rozważenia problemu konstytucyjności przepisu p.a. upoważniającego do wydania wymienionego aktu wykonawczego. Odrębna ocena zgodności z Konstytucją przepisu rozporządzenia wykracza poza pozycję procesową Sejmu i pozostaje poza ramami niniejszego stanowiska.

3. Pytanie prawne zostało wniesione w związku z następującym stanem faktycznym. Wyrokiem z września 2014 r. (sygn. akt) Sąd Rejonowy

w S Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (dalej: Sąd Rejonowy) oddalił powództwo o odszkodowanie w związku z rozwiązaniem umowy o pracę bez zachowania okresu wypowiedzenia z naruszeniem przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę w tym trybie. W wyroku (pkt III) zostało zawarte rozstrzygnięcie dotyczące przyznania pełnomocnikowi powódki kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Z tego tytułu Sąd Rejonowy przyznał pełnomocnikowi z urzędu koszty, na które składała się opłata za czynności adwokackie określona w stawce minimalnej, powiększona o podatek od towarów i usług (kwota 73,80 zł).

Pełnomocnik powódki, na rozprawie poprzedzającej wydanie wyroku, złożył oświadczenie, że koszty udzielonej powódce pomocy prawnej z urzędu nie zostały pokryte w całości czy też w części, i wniósł o przyznanie mu z tego tytułu kwoty stanowiącej dwukrotność stawki minimalnej. W związku z nieuwzględnieniem tego wniosku przez Sąd Rejonowy, pełnomocnik powódki złożył zażalenie na postanowienie w przedmiocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zawarte w pkt III wyroku. W zażaleniu, powołując się na szczególnie duży nakład pracy związany z udzieloną powódce pomocą prawną, pełnomocnik wniósł o zmianę zaskarżonego rozstrzygnięcia o kosztach poprzez zasądzenie na jego rzecz, tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu, kwoty 442,80 zł (tj. w wysokości równej stawce sześciokrotnej wynagrodzenia adwokata za prowadzenie sprawy tego rodzaju przewidzianej przepisami, powiększonej o podatek od towarów i usług).

4. Pewnego komentarza wymaga kwestia spełnienia przez pytanie prawne warunków formalnych umożliwiających jego rozpoznanie.

W opinii Sejmu wątpliwości może budzić to, czy wysuwany przez pytający sąd zarzut, w stosunku do art. 29 ust. 2 p.a., został uzasadniony w sposób dostateczny i pozwalający na obalenie domniemania konstytucyjności, tj. czy zostały spełnione warunki formalne wymienione w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.; dalej: ustawa o TK). Zgodnie z tym przepisem, pytanie prawne powinno zawierać „uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie”. Powyższe oznacza, że sąd pytający powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy o niezgodności

kwestionowanej normy z określonymi przepisami aktu hierarchicznie wyższego. Ergo, powinien on dokonać wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot i wzorzec kontroli, tj. ustalić wynikające z nich normy prawne, porównać je oraz wykazać zachodzącą pomiędzy nimi sprzeczność (M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 312).

W świetle utrwalonej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego, wymóg zawarty w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK należy rozumieć jako nakaz odpowiedniego udowodnienia zarzutów stawianych w kontekście każdego wskazanego wzorca kontroli. Przesłanka odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie powinna być traktowana powierzchownie i instrumentalnie: „Przytaczane w piśmie procesowym argumenty mogą być mniej lub bardziej przekonujące [...], lecz zawsze muszą być argumentami «nadającymi się» do rozpoznania przez Trybunał Konstytucyjny” (wyrok TK z 19 października 2010 r., sygn. akt P 10/10; postanowienia TK z: 8 marca 2011 r., sygn. akt P 33/10; 16 kwietnia 2014 r., sygn. akt P 37/13). Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest zatem nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez pytający sąd wzorców konstytucyjnych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji oraz odpowiedniego (adekwatnego) przyporządkowania do przedmiotu kontroli.

