



DPrC-I-4604-5/14
dot. sygn. akt P 24/14

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	14. 10. 2014
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pismem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lipca 2014 r., sygn. akt P 24/14, do którego załączono dwa postanowienia Sądu Okręgowego Warszawa–Praga w Warszawie II Wydziału Cywilnego z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt _____ oraz _____, zawierające jednobrzmiące pytania prawne w sprawie zbadania, czy:

- 1) art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, z późn. zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) rozporządzenie 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. z 2013 r. poz. 461) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1476) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

a ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytania prawne zawarte w pkt 3 i 4 postanowienia – czy:

- 5) § 7 ust. 1 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. z 2013 r. poz. 461) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 6) § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1476) jest zgodny z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

na podstawie art. 34 ust. 1 w zw. z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.)

w zakresie zakwestionowanych w pkt 3–6 rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, przedstawiam następujące stanowisko:

- I. wnoszę o umorzenie postępowania,
a w przypadku nieuwzględnienia tego wniosku –
- II. wnoszę o orzeczenie, że przepisy:
 - a) 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. z 2013 r. poz. 461), w tym § 7 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, są zgodne z art. 2 i 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1476), w tym § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, są zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

I. Sąd Okręgowy Warszawa–Praga w Warszawie II Wydział Cywilny, dwoma postanowieniami z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt _____ oraz _____, zawierającymi jednobrzmiące sentencje, przedstawił Trybunałowi Konstytucyjnemu pytania prawne dotyczące zgodności wskazanych wyżej w pkt 1–6 ustaw i rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z wymienionymi tam przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu pytań prawnych (w zakresie zakwestionowanych rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości) Sąd wskazał, że w dwóch sprawach o rozwód (o ww. sygn. akt) Sąd Okręgowy Warszawa–Praga w Warszawie postanowieniami ustanowił kuratorów procesowych dla nieznanymi z miejsca pobytu pozwanych. Na rozprawach kuratorzy wnieśli o przyznanie na ich rzecz wynagrodzeń.

Uzasadniając pytania zawarte w pkt 3–6 postanowień, Sąd pytający wyjaśnia, iż w aktualnym stanie prawnym przyznanie wynagrodzenia na rzecz ustanowionego przez sąd kuratora procesowego następuje między innymi w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1476). Oznacza to, z uwagi na odesłanie zastosowane w § 1 ust. 1 tego rozporządzenia, iż pytania prawne dotyczące hierarchicznej zgodności norm dopuszczalne są nie tylko w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, ale także 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. z 2013 r. poz. 461). W konsekwencji, zachodzą także podstawy do zakwestionowania zgodności z Konstytucją przepisów delegacyjnych, stanowiących podstawę do wydania wymienionych rozporządzeń, a więc art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025) i art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, z późn. zm.).

Sąd stwierdza, że zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze wytyczne, dotyczące określenia wysokości stawek minimalnych, nie spełniają warunku szczegółowości wymaganego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne ujęte

w art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze nakładają obowiązek uwzględnienia rodzaju i złożoności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata. Wymienione pojęcia mają charakter wyjątkowo ogólnikowy, a usunięcie którejkolwiek z wytycznych nie wprowadziłoby w istocie jakiegokolwiek merytorycznej, istotnej zmiany. Można bowiem stwierdzić, iż tak określone wytyczne mogłyby się w istocie sprowadzać do konieczności uwzględnienia rodzaju sprawy, gdyż złożoność sprawy jest konsekwencją rodzaju sprawy, a od rodzaju sprawy uzależniony jest także wymagany nakład pracy. Można byłoby zamiennie pozostawić wyłącznie potrzebę uwzględnienia złożoności sprawy, gdyż ta niewątpliwie wypływa z rodzaju sprawy i wiąże się z odpowiednim nakładem pracy adwokata. W końcu, wytyczne mogłyby nakładać obowiązek uwzględnienia wymaganego nakładu pracy pełnomocnika, bo ten bez wątplenia jest konsekwencją rodzaju i złożoności sprawy. Ustawodawca użył zatem trzech wytycznych, przy czym wyklądania każdej z wytycznych nie wprowadza żadnych dodatkowych, weryfikowalnych warunków. Jakakolwiek dowolna zmiana obowiązujących stawek, w tym stawki znajdującej zastosowanie w przedmiotowych sprawach, nie doprowadzi do sprzeczności normy określającej tę stawkę z obowiązującymi wytycznymi. (...) Oznacza to, iż Minister Sprawiedliwości nie korzystał przy wydaniu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z marginesu swobody legislacyjnej, który powinien towarzyszyć stanowieniu aktów prawa wykonawczego, ale z pełnej normatywnej dowolności, co nie znajduje oparcia w obowiązującej Konstytucji.

