

Warszawa, 12 stycznia 2015 roku

NRA.52-2.2.2014

**Trybunał Konstytucyjny  
w Warszawie**

**dot. Sygn. akt: SK 25/14**

W imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, na podstawie § 29 ust. 2 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym:

1. wnoszę o umożliwienie zajęcia przez Naczelną Radę Adwokacką stanowiska w sprawie SK 25/14,
2. przedkładam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej, iż:
  - a. art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (zwanego dalej „Prawem o adwokaturze”), w związku z § 19 pkt 1 i w związku z § 14 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (zwanego dalej „Rozporządzeniem”) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP,
  - b. § 14 ust. 4 pkt 2 w związku z § 19 pkt 1 Rozporządzenia jest niezgodny z art. 64 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

## UZASADNIENIE

### 1. Przepisy, na podstawie których orzekł ostatecznie Sąd

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, przedmiotem zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego może być wyłącznie przepis, który stanowił podstawę prawną ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach określonych w Konstytucji.

W przedmiotowej sprawie zaskarżono następujące przepisy: art. 618 § 1 pkt 11 kpk, art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze, § 14 ust. 4 pkt 2 Rozporządzenia i § 19 pkt 1 Rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości pismem z dnia 26 września 2014 roku wniósł o umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 618 § 1 pkt 11 kpk, art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz § 19 pkt 1 Rozporządzenia.

Minister Sprawiedliwości stanął na stanowisku, iż przepis ten nie stanowił podstawy prawnej rozstrzygnięcia o kosztach dla skarżącej, gdyż Sąd Najwyższy, który ostatecznie rozstrzygał w tej sprawie, przyznał skarżącej stawkę minimalną przewidzianą w § 14 ust. 4 pkt 2 Rozporządzenia, a nie zastosował przewidzianej w § 19 pkt 1 Rozporządzenia możliwości zasądzenia na rzecz skarżącej stawki podwyższonej.

W opinii NRA, w odniesieniu do § 19 pkt 1 Rozporządzenia pogląd Ministra Sprawiedliwości jest nietrafny. Przepisem Rozporządzenia, który stanowi podstawę zasądzenia na rzecz pełnomocnika kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu, jest przede wszystkim § 19 pkt 1 Rozporządzenia, który określa wysokość wynagrodzenia. Przepisy Rozporządzenia zawarte w rozdziałach 3-5 tego aktu jedynie uzupełniają ten przepis. Odsyła on bowiem do stawek minimalnych zawartych w tych rozdziałach.

Sąd Najwyższy przyznał skarżącej opłatę w wysokości 100% stawki minimalnej, a zatem orzekł na podstawie § 19 pkt 1 Rozporządzenia w związku z § 14 ust. 4 pkt 2 Rozporządzenia. Wniosek Ministra Sprawiedliwości o umorzenie postępowania w sprawie § 19 pkt 1 Rozporządzenia jest zatem nietrafny, a Trybunał Konstytucyjny winien orzec merytorycznie w przedmiocie konstytucyjności tego przepisu.

## **2. Niekonstytucyjność delegacji ustawowej zawartej w art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze oraz ograniczenia praw obywatelskich rozporządzeniem**

Naczelna Rada Adwokacka podziela stanowisko wyrażone w skardze konstytucyjnej oraz w piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich z 12 września 2014 roku, iż art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze, w związku z § 19 pkt 1 i w związku z § 14 ust. 4 pkt 2 Rozporządzenia jest niezgodny z art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. NRA również uważa, iż art. 29 ust. 2 ustawy nie zawiera prawidłowo sformułowanych wytycznych dotyczących treści Rozporządzenia w odniesieniu do kosztów zasądzanych na rzecz pełnomocników ustanowionych z urzędu.