Zdaniem Sejmu, zawarta w pytaniu prawnym lakoniczna argumentacja, mająca dowodzić niezgodności art. 29 ust. 2 p.a. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, może nie odpowiadać omówionym wyżej warunkom. W tym kontekście warto przywołać fragment uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 18 grudnia 2014 r. (sygn. akt P 26/14): „Zarzuty sformułowane przez pytające sądy należy uznać za gołostowne, a przedstawione w pytaniach prawnych uzasadnienie za skrajnie lakoniczne. Poprzestanie na stwierdzeniu «ogólnikowości wytycznych», nawet z wyjaśnieniem, dlaczego sąd uznaje je za «ogólnikowe», jest niewystarczające do obalenia domniemania konstytucyjności zaskarżonych przepisów. Jak już Trybunał wyjaśniał Sądowi [...], uzasadnienie zarzutu nie może mieć charakteru opisowego i ocennego, ale analityczny i argumentacyjny (zob. postanowienie TK z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, cz. II, pkt 4.2). Skoro zakwestionowane przepisy rozporządzenia [powinno być: upoważnienia ustawowego – uwaga własna] zawierają wytyczne, rolą pytających sądów, w kontekście tak postawionego zarzutu, powinno być przynajmniej uprawdopodobnienie, z jakich konstytucyjnych powodów (np. związanych z urzeczywistnieniem wolności i praw jednostek) owe wytyczne

(tj. rodzaj sprawy, zawilość sprawy, niezbędny lub wymagany nakład pracy) są niedostatecznie szczegółowe, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Innymi słowy, powinny wykazać, które konstytucyjne normy, zasady lub wartości przemawiają za większą precyzją unormowania ustawowego. Ewentualnie [...] wykazać, że materia dotycząca stawek minimalnych i opłat za czynności adwokatów i radców prawnych jest materia ustawową, która nie może być przekazana do rozporządzenia w takim zakresie, jak to uczynił ustawodawca w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze [...] i art. 225 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych [...] Przy takim postawieniu zarzutu i argumentacji mającej uzasadniać niekonstytucyjność przepisów upoważniających, nie sposób stwierdzić, jak szczegółowe miałyby być wytyczne, by – zgodnie z oczekiwaniem pytających sądów – spełniały wymagania wynikające z art. 92 Konstytucji. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że postawienie zarzutu niekonstytucyjności aktu normatywnego i jego uzasadnienie, wymagane przez art. 32 ust. 1 ustawy o TK, nie jest tym samym, co postawienie zarzutu oraz jego uzasadnienie w postępowaniu cywilnym. Nie polega na subsumpcji stanu faktycznego do obowiązujących norm prawnych, ale na skonfrontowaniu treści zakwestionowanej normy hierarchicznie niższej (przedmiotu kontroli) z normą hierarchicznie wyższą (wzorcem kontroli). To z kolei wymaga prawidłowej rekonstrukcji zarówno przedmiotu, jak i wzorca kontroli, a następnie wykazania, z jakich powodów doszło między nimi do niezgodności. W niniejszej sprawie, o ile pytające sądy – do pewnego stopnia – podjęły próbę rekonstrukcji niektórych zakwestionowanych przepisów upoważniających, o tyle takiego procesu nie przeprowadziły w odniesieniu do wskazanego wzorca kontroli – art. 92 ust. 1 Konstytucji. Trybunał raz jeszcze podkreśla, że bez przekonującego wykazania, co znaczy «szczegółowość» wytycznych w kontekście stawek minimalnych i opłat za czynności profesjonalnych pełnomocników, nie da się wykazać braku zgodności art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze oraz art. 225 ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji”. Podobne stanowisko zajął Trybunał w postanowieniach z: 10 marca 2015 r. (sygn. akt P 23/14) czy też 26 maja 2015 r. (sygn. akt P 24/14).