Zdaniem Sądu potwierdzenie zarzutu dotyczącego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji delegacji odnoszącej się do stawek minimalnych skutkuje, z uwagi na istniejące powiązanie, niezgodnością z Konstytucją także przepisu upoważniającego dotyczącego bezpośrednio kosztów zastępstwa przed organami wymiaru sprawiedliwości, a więc upoważnienia ujętego w art. 16 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze. Niezależnie od tego pytający Sąd wskazał, iż także w tym przepisie powtórzone zostały te same ogólnikowe wytyczne zastosowane do stawek minimalnych. Z tych też powodów niezgodność art. 16 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze wynika nie tylko z wadliwości upoważnienia zawartego w art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, ale także bezpośrednio z brzmienia tego upoważnienia.

W ocenie Sądu, ze względu na zbieżność wytycznych ujętych w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z wytycznymi zawartymi w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, uznać należy, iż także w odniesieniu do

wytycznych zawartych w przepisie ustawy o kosztach sądowych zasadne stają się zarzuty sformułowane w odniesieniu do wytycznych zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Niezgodność rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika z faktu wydania tego aktu na podstawie blankietowego upoważnienia, a ściśle na podstawie wytycznych nie spełniających konstytucyjnych kryteriów. Nadto, rozporządzenie uchybia art. 2 Konstytucji, co jest konsekwencją nie tylko wagi naruszeń dyspozycji art. 92 ust. 1 Konstytucji, ale także uchybienia zasadom dotyczącym należytego stanowienia prawa. Minister Sprawiedliwości uchybił bowiem § 119 Zasad techniki prawodawczej i nie zachował przy tym spójności między tytułami poszczególnych rozdziałów i przedmiotem zawartej w nich regulacji. Stąd nie można z całą pewnością stwierdzić, których zakresów (upoważnień) dotyczą poszczególne przepisy.

Sąd pytający podnosi, że rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratora jest niezgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji, skoro zawarto w nim odesłanie do przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, a rozporządzenie to i przepisy delegacyjne stanowiące podstawę do jego wydania, uchybiają art. 2 lub art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wadliwość ta została pogłębiona przez blankietowość upoważnienia stanowiącego bezpośrednią podstawę do wydania rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów, to jest upoważnienia ujętego w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych. Nadto rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu nie wykonuje delegacji, skoro nie zawiera oczekiwanych przez ustawodawcę wysokości wynagrodzenia w poszczególnych sprawach.

W ocenie sądu pytającego nie ulega wątpliwości, iż ustawodawca zakładał potrzebę ustalenia stawek wynagrodzenia kuratorów w rozporządzeniu wykonawczym bez posłużenia się techniką legislacyjną wykorzystaną w § 1 ust. 1 rozporządzenia, gdyż w przeciwnym wypadku tego rodzaju odesłanie zostałoby niewątpliwie zawarte bezpośrednio w ustawie o kosztach sądowych. Ustawa ta zawiera szereg przepisów szczegółowych dotyczących podobnych materii i uznanie przez ustawodawcę za wystarczające i właściwe posłużenie się odesłaniem wykorzystanym ostatecznie przez Ministra Sprawiedliwości znalazłoby swój wyraz w przepisach ustawy, zapewne w Tytule III Dziale 2 ww. ustawy.

