

WYROK

z dnia 29 maja 2002 r.

Sygn. akt P 1/01

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Marek Mazurkiewicz – przewodniczący
Jadwiga Skórzewska-Łosiak
Jerzy Stępień
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca
Marian Zdyb,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu z udziałem sądów przedstawiających pytania prawne, Sejmu i Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego na rozprawie w dniu 29 maja 2002 r.,

1) pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bydgoszczy czy:

- a) art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o advokaturze (Dz. U. Nr 16 poz.124 ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji
- b) art. 22⁵ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji
- c) 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 ze zm.) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji

2) pytania prawnego Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze czy:

- a) art. 22⁵ ust. 2 i ust 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o advokaturze (Dz. U. Nr 16 poz.124 ze zm.) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji dlatego, że zawarte w nich upoważnienia ustawowe mają charakter blankietowy lub nie zawierają wytycznych odnośnie treści rozporządzenia wykonawczego
- b) 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 ze zm.) jest zgodne z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji przez to, że nie realizuje celu wyrażonego w ustawach upoważniających i narusza inne ustawy
- c) § 1 pkt 2, § 2, § 3, § 5, § 7, i § 15 ust. 2 rozporządzenia 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 ze zm.) są zgodne z zakresem delegacji ustawowej z art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 3 ustawy prawo o advokaturze w zakresie w jakim ustalają stawki minimalne opłat, chociaż rozporządzenie miało osobno w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 22⁵ ust. 2 i art. 16 ust. 2 cytowanych ustaw ustalić opłaty stosowane przez sąd orzekający o kosztach procesu i osobno stawki minimalne wynagrodzenia ustalane przez radcę prawnego (advokata) z klientem w umowie zastępstwa prawnego, zaś rozporządzenie to w niedopuszczalny sposób łączy oba zakresy spraw przekazanych do uregulowania

- d) § 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013; ze zm.) jest zgodny z art. 353¹, art. 735 oraz art. 744 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.) a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji

o r z e k a:

I

1. Art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. Nr 16, poz. 124 i Nr 25, poz. 187, z 1983 r. Nr 5 poz. 33, z 1986 r. Nr 42 poz. 202, z 1990 r. Nr 36, poz. 206, z 1995 r. Nr 4 poz. 17, z 1996 r. Nr 77, poz. 367, z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 75, poz. 471 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 75, poz. 853, z 2000 r. Nr 39, poz. 439 i Nr 94, poz. 1037 oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) oraz art. 22⁵ ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. Nr 19, poz. 145, z 1989 r. Nr 33, poz. 175, z 1996 r. Nr 106, poz. 496, z 1997 r. Nr 75, poz. 471, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 1999 r. Nr 75, poz. 853 i Nr 83, poz. 931, z 2000 r. Nr 48 poz. 545 i Nr 94, poz. 1037, oraz z 2001 r. Nr 98, poz. 1070) są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie określają wytycznych dotyczących treści aktu.

2. 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 1998 r. Nr 159, poz. 1049) jest niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ponieważ upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane, nie odpowiada wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji.

II

Utrata mocy obowiązującej przepisów powołanych w pkt I.1 oraz rozporządzenia powołanego w pkt I.2 wyroku nastąpi z dniem 31 maja 2003 r.

Ponadto p o s t a n a w i a:

1) umorzyć postępowanie, uznając wydanie orzeczenia za zbędne, w zakresie badania zarzutów dotyczących zgodności § 1 pkt 2, § 2, § 3, § 5, § 7 i § 15 ust. 2 rozporządzenia powołanego w punkcie I.2 wyroku z art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych powołanej w punkcie I.1 wyroku, z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze powołanej w punkcie I.1 wyroku oraz z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji,

2) umorzyć postępowanie, uznając wydanie orzeczenia za zbędne, w zakresie badania zgodności § 4 rozporządzenia powołanego w punkcie I.2 wyroku z art. 353¹, art. 735 i art. 744 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93, z 1971 r. Nr 27, poz. 252, z 1976 r. Nr 19, poz. 122, z 1982 r. Nr 11, poz. 81, Nr 19, poz. 147 i Nr 30, poz. 210, z 1984 r. Nr 45, poz. 242, z 1985 r. Nr 22, poz. 99, z 1989 r. Nr 3, poz. 11, z 1990 r. Nr 34, poz. 198, Nr 55, poz. 321 i Nr 79, poz. 464, z 1991 r. Nr 107, poz. 464 i Nr 115, poz. 496, z 1993 r. Nr 17, poz. 78, z 1994 r. Nr 27, poz. 96, Nr 85, poz. 388 i Nr 105, poz. 509, z 1995 r. Nr 83,