W pytaniu prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych uzasadnienie podnoszonej niekonstytucyjności ogranicza się w zasadzie tylko do subiektywnej oceny o „blankietowości upoważnienia”. Zdaniem Sejmu, zawarta w pytaniu prawnym lakoniczna

argumentacja, mająca dowodzić niekonstytucyjności art. 29 ust. 2 p.a., nie odpowiada omówionym wyżej warunkom. Sąd pytający nie przeprowadził analizy pozwalającej na taką konkluzję ani nie przytoczył argumentów mogących podważyć domniemanie konstytucyjności kwestionowanych przepisów. Większość zawartej w pytaniu prawnym argumentacji odnosi się do kwestii związanych z konstytucyjnością samego rozporządzenia MS. Ocenę tego, czy pytanie prawne w zakresie, w jakim odnosi się do konstytucyjności art. 29 ust. 2 p.a, spełnia wymagania formalne przewidziane w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK, Sejm pozostawia w gestii Trybunału.

II. Analiza zgodności

1. Zarzuty pytającego sądu

Zdaniem pytającego sądu kwestionowana regulacja wydana została bez właściwego upoważnienia ustawowego. Jak wskazuje sąd: „Zawarte [...] w art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc z urzędu jest zbyt ogólne (blankietowe), gdyż nie wskazuje na przesłanki czy kryteria jakimi winien się w tym zakresie kierować organ wydający rozporządzenie (brak ustawowych wytycznych dotyczących tego aktu – w kwestionowanym zakresie)” (pytanie prawne, s. 6).

2. Wzorzec konstytucyjny

1. Według art. 92 ust. 1 Konstytucji: „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”. Przepis ten: „[o]kreśla z jednej strony wymogi, jakie muszą zostać spełnione przez ustawodawcę przy udzielaniu upoważnień do wydawania rozporządzeń, a z drugiej strony – wymogi, jakie muszą spełniać rozporządzenia wydawane na podstawie tych upoważnień” (wyrok TK z 14 lutego 2006 r., sygn. akt P 22/05). Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, rozporządzenia muszą mieścić się w granicach upoważnienia

ustawowego, a ponadto powinny realizować cele określone przez ustawę. Rozporządzenie jest bowiem formą prawodawstwa delegowanego (zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 223 i n.) i może być wydawane tylko na podstawie szczegółowej dyspozycji zawartej w ustawie. Z kolei upoważnienie musi określać: organ uprawniony do wydania rozporządzenia (szczegółowość podmiotowa), zakres spraw przekazanych do uregulowania (szczegółowość przedmiotowa) oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (szczegółowość treściowa).

Integralnym składnikiem konstrukcyjnym upoważnienia ustawowego, stanowiącym materialną gwarancję wykonawczego charakteru rozporządzenia, są wytyczne treściowe (zob. K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 22). Zgodnie bowiem z art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno zawierać wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Kontrola wytycznych sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny ogranicza się w zasadzie do dwóch zagadnień: po pierwsze, do zbadania, czy w ustawie zawarto w ogóle jakieś wytyczne, gdyż ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia; po drugie, do ustalenia, czy kształt wytycznych pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i charakterem materii przekazanej do regulacji w drodze rozporządzenia (zob. np. wyroki TK z: 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01; 6 listopada 2007 r., sygn. akt U 8/05; 11 lutego 2010 r., sygn. akt K 15/09; 8 czerwca 2011 r., sygn. akt K 3/09; 22 maja 2014 r., sygn. akt U 10/13; W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 69).

Jak stanowi § 66 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908; dalej: z.t.p.): „Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia są wskazówkami wyznaczającymi treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści. W wytycznych można wskazać w szczególności: 1) rozstrzygnięcia, których nie wolno przewidzieć w rozporządzeniu; 2) granice, w jakich muszą zmieścić się rozstrzygnięcia rozporządzenia; 3) wymagania, jakim mają odpowiadać rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu; 4) cele, jakie mają zostać osiągnięte przez rozporządzenie; 5) okoliczności, jakie należy uwzględnić, tworząc rozporządzenie”.