Rozporządzenie w sprawie wynagrodzenia kuratorów przewiduje, iż wynagrodzenie nie może przekraczać stawki minimalnego wynagrodzenia adwokata. Oznacza to, odnosząc tę regulację do przedmiotowej sprawy,

iż wynagrodzenie kuratora w sprawie o rozwód nie może przekraczać kwoty 360 zł. Rozporządzenie nie określa zatem stawki wynagrodzenia, ale jedynie zakresy, w ramach których to sąd ma ustalić wysokość wynagrodzenia. Rozporządzenie nie określa przy tym dolnej stawki wynagrodzenia, co oznacza, iż wynagrodzenie może być ustalone na gruncie obowiązującego prawa w dowolnej wysokości w zakresie od 1 zł do 360 zł. Taki sposób ustalenia wysokości wynagrodzenia kuratora oznacza w istocie nieustalenie tego wynagrodzenia. Wprowadzenie do obrotu prawnego rozwiązania, które nie gwarantuje jakiegokolwiek pewności co do wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania przez kuratora, nie jest wyrazem należytego stanowienia prawa.

W odniesieniu do pytań sformułowanych w pkt 5 i 6 postanowienia Sąd pytający wskazał, że § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji, gdyż wydanie tego przepisu nastąpiło w oparciu o blankietowe upoważnienia.

Natomiast niezgodność § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji wynika z okoliczności przedstawionych wyżej w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie wynagrodzenia kuratorów.

II. Odnosząc się do ww. pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa–Praga w Warszawie w zakresie zakwestionowanych w pkt 3–6 rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości, należy wskazać, że w niniejszych sprawach nie został spełniony wymóg, jakiemu powinno odpowiadać pytanie prawne sądu, w postaci wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), każdy sąd może przedstawić Trybunałowi pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem.

Art. 32 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym stanowi, że pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

Jak wynika z treści pytań Sądu Okręgowego Warszawa–Praga w Warszawie

II Wydziału Cywilnego z dnia 14 kwietnia 2014 r., sygn. akt
oraz , zadane one zostały w sprawach z powództwa o rozwód.
W sprawach tych–jak należy wnosić–nie zostały rozpoznane wnioski kuratorów
o przyznanie im wynagrodzenia.

W przedmiotowych pytaniach Sąd pytający nie wskazał jednak, jak odpowiedź
Trybunału miałyby wpłynąć na rozstrzygnięcie wniosków kuratorów o przyznanie im
wynagrodzenia.

Należy podnieść, że w uzasadnieniu postanowienia z dnia 26 lipca 2012 r.,
sygn. P 17/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że *art. 32 ust. 3 ustawy o TK
przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału
Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na
pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie
zostało postawione, czyli wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.
Na sądzie stawiającym pytanie prawne ciąży tym samym powinność stosownego do
charakteru sprawy odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby
się rozstrzygnięcie sądu w zawisłej przed nim sprawie, gdyby określony przepis
prawny utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny
o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się,
że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK ma charakter bezwzględnie
wiązący (zob. postanowienie TK z 27 marca 2009 r., sygn. P 10/09, OTK ZU
nr 3/A/2009, poz. 40 oraz wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU
nr 10/A/2005, poz. 111). Zarazem Trybunał Konstytucyjny, jako organ działający
na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji), ma kompetencję w zakresie
oceny, czy sąd prawidłowo wykazał spełnienie przesłanki funkcjonalnej pytania
prawnego (zob. postanowienie TK z 20 listopada 2008 r., sygn. P 18/08, OTK ZU
nr 9/A/2008, poz. 168). W razie niespełnienia tej przesłanki postępowanie ulega
umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu
na niedopuszczalność wydania wyroku.*

Zauważyć też należy, że w przywołanym wyżej postanowieniu Trybunał
Konstytucyjny podkreśla, iż *art. 193 Konstytucji wyklucza możliwość inicjowania
przez organy sądowe abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności (...). Na gruncie
obowiązującej Konstytucji pytanie prawne nie może abstrahować od sprawy,
w związku z którą jest przedstawiane, i być traktowane przez sąd tylko jako „okazja”
do zainicjowania postępowania przed Trybunałem. Tym bardziej, że przedstawienie
pytania prawnego wstrzymuje rozpatrzenie indywidualnej sprawy, z którą do sądu*

zwróciła się jednostka. Z uwagi na jej prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 45 ust. 1 Konstytucji), pytania prawne powinny być przedstawiane tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie sprawy zawisłej przed sądem. A zatem sądy powinny korzystać z tej kompetencji roztropnie, po dokładnym przeanalizowaniu przesłanek dopuszczalności pytania prawnego oraz problemu konstytucyjnego. W przeciwnym razie przedstawianie pytań prawnych może faktycznie wypaczać cel, jakiemu służy ten tryb wszczęcia konkretnej kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym.