Wprowadzenie wytycznych, jako obowiązkowego elementu konstytucyjnej konstrukcji rozporządzenia — obok obowiązku wskazania organu legitymowanego do wydania rozporządzenia oraz zakresu przedmiotowego przyszłego aktu, zostało uzasadnione chęcią zabezpieczenia prymatu (priorytetu) ustawy w systemie źródeł prawa oraz ściśle wykonawczego charakteru rozporządzenia, a tym samym ustrojowej pozycji parlamentu jako władzy ustawodawczej<sup>1</sup>. W literaturze prawa konstytucyjnego wytyczne definiuje się jako podstawowe założenia, kierunki działania, dyrektywy, wskazówki. Jest to „ten fragment poleceń, który nie tylko wskazuje zakres i typ spraw, ale zawiera również pewne wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu”<sup>2</sup>. Podobnie określa się je jako „wskazanie celu — kierunku, który miałyby być osiągnięty w danym akcie”<sup>3</sup>. Definicja pojęcia „wytycznych” znajduje się też w § 66 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, gdzie zdefiniowano je jako „wskazówki wyznaczające treść rozporządzenia lub sposób ukształtowania jego treści”.

W doktrynie podnosi się, że wytyczne treściowe nie mogą mieć charakteru pozornego czy blankietowego. Wymagany stopień głębokości wytycznych nie jest wprawdzie jednakowy w odniesieniu do wszystkich rozporządzeń. W myśl zasady

---

<sup>1</sup> M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP), Przegląd Sejmowy, s. 32 i nast.

<sup>2</sup> M. Zieliński, Wypowiedź eksperta Komisji Konstytucyjnej ZN, na posiedzeniu podkomisji redakcyjnej zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję w dniu 19 sierpnia 1996 r., Biuletyn KKZN XXXVIII, Warszawa 1997, s. 21.

<sup>3</sup> P. Sarnecki, Wypowiedź eksperta Komisji Konstytucyjnej ZN, na posiedzeniu podkomisji redakcyjnej zagadnień ogólnych i przepisów wprowadzających Konstytucję w dniu 19 sierpnia 1996 r., Biuletyn KKZN XXXVIII, Warszawa 1997, s. 21

wyrażonej w rozporządzeniu w przedmiocie Zasad techniki prawodawczej „stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu; wytyczne powinny być bardziej szczegółowe, gdy przekazywane sprawy dotyczą sytuacji prawnej obywateli”. Szczegółowość wytycznych treściowych zależy od istoty regulowanej materii. Im bardziej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być ta regulacja i tym mniej materii pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych”<sup>4</sup>.

Art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze nakazuje, aby prawodawca uregulował na poziomie rozporządzenia szczegółowe zasady ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, uwzględniając sposób ustalenia tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalenia oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. Naczelna Rada Adwokacka podziela pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że fragment ten nie sprostął wymaganiom wynikającym z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z brakiem odpowiedniej głębokości wytycznych, jak i braku precyzji. W szczególności brakuje wytycznych dotyczących zasad określenia maksymalnej wysokości tych opłat, jak i zasad określających kalkulację tychże opłat. Przyznaje to sam Minister Sprawiedliwości w piśmie z 26 września 2014 roku na s. 12. Brak wytycznych w tym zakresie stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W związku z tym uchybieniem ustawodawca pozostawił rozporządzeniodawcy uregulowanie zarówno minimalnej, jak i maksymalnej wysokości opłat, jak i sposobu ich kalkulowania. Należy uznać, iż przesunięcie tej materii do aktu rangi podustawowej, przy braku jakichkolwiek wytycznych dla prawodawcy w tym zakresie, narusza zasadę prymatu ustawy oraz zasadę proporcjonalności. Regulacja rangi podustawowej w sposób samodzielny, a także nieproporcjonalny, znacząco ogranicza konstytucyjne prawo pełnomocnika ustanowionego z urzędu do wynagrodzenia za wykonaną pracę<sup>5</sup>.

