



Warszawa, 03 stycznia 2020 r.

SPRAWIEDLIWOŚCI

DLPK-IV.070.4.2019

dot. SK 83/19

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną pana J S w sprawie zgodności:

§ 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18)

z art. 7, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 69 ust. 2 w zw. z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072, z późn. zm.)

wnoszę o uznanie, że:

§ 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu

– jest zgodny z art. 7, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

UZASADNIENIE

Niniejsza skarga konstytucyjna zarzuca niezgodność § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18), zwanego dalej „rozporządzeniem”, z art. 7, z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Skarżący podnosi m.in., że przedmiotowe

rozporządzenie zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, z późn. zm.), która nie spełnia kryteriów z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Delegacja ta ani żaden inny przepis tej ustawy nie zawiera wytycznych, którymi organ wykonawczy ma się kierować przy wydawaniu rozporządzenia. Tym samym, w ocenie skarżącego, ustawodawca pozostawił Ministrowi Sprawiedliwości zupełną swobodę w ukształtowaniu stawek adwokackich, nie wyznaczając mu jakichkolwiek kryteriów lub miernika, który należy uwzględnić przy ustalaniu stawek. Według skarżącego naruszenie przez Ministra Sprawiedliwości przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP jest podstawą zarzutu naruszenia art. 7 Konstytucji RP. Ten ostatni przepis ustanawia zasadę legalizmu, czyli wymóg, który musi być spełniony w każdej z form działania organu, a zatem nie tylko podczas stosowania i wykładni prawa, ale również podczas jego tworzenia. Minister Sprawiedliwości nie był władny wydać rozporządzenia, skoro nie posiadał ku temu wyraźnej, a nie domniemanej, podstawy prawnej.

Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia, opłaty w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych wynoszą za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym – 75% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 100% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł. Przepis ten nie stanowi zatem samodzielnej podstawy do ustalenia wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonych przez Skarb Państwa w rozumieniu § 2 pkt 1 rozporządzenia. Zaskarżony przepis wyznacza bowiem mechanizm, który ma zastosowanie we wszystkich rodzajach spraw, polegający zmniejszeniu opłaty za postępowanie apelacyjne o 25% w sytuacji, gdy przed sądem apelacyjnym występuje ten sam adwokat, który prowadził sprawę w pierwszej instancji. Ostateczna wysokość opłaty za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym w konkretnym postępowaniu jest uzależniona od wysokości opłaty przed sądem pierwszej instancji, jednakże nie może ona być niższa niż 120 zł. Wprowadzenie takiej reguły jest uzasadnione tym, że z reguły nakład pracy adwokata w postępowaniu przed sądem drugiej instancji w sytuacji, gdy prowadził sprawę w pierwszej instancji, jest mniejszy z uwagi na fakt wcześniejszego zapoznania się ze sprawą. Jednocześnie nie można tracić z pola widzenia okoliczności, że minimalna wysokość opłaty za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem apelacyjnym wynosi 120 zł, bez względu na wysokość stawki obowiązującej za postępowanie przed sądem pierwszej instancji.

Odnosząc się do zasadniczego zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP przez § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia należy wskazać, że zgodnie z tą regulacją konstytucyjną

rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, 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. Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują zatem trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu, ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami. W szczególności brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. To znaczy, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie, czy powtarzanie jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą, a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Z drugiej strony, ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana). Art. 92 Konstytucji RP nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć

w nim wyraz (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14).

Rolą wytycznych jest wyznaczenie pewnego kierunku regulacji wykonawczej, a nie przesądzenie od początku do końca o jej treści. Upoważnienie ustawowe ma więc w założeniu pozostawić prawodawcy delegowanemu pewien margines swobody regulacyjnej. W świetle orzecznictwa wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tj. ze wszystkich potencjalnych rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mają wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazanie kryteriów, którymi ma się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, bądź eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14).

W tym miejscu warto zaznaczyć, że art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze przewiduje, iż Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1 (czyli 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. Upoważnienie to zawiera zatem wytyczne (por. zwrot „z uwzględnieniem...”) wskazujące kierunki, którymi powinien kierować się organ wydający rozporządzenie.

Co jeszcze warto odnotować, wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 października 2000 r., sygn. K 16/99).

W świetle powyższego należy zaakcentować, że nie ma konstytucyjnego wymogu, aby wszystkie wytyczne dotyczące treści rozporządzenia były zamieszczone bezpośrednio w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. Można je bowiem wyinterpretować z innych przepisów tej ustawy.