III. W przypadku nieuwzględnienia przez Trybunał wniosku o umorzenie postępowania, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Art. 16 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, z późn. zm.) ma następujące brzmienie:

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. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością 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.

Przepis § 7 ust. 1 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. z 2013 r. poz. 461), wydanego na podstawie m.in. na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, ma następujące brzmienie:

§ 7. 1. Stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego o:

1) rozwód i unieważnienie małżeństwa – 360 zł.

Art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025) ma następujące brzmienie:

Art. 9. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia:

- 3) wysokość wynagrodzenia i zwrot wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, mając na względzie rodzaj sprawy, stopień jej zawichości i nakład pracy kuratorów.*

Przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 listopada 2013 r. w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1476), wydanego na podstawie na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, ma następujące brzmienie:

§ 1. 1. Wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, zwanego dalej „kuratorem”, nie może przekraczać stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie, a w przypadku gdykuratorem jest radca prawny, przepisami określającymi opłaty za czynności radców prawnych.

W kontekście przedstawionych w pytaniach prawnych zarzutów należy podkreślić, że wytyczne dotyczące treści rozporządzenia zawarte w przepisach art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze są zbliżone do wytycznych określonych w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Należy podnieść, że przepisy określające wysokość stawek minimalnych były już przedmiotem kontroli konstytucyjnej. W zakresie zbliżonym do poruszanego w przedmiotowych pytaniach prawnych zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, wskazując, że wówczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, z późn. zm.) było niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane, nie odpowiadało wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Co istotne, na skutek tego orzeczenia znowelizowano art. 16 ustawy – Prawo o adwokaturze, poprzez uszczegółowienie wytycznych dla określenia stawek,

wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi, złożoności sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

Z kolei na gruncie rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1349, z 2003 r. Nr 97, poz. 888 i Nr 212, poz. 2074 oraz z 2005 r. Nr 41, poz. 393 i Nr 219, poz. 1873), mającego analogiczną treść jak rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (biorąc pod uwagę zakres przedmiotowy niniejszej sprawy), Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05, orzekł, iż stawki określone w § 11 ust. 1 pkt 1 oraz § 15 pkt 1 tego rozporządzenia są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że *prawodawca nie ma oczywiście pełnej swobody w ustalaniu wysokości stawek. Należy dążyć do tego, aby pozostawały one w rozsądnej proporcji do rodzaju spraw, ale nie wyklucza to wskazania i innych kryteriów w upoważnieniu do wydania rozporządzenia, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości. Uzasadnione wydaje się też pozostawienie sądom pewnej swobody oceny w zakresie ustalania kosztów, gdyż bez względu na rodzaj spraw, wkład pracy pełnomocnika, ze względu na przebieg postępowania, może być różny.*

Ze względu na analogiczną treść i przedmiot regulacji, zapatrywania przedstawione w wymienionym wyroku można odnieść również do oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w kwestionowanym rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Przechodząc do oceny zarzutów dotyczących treści upoważnień ustawowych, należy podnieść, że wytyczne zawarte w przepisach art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze – wbrew stanowisku zaprezentowanemu w treści pytania prawnego – pozwalają określić szczegółowe kryteria, jakimi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest się kierować realizując delegacje ustawowe. Wytyczne są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3–4, s. 185–190, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK–A 2008/52). W związku z tym wytyczne są – z natury rzeczy – wskazaniem, które prawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie oznacza to, że nie może on wziąć pod

uwagę jeszcze innych czynników wynikających choćby z wartości konstytucyjnych czy też z innych regulacji ustawy, w której jest zawarte upoważnienie ustawowe.