Przez wytyczne należy rozumieć wskazówki co do treści aktu normatywnego lub wskazania kierunku merytorycznych rozwiązań. Wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mogą wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazując kryteria, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazując cele, jakie ma realizować dane unormowanie, czy też funkcje, które ma spełniać instytucja, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Ponadto sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy, choć przyjmuje się, że stopień szczegółowości wytycznych powinien być wyższy, gdy przekazywane do uregulowania w rozporządzeniu sprawy dotyczą „sytuacji prawnej obywateli” (§ 66 ust. 2 z.t.p.; zob. też wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 9 marca 2011 r., sygn. akt P 15/10).

Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Możliwe jest zamieszczenie ich w pozostałych przepisach ustawy, pod warunkiem, że istnieje możliwość precyzyjnego zrekonstruowania treści wytycznych (zob. np. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 27 czerwca 2000 r., sygn. akt K 20/99; 26 kwietnia 2004 r., sygn. akt K 50/02; 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09).

Podsumowując, zagadnienie dotyczące wymogów, jakie musi spełniać upoważnienie do wydania rozporządzenia, stanowiło przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego w wielu orzeczeniach, także tych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji z 1997 r. Na podstawie analizy orzecznictwa można wskazać następujące kwestie:

- upoważnienie do wydania rozporządzenia podlega zawsze ścisłej wykładni, a brak stanowiska ustawodawcy w danej materii należy zawsze rozumieć jako nieudzielenie upoważnienia (zob. orzeczenie TK z 23 października 1995 r., sygn. akt K 4/95; wyroki TK z: 4 listopada 1997 r., sygn. akt U 3/97; 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U 7/98; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

- upoważnienie stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia powinno być konkretne, co wyklucza samodzielne regulowanie rozporządzeniem całego

kompleksu zagadnień, do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich wytycznych (wyrok TK z 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08);

– aby upoważnienie mogło spełniać właściwą mu funkcję, powinno czynić zadość wyraźnie określonym w Konstytucji warunkom. Podstawowym jest wymóg szczególności przejawiającej się w trzech wskazanych w art. 92 ust. 1 Konstytucji aspektach. Upoważnienie ma określać: (a) organ właściwy do wydania rozporządzenia, (b) zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz (c) wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (wyroki TK z: 13 listopada 2001 r., sygn. akt K 16/01; 26 maja 2009 r., sygn. akt P 58/07);

– przez wskazanie wytycznych, zawierających wskazówki co do kierunku przyszłych rozwiązań, następuje wyznaczenie sposobu uregulowania spraw w rozporządzeniu. Szczegółowe wytyczne mają zapewnić ścisły związek rozporządzenia wykonawczego z treścią ustawy (wyrok TK z 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05);

– wymagania, które muszą spełniać wytyczne, mają dotyczyć materialnego kształtu regulacji, mogą być sformułowane w sposób pozytywny bądź negatywny, mogą również zostać zawarte w innych niż upoważnienie przepisach ustawowych (wyroki TK z: 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt K 6/08; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08);

– stopień szczególności wytycznych jest zależny od charakteru materii podlegającej regulacji – im większy jest stopień ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki, tym węższy może być zakres upoważnienia ustawowego i tym bardziej musi być ono szczegółowe (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 9 maja 2006 r., sygn. akt P 4/05);

– minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a wyznaczone musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela, przy czym wytyczne nie mogą mieć czysto blankietowego charakteru (wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 16 lipca 2009 r., sygn. akt K 36/08);

– brak wytycznych może stanowić warunek wystarczający do uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli pozostałe wymagania wskazane w art. 92 Konstytucji zostały spełnione (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 28 listopada 2005 r., sygn. akt K 22/05; 31 marca 2009 r., sygn. akt K 28/08). Chociaż ustawa musi zawierać wytyczne, to nie muszą one być zawarte

w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli jednak rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, to przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (por. wyroki TK z: 26 października 1999 r., sygn. akt K 12/99; 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01; 23 lutego 2010 r., sygn. akt K 1/08).