Nie ulega wątpliwości, iż wytyczne co do treści aktu wykonawczego mogą wynikać z innych przepisów ustawy niż przepis zawierający delegację ustawową. Jednakże nietrafne jest stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że wytyczne takie można wywieść z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Naczelna Rada Adwokacka

---

<sup>4</sup> Wyrok TK z 26 października 1999 roku, K 12/99, wyrok TK z 6 maja 2003 roku, P 21/01, wyrok TK z 2 lipca 2003 roku, P 27/02.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 26 listopada 2012 roku, SK 33/12.

zwraca uwagę, iż w przepisach tych wskazano, że podstawą do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich w sprawach z wyboru jest stawka minimalna. Zatem kwota zasądzonych kosztów nie może być niższa od tej stawki minimalnej. Przepis ten określa również maksymalną wysokość opłaty w wysokości sześciokrotności tej stawki. Z treści § 19 Rozporządzenia wynika jednoznacznie, iż prawodawca nie uwzględnił tych wytycznych, nie czując się nimi związanym. Nie wskazał żadnej minimalnej wysokości opłaty ponoszonej przez Skarb Państwa, a opłatę maksymalną określił na 150% stawki minimalnej.

Niewątpliwym zatem jest, iż sam Minister Sprawiedliwości ustanawiając rozporządzenie nie czuł się związanym wytycznymi. Wykładnia art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze pozwala zatem stwierdzić, iż wytyczne dotyczące treści Rozporządzenia zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 nie dotyczą kosztów pomocy prawnej udzielonej w sprawach z urzędu.

### **3. Niekonstytucyjność § 14 ust. 4 pkt 2 w związku z § 19 pkt 1 Rozporządzenia**

Naczelna Rada Adwokacka podnosi, iż zaskarżone skargą konstytucyjną przepisy naruszają również art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w związku z art. 29 ust. 1 i 2 Prawa o adwokaturze i art. 618 § 1 pkt 11 kpk.

Niewątpliwie, prawo do wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego z urzędu do świadczenia pomocy prawnej klientowi jest konstytucyjnym prawem majątkowym chronionym art. 64 ust. 1 Konstytucji. Wynika to z tego, że pełnomocnik z urzędu świadczy określone czynności, za które należy mu się wynagrodzenie. Uznanie, że czynności te są dokonywane bez obowiązku zapłaty za nie musiałoby wynikać z konkretnej normy ustawowej, której konstytucyjność byłaby jednakże wątpliwa. Prawo takie może być ograniczone wyłącznie na podstawie przepisu ustawy, ale wyłącznie w zgodzie z zasadą proporcjonalności. Ustawodawca wprowadził mechanizmy chroniące to prawo w art. 618 § 1 pkt 11 kpk, stanowiąc iż wydatkiem Skarbu Państwa jest wynagrodzenie adwokata ustanowionego z urzędu w postępowaniu karnym, a także w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze, stanowiąc iż koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa. Ustawodawca nie przewidział mechanizmu, w którym koszty te poniesie w części Skarb Państwa a w części adwokat prowadzący sprawę z urzędu.

W sprawie będącej podstawą faktyczną skargi konstytucyjnej adwokat sporządził opinię o braku podstaw do wznowienia postępowania, a Sąd Najwyższy, zgodnie z § 14 ust. 4 pkt 2 Rozporządzenia, zasądził na rzecz pełnomocnika kwotę 360,00 złotych. Zgodnie z § 19 pkt 1 Rozporządzenia, Sąd był uprawniony, aby zasądzić kwotę od 0 złotych do 540 złotych. Zwrócić bowiem ponownie należy uwagę, że stawka minimalna w sprawach z urzędu nie wyznacza minimalnej wysokości opłaty zasądzanej na rzecz pełnomocnika, a często spotkać można rozstrzygnięcia, w których sądy zasądają na rzecz pełnomocników wyznaczonych z urzędu kwoty niższe niż stawki minimalne.

Wprowadzenie przez prawodawcę regulacji, na poziomie rozporządzenia, która dopuszcza sytuację, gdy adwokat nie uzyska wynagrodzenia, uzyska je w wysokości minimalnej, a w sprawach szczególnie zawiłych jedynie w wysokości 150% stawki minimalnej, należy uznać za naruszenie prawa z art. 64 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji i gwarancji tego prawa rozwiniętych w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze i art. 618 § 1 pkt 11 kpk.

Załączniki: pięć odpisów pisma.