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK–A 2003/5/37, *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.*

Stopień szczegółowości wytycznych zawartych w przepisach art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz w art. 9 pkt 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest dostosowany do rodzaju spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniach. Trudno bowiem od przepisów mających z założenia mieć charakter generalny i abstrakcyjny wymagać kazuistycznego określenia wytycznych w sprawach dotyczących określenia opłat za czynności adwokackie czy wynagrodzenia kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej. Możliwe jest doszukiwanie się coraz bardziej szczegółowych kryteriów mających determinować te należności, trzeba mieć jednak na uwadze, że nawet w podobnych rodzajowo sprawach nakład pracy adwokata (kuratora) może być bardzo różny.

Powyższe prowadzi do wniosku, że podstawową kategorią różnicującą opłaty za czynności adwokackie czy wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej jest rodzaj i zawłość sprawy oraz nakład pracy tych podmiotów. Kierowanie się przez prawodawcę rodzajem sprawy nie jest wytyczną nadmiernie ogólną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów tak prawa materialnego, jak i procesowego. Co istotne, różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację na gruncie obowiązującego prawa, a tym samym wyłączona jest możliwość ich kompletnego stypizowania. Stąd też ustawodawca, dostrzegając wskazany problem legislacyjny, posłużył się w tym zakresie określeniami ogólnymi, jednak adekwatnymi.

Wskazać trzeba, że stopień zawichości spraw jest możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów, jakimi np. w sprawach o zapłatę jest wartość przedmiotu sporu, a w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku – istnienie testamentu i deklarowana próba jego podważenia. Na podstawie analizy akt sprawy można także ocenić nakład pracy adwokata (kuratora). 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), a czym innym jest zawichość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawichości.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem zawartym w uzasadnieniu pytań prawnych, jakoby Minister Sprawiedliwości przy wydawaniu kwestionowanych rozporządzeń korzystał nie z marginesu swobody legislacyjnej, który powinien towarzyszyć stanowieniu aktów prawa wykonawczego, lecz z pełnej legislacyjnej dowolności nie znajdującej oparcia w Konstytucji.

Odnosnie do sposobu regulacji wysokości wynagrodzeń kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej, należy również wskazać, że przyjęta technika prawodawcza, polegająca na odesłaniu w § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia wysokości wynagrodzenia i zwrotu wydatków poniesionych przez kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej do innego aktu prawnego, jest dopuszczalna i nie pozostaje w sprzeczności z upoważnieniem ustawowym oraz wytycznymi w nim określonymi. Dopuszczalność takiego rozwiązania przewiduje § 156 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908). Ustalenie górnej granicy wynagrodzenia kuratorów ustanowionych dla strony w sprawie cywilnej w nawiązaniu do stawek minimalnych przewidzianych przepisami określającymi opłaty za czynności adwokackie wypełnia delegację ustawową, która nie narzuca technicznych kierunków regulacji. Nie wynika z niej również, by wszystkie kwestie szczegółowe dotyczące wysokości wynagrodzenia zawarte miały być w jednym akcie prawnym.

Należy zatem podkreślić, że kwestionowane upoważnienia ustawowe prawidłowo określają zakres spraw, które powinny być uregulowane w drodze rozporządzeń, a zawarte w nich wytyczne cechują się stopniem szczegółowości dostosowanym do rodzaju spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniach.

Kwestionowane upoważnienia znajdują się w ustawie i służą jej wykonaniu, odpowiadają one także wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a wydane na ich podstawie rozporządzenia w pełni je realizują. Tym samym, niezasadne są zawarte w pytaniach prawnych zarzuty naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak i zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Trzeba także wskazać, że obowiązujące zasady ustalania ww. wynagrodzeń starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata (albo pełniących funkcję kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej), jak również interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzeń do świadczonej za nie jakości i ilości 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 bądź kuratora, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

z upoważnienia
MINISTER PRZEMYSŁU I
ENERGETYKI

Wojciech Kępczyński
RZECZYSPOLNA

W załączeniu:

– trzy odpisy niniejszego pisma.