3. Analiza zgodności

1. Artykuł 29 ust. 2 p.a. jest przepisem upoważniającym do wydania rozporządzenia, w drodze którego Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określa zasady ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu – z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc.

Zdaniem Sejmu, treść zakwestionowanego przepisu odpowiada standardom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Ustawodawca określił bowiem organ, któremu powierzył kompetencje prawotwórcze, zakres powierzonych mu do uregulowania spraw, wreszcie sformułował wytyczne dotyczące treści rozporządzenia.

Nie budzi wątpliwości, iż delegacja prawodawcza przekazana została konkretnemu organowi władzy publicznej, tj. Ministrowi Sprawiedliwości. Spełniony jest zatem wymóg szczegółowości podmiotowej, gdyż w ustawie określono w sposób wyraźny podmiot zobowiązany do wydania aktu wykonawczego do ustawy. Zakwestionowany przepis określa również zakres spraw przekazanych do uregulowania, jako że Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości oraz stawek minimalnych za czynności adwokackie. Tym samym został spełniony wymóg przedmiotowej szczegółowości upoważnienia ustawowego. Trudno także podzielić zarzut pytającego sądu odnośnie do „blankietowości upoważnienia”.

2. Przede wszystkim, analizując kwestie kompletności upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 2 p.a. z punktu widzenia wymogów zawartych w art. 92 ust. 1 Konstytucji, należy mieć na uwadze, że przepisy prawa

o adwokaturze oraz rozporządzenia MS tworzą specyficzny układ normatywny i dopiero ich łączne ujęcie pozwala na pełną ocenę podniesionych zarzutów. Analizując powyższą kwestię, nie można odnieść się jedynie do *stricte* literalnego brzmienia art. 29 ust. 2 u.p.a., bez brania pod uwagę kontekstu normatywnego. Przepis ten powinien być interpretowany z uwzględnieniem pozostałych regulacji zawartych w prawie o adwokaturze, w szczególności art. 16 ust. 2 i ust. 3 p.a. Warto także wskazać, iż obecny kształt przywołanych przepisów jest konsekwencją realizacji wyroku TK z 29 maja 2002 r. (sygn. akt P 1/01), w którym Trybunał stwierdził, że przepisy art. 16 ust. 2 i ust. 3 u.p.a. (we wcześniejszym, poddanym wówczas kontroli brzmieniu: „Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych ustala, w drodze rozporządzenia, opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiące podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich” [ust. 2] oraz „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” [ust. 3]) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Trybunału, wskazane przepisy nie formułowały „wytycznych co do treści aktu”, ponadto wytycznych nie można było zrekonstruować na podstawie innych przepisów ustawy. Znowelizowane przepisy uszczegółowiły wytyczne dla określania stawek, wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi i złożoności sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

3. Zgodnie z powiązanymi, w sposób systemowy i funkcjonalny, z badanym przepisem unormowaniami, na koszty pomocy prawnej udzielonej z urzędu składają się wydatki oraz opłaty za udzieloną pomoc. Należności będące częścią wydatków określają przepisy poszczególnych ustaw procesowych. Tytułem przykładu można wskazać art. 98 § 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.) czy też art. 616 § 2 pkt 2 i art. 618 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.). Natomiast opłaty za pomoc prawną udzieloną przez adwokata określone są na podstawie rozporządzenia wydanego w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 16 ust. 2 i ust. 3 p.a. Przepis art. 16 ust. 1 p.a. stanowi, że „opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem”. Z uwagi jednak na