poz. 417, z 1996 r. Nr 114, poz. 542, Nr 139, poz. 646 i Nr 149, poz. 703, z 1997 r. Nr 43, poz. 272, Nr 115, poz. 741, Nr 117, poz. 751 i Nr 157, poz. 1040, z 1998 r. Nr 106, poz. 668 i Nr 117, poz. 758, z 1999 r. Nr 52, poz. 532, z 2000 r. Nr 22, poz. 271, Nr 74, poz. 855 i 857, Nr 88, poz. 983 i Nr 114, poz. 1191 oraz z 2001 r. Nr 11, poz. 91, Nr 71, poz. 733, Nr 130, poz. 1450 i Nr 145, poz. 1638) **oraz z art. 92 ust. 1 Konstytucji.**

UZASADNIENIE:

I

1. Skład orzekający Sądu Rejonowego IX Wydział Gospodarczy w Bydgoszczy postanowieniem z 20 marca 2001 r. skierował do Trybunału Konstytucyjnego, na podstawie art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643) pytanie prawne czy art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe przepisy ustaw korporacyjnych upoważniają Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia, w którym zostaną ustalone opłaty za czynności adwokatów i radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiące podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego.

Zdaniem Sądu Rejonowego powyższe pytanie prawne pozostaje w związku z toczącym się przed Sądem postępowaniem (sygn. akt IX GC 1639/99), gdyż jego strony, reprezentowane przez upoważnionych pełnomocników (adwokatów i radcę prawnego) złożyły zestawienie kosztów procesu, w których ujęły również koszty poniesione w związku z zastępstwem procesowym. Zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 ze zm.) sąd ma rozstrzygnąć sprawę w części dotyczącej kosztów procesu. Art. 98 § 3 k.p.c. stanowi, że do niezbędnych kosztów strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się między innymi wynagrodzenie adwokata (odpowiednio też radcy prawnego, zgodnie z art. 99 k.p.c.), jednak nie wyższe niż stawki określone w odrębnych przepisach. Sąd Rejonowy stwierdził, że do odrębnych przepisów należy także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych. Rozporządzenie powyższe zostało wydane na podstawie art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Powyższe przepisy ustawowe weszły w życie 15 września 1997 r. (Dz. U. Nr 75, poz. 471), natomiast rozporządzenie wydane na podstawie tych przepisów weszło w życie 4 stycznia 1998 r. Sprawa tocząca się przed Sądem Rejonowym IX Wydział Gospodarczy w Bydgoszczy zawisła 17 grudnia 1998 r.

Sąd Rejonowy w Bydgoszczy powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego zarzuca przepisom ustaw, o których tu mowa, niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a w konsekwencji ten zarzut stawiany jest rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości jako aktowi wykonawczemu wydanemu na podstawie tych przepisów. Sąd stwierdza, iż zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji rozporządzenie jest konstytucyjne, jeśli zostało wydane na podstawie wyraźnego, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu, w granicach upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania, a nadto nie pozostaje w sprzeczności z normami Konstytucji, a także wszystkimi aktami ustawodawczymi. Ponadto Sąd Rejonowy wskazuje, powołując się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 26 października 1999 r., K. 12/99, iż aby upoważnienie było zgodne z art. 92 Konstytucji musi spełniać warunek szczegółowości pod względem podmiotowym (musi określać organ właściwy do wydania aktu), przedmiotowym

(musi określać zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (musi zawierać wytyczne dotyczące treści aktu). Sąd Rejonowy, cytując orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, uważa, iż brak wytycznych w upoważnieniu ustawowym do wydania aktu wykonawczego powoduje niekonstytucyjność przepisów zawierających owo upoważnienie, jak i samego aktu wykonawczego.

Sąd Rejonowy analizując całą sprawę bierze również pod uwagę kwestię wejścia w życie przepisów zawierających upoważnienie ustawowe (15 września 1997 r.) w stosunku do wejścia w życie Konstytucji (17 października 1997 r.). Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, dochodzi do wniosku, iż nie ma znaczenia dla oceny konstytucyjności upoważnienia ustawowego i wydanego na jego podstawie aktu prawa wykonawczego, czy ich wejście w życie miało miejsce przed dniem wejścia w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., gdyż podczas poprzedzającego stanu prawnokonstytucyjnego zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie prezentowany był pogląd, iż upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego.