Trzeba przy tym zauważyć, że art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze nie jest jedynym przepisem zawierającym upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do uregulowania, w drodze rozporządzenia, problematyki związanej z kosztami pomocy prawnej udzielanej przez adwokata. Zasadnicze w tym zakresie znaczenie mają przepisy art. 16 ust. 1 i 2 tej ustawy, będące podstawą wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800 z późn. zm.). Wskazane przepisy, zamieszczone w dziale I „Przepisy ogólne”, zawierają wyraźne wytyczne, jakimi powinien kierować się organ wykonawczy przy wydawaniu rozporządzeń regulujących materię związaną z kosztami pomocy prawnej udzielanej przez adwokata, w szczególności odnoszące się do rodzaju i złożoności sprawy oraz nakładu pracy adwokata. Prawdopodobnie sformułowanie tych wytycznych była natomiast przedmiotem pozytywnej oceny Trybunału Konstytucyjnego wyrażonej w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14.

Wymaga podkreślenia, że systematyka ustawy – Prawo o adwokaturze i umieszczenie art. 29 ust. 2 w dziale II „Wykonywanie zawodu adwokata”, a nie w dziale I „Przepisy ogólne”, wskazuje na szczególny wobec art. 16 ust. 1 i 2 wymienionej ustawy charakter tej regulacji, odnoszący się do ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, co upoważnia, z uwagi na wzajemne powiązania między tymi przepisami, do rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści przedmiotowego rozporządzenia w oparciu o przepisy art. 16 ust. 1 i 2 tej ustawy, przy uwzględnieniu szczególnego charakteru pomocy prawnej udzielanej z urzędu. Co przy tym istotne, rozporządzenie uwzględnia wytyczne, a prawodawca nie przekroczył treści upoważnienia ustawowego przy jego wydawaniu.

W związku z tym zarzuty braku wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, jak i naruszenia zasady legalizmu, należy uznać za nieuzasadnione.

W kwestii wysokości opłaty określonej w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., SK 35/15, normodawca może zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (nota bene także stawki maksymalnej) w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów postępowania dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne – z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki – prawa lub wartości. Wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak

z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej.

Wymaga także podkreślenia, że oceny wysokości opłat składających się na koszty ponoszonej przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu nie można dokonywać w oderwaniu od istoty tej pomocy.

Kwestia ta była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK-A 2006/8/94). Trybunał stwierdził, że zapewnienie pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, należy do obowiązków władzy publicznej. Stanowi to jedną z gwarancji urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu. Obowiązek ten ma charakter obowiązku publicznoprawnego. Jego ciężar jest rozdzielony między Skarb Państwa i samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych, bowiem ustawowe ukształtowanie (na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) samorządu zawodu zaufania publicznego oznacza możliwość zlecenia takim korporacjom wykonywania określonych funkcji o charakterze publicznoprawnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu przez członków samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych jest wypełnieniem obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Z tego charakteru zastępstwa procesowego z urzędu Trybunał wywiódł odmienny, aniżeli w przypadku zastępstwa procesowego świadczonego na podstawie umowy, sposób regulowania przez państwo zasad wynagradzania pełnomocnika. Jak wskazał Trybunał różnice w wynagrodzeniu pełnomocników nie wynikają z tego, że adwokat/radca prawny występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, ale z faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Podobnie w przedmiotowej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 maja 2011 r., sygn. III CZP 14/11, OSNC 2012/1/2. W jej uzasadnieniu wskazano, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest działaniem dla dobra publicznego, umożliwiającym realizację w postępowaniu sądowym zasady równości i prawa do sądu.

W powyższym kontekście przywołać również trzeba pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 października 2012 r., sygn. III CZ 57/12, Lex nr 1288673, zgodnie z którym, ustawodawca określając wysokość stawek minimalnych wynagrodzenia profesjonalnych pełnomocników za poszczególne czynności lub za udział w postępowaniach rozważył i uwzględnił wszelkie okoliczności charakterystyczne dla danego typu spraw. Tym samym w stawkach minimalnych odzwierciedlona została swoista wycena koniecznego nakładu pracy pełnomocnika związana ze specyfiką określonego rodzaju

postępowań. Jednocześnie ustawodawca pozostawił sądom orzekającym możliwość uwzględnienia nadzwyczajnych, szczególnych okoliczności, które pojawiając się w danej sprawie zwiększają nakład pracy niezbędnej do prawidłowej realizacji obowiązków profesjonalnego pomocnika procesowego.

Należy również zwrócić uwagę na to, że opłaty za udzieloną pomoc prawną z urzędu są tylko jednym z elementów wynagrodzenia adwokata. Podstawą ustalania opłat za czynności adwokackie pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, przepisy rozporządzeń wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokata jako takiego (por. wspomniany wyżej wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 sierpnia 2006 r.).

Wskazać także trzeba, że określone w rozporządzeniu reguły ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, sposób określania tych kosztów oraz maksymalna wysokość opłat za udzieloną pomoc starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

Konkludując, nie sposób uznać rozwiązania prawnego funkcjonującego w omawianym zakresie za wadliwe i niezgodne z art. 7, art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

*Z poważaniem,
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*

Anna Dalkowska

Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Załącznik

4

odpisy.