konieczność wyważenia interesów stron postępowań w art. 16 ust. 2 p.a. przyjęto, że na potrzeby ustalania zwrotu kosztów postępowania zasądzanie kwoty wyższej niż opłata minimalna, którą reguluje inny przepis, powinno być zasadą tylko w wypadkach, gdy uzasadnia to rodzaj i złożoność sprawy oraz niezbędny nakład pracy adwokata. Artykuł 16 ust. 3 p.a. wskazuje natomiast, że „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 złożoność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata” (co istotne, jest to to samo rozporządzenie MS, które zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 2 p.a.). W przepisach tych ustawodawca w sposób dostatecznie precyzyjny ukierunkował treść rozporządzenia, przyjmując, że określone w rozdziałach 3-5 stawki minimalne są podstawą wszelkich opłat za czynności adwokackie wykonywane przed organami wymiaru sprawiedliwości zarówno z wyboru, jak i z urzędu.

Wskazane przepisy należy zatem interpretować, mając na względzie ich ścisłe i bezpośrednie powiązanie. Dopiero taka systemowa wykładnia pozwala określić szczegółowe kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest kierować się, realizując delegację ustawową zawartą w art. 29 ust. 2 p.a. Tym samym można mówić, iż w ustawie wskazano zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. *De lege lata* nie ulega wątpliwości, że podstawowe zasady określania stawek zostały doprecyzowane na poziomie ustawowym, co oznacza, iż Minister Sprawiedliwości nie może ich dowolnie kształtować w rozporządzeniu. Pomiędzy rozporządzeniem a ustawą istnieje funkcjonalno-materialny związek (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki* [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szmyt, Warszawa 2005, s. 72 i n.). Jego istota polega na tym, iż rozporządzenie ma konkretyzować przepisy ustawy i z natury rzeczy nie może jej uzupełniać w sposób samoistny, czyli regulować zagadnień pominiętych przez ustawodawcę (wyroki TK z: 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Zatem kluczowe dla relacji ustawa – rozporządzenie jest, aby w ustawie zostały podjęte zasadnicze rozstrzygnięcia, ustanawiające zręby normowanej instytucji. Dopóki ustawodawca wyznacza cele i zasady danej regulacji, decydując w ten sposób o kształcie instytucji prawnej, dopóty zachowuje standardy konstytucyjne. W tym sensie – jak wskazuje się

w piśmiennictwie – ustawa nie musi być *actus completus* (K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 110 i n.); ważne jest natomiast, aby zawierała zasadnicze rozwiązania prawne (por. wyroki TK z: 20 maja 2003 r., sygn. akt K 56/02; 5 grudnia 2007 r., sygn. akt K 36/06; 19 listopada 2009 r., sygn. akt K 62/07). Innymi słowy, ustawa nie musi być aktem zupełnym ani tym bardziej kazuistycznym i obejmującym całość normowanej materii. Powinna ustanawiać podstawowe rozwiązania, konstytuujące i organizujące normowaną instytucję prawną. W tym znaczeniu rozporządzenie MS służy uszczegółowieniu materii ustawowej i osiągnięciu celów ustawy. Po raz kolejny należy przypomnieć, iż wytyczne stanowią niejako wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań (zob. np. wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. akt P 23/07). W związku z powyższym przy wydawaniu aktu wykonawczego należy mieć na uwadze także inne regulacje ustawowe. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 maja 2003 r. (sygn. akt P 21/01): „Zasada rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści z innych przepisów ustawowych, aniżeli samo upoważnienie ustawowe, ma zastosowanie ograniczone. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zaistniała możliwość odnalezienia, w treści całej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych. Sposób i kierunek uregulowania opłat ustawodawca zawarł bowiem m.in. w wyżej przytoczonych przepisach ustawy, zaś Minister Sprawiedliwości, nie wyszedł – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – poza podstawowe ramy określone przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym”. Powyższa interpretacja, pozwalająca Trybunałowi na rekonstrukcję wytycznych z treści całego aktu normatywnego, a nie tylko z przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe, doprowadziła do uznania kwestionowanych przepisów za zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Co istotne, w odniesieniu do zakwestionowanego w niniejszej sprawie upoważnienia ustawowego należy uznać, że stopień szczegółowości wytycznych jest dostosowany do rodzaju sprawy przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu (por. wyrok TK z 23 listopada 2010 r., sygn. akt P 23/10). Trzeba bowiem wziąć pod uwagę, że różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich

całościową i pełną identyfikację. Jak wskazał Trybunał w cytowanym już wyroku z 29 maja 2002 r. (sygn. akt P 1/01): „Regulacja opłat za czynności adwokackie nie wymaga całościowego umieszczenia jej w ustawie. Odesłanie do regulacji podustawowej, wobec szczegółowości zakresu przedmiotowego, którego ona dotyczy jest nieuniknione”.

Co do zasady przepisy określające opłaty za czynności adwokackie oraz ponoszenie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu mają charakter abstrakcyjny i generalny. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać kazuistycznego określenia wytycznych. Podstawowym kryterium, wskazanym przez ustawodawcę, jakie ma uwzględnić Minister Sprawiedliwości przy określaniu stawek, jest rodzaj i zawisłość sprawy, a w ramach tego – nakład pracy adwokata (art. 16 ust. 3 u.p.a.). Rodzaj spraw określa się natomiast na podstawie obowiązujących przepisów. Również stopień zawisłości sprawy jest możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów w poszczególnych rodzajach spraw, jak np. wartość przedmiotu sprawy (co do zasady przyjmuje się, że im większa wartość przedmiotu sprawy, tym większy nakład pracy, większa odpowiedzialność adwokata i zawisłość sprawy). Z kolei na podstawie akt sprawy można ocenić nakład pracy pełnomocnika. Trzeba też dodać, że czym innym jest rodzaj sprawy (np. o zapłatę czy też o stwierdzenie nabycia spadku lub stwierdzenie nabycia własności nieruchomości na podstawie zasiedzenia), czym innym jest zawisłość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym – nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawisłości. Pomocniczym kryterium może także być właściwość sądu do rozpoznania sprawy. Powyższą argumentację wspierają twierdzenia zawarte w wyroku TK z 7 lipca 2011 r. (sygn. akt U 8/08), w którym Trybunał oceniał konstytucyjność przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 237). W uzasadnieniu powyższego orzeczenia Trybunał wskazał, że precyzyjne ustalenie kryteriów, od których zależy wysokość taksy notarialnej, znajduje uzasadnienie m.in. w brzmieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wśród wytycznych dotyczących treści rozporządzenia ustawodawca wymienił wartość przedmiotu i rodzaj czynności notarialnej, stopień jej zawisłości czy też nakład pracy notariusza.

Powyższy sposób interpretacji art. 29 ust. 2 u.p.a. podzielany jest przez Naczelną Radę Adwokacką, która w złożonym do Trybunału Konstytucyjnego wniosku z 2 lipca 2013 r. (sygn. akt U 7/14; dalej: wniosek NRA) o zbadanie

konstytucyjności i legalności przepisów rozporządzenia MS stwierdziła: „Kierując się [...] sposobem rozumienia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, który nakazuje poszukiwać treści wytycznych nie tylko w przepisie zawierającym delegację ustawową ale w całości materii ustawy, wnioskodawca [Naczelna Rada Adwokacka – uwaga własna] przyjmuje, że wytyczne zawarte w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze (tj. rodzaj i zawartość sprawy oraz niezbędny nakład pracy adwokata) wiążą Ministra Sprawiedliwości także przy wykonywaniu delegacji ustawowej określonej w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze” (wniosek NRA, s. 14). Okoliczność ta, zdaniem NRA, uzasadnia nieobjęcie zakresem zaskarżenia art. 29 ust. 2 p.a. z punktu widzenia zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

4. Biorąc pod uwagę powyższe, nie sposób podzielić zarzutów pytającego sądu. Tym samym należy uznać, że art. 29 ust. 2 p.a. **jest zgodny** z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Małgorzata Kidawa-Błońska