Sąd Rejonowy uznał, iż wątpliwa jest zgodność powołanych przepisów ustaw korporacyjnych oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wydanego na ich podstawie z art. 92 ust. 1 Konstytucji właśnie z uwagi na brak wytycznych co do treści aktu wykonawczego w art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

2. W dniu 11 lutego 2002 r. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze Wydział V Gospodarczy zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym o zgodność art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji z uwagi na to, iż zawarte w tych przepisach upoważnienia ustawowe mają charakter blankietowy lub nie zawierają wytycznych odnośnie treści rozporządzenia wykonawczego. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze postawił również pytanie czy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych jest zgodne z art. 92 ust. 1 i art. 2 Konstytucji przez to, że nie realizuje celu wyrażonego w ustawach upoważniających i narusza inne ustawy, a w szczególności czy zgodne z zakresem delegacji ustawowej z art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze są przepisy § 1 pkt 2, § 2, § 3, § 5, § 7 i § 15 ust. 2 powyższego rozporządzenia ustalające stawki minimalne opłat, chociaż rozporządzenie miało osobno w oparciu o upoważnienie zawarte odpowiednio w art. 22⁵ ust. 2 i art. 16 ust. 2 cytowanych ustaw ustalić opłaty stosowane przez sąd orzekający o kosztach procesu i osobno stawki minimalne wynagrodzenia ustalane przez radcę prawnego (adwokata) z klientem w umowie zastępstwa prawnego, zaś rozporządzenie to w niedopuszczalny sposób łączy oba zakresy spraw przekazanych do uregulowania. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze w swoim pytaniu kwestionuje również zgodność § 4 wspomnianego rozporządzenia z art. 353¹, art. 735 oraz art. 744 kodeksu cywilnego, a przez to również art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W związku z tym, iż przedmiot sprawy objętej pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze (sygn. P 4/02) dotyczy tej samej kwestii co wcześniej złożone pytanie prawne Sądu Rejonowego w Bydgoszczy, Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządzeniem z 28 lutego 2002 r. połączył rozpoznanie wyżej wymienionych spraw pod wspólną sygnaturą akt P. 1/01.

Przedstawione przez Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze pytania powstały na tle następującego stanu faktycznego. W pozwie wniesionym przez pełnomocnika procesowego, będącego radcą prawnym, powód zażądał zasądzenia od pozwanego m.in. kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 4000 zł. Sąd Rejonowy przed którym toczyła się sprawa wydając wyrok zaoczny uwzględnił powództwo, w którym zasądził na rzecz powoda kwotę 2000 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego. Wyrok ten zażaleniem w zakresie kosztów procesu został zaskarżony przez powoda. W sporządzonym uzasadnieniu wyroku Sąd Rejonowy stwierdził, że

sąd nie może być związany umową klienta z pełnomocnikiem i że może zasądzić zwrot wynagrodzenia radcy prawnego kierując się unormowaniami art. 98 § 1 i art. 102 kodeksu postępowania cywilnego, o ile zasądzona kwota mieści się w granicach określonych rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych. Sąd powołał się na orzecznictwo sądów apelacyjnych (niepublikowane) zawierające pogląd, iż rozporządzenie nie pozwala odmówić zasądzenia od przeciwnika procesowego kosztów wynagrodzenia adwokackiego w wysokości rzeczywiście zapłaconej lub umówionej w granicach stawek określonych w rozporządzeniu.

Według Sądu Okręgowego art. 109 kodeksu postępowania cywilnego przyznaje roszczenie procesowe o zwrot kosztów procesu, ale nie ustanawia podstawy materialnoprawnej tego roszczenia. Roszczenie to przysługuje stronom umowy zlecenia w stosunku do przegrywającego sprawę przeciwnika procesowego. Przedmiot tego roszczenia wskazany jest w art. 98 § 3 oraz art. 99 kodeksu postępowania cywilnego, zgodnie z którymi wynagrodzenie nie może być wyższe niż stawki określone w odrębnych przepisach. Sąd Okręgowy zwraca uwagę, iż powyższe przepisy znajdują się w rozdziale “Zwrot kosztów procesu”, więc dotyczą nie wynagrodzenia, lecz “zwrotu wynagrodzenia”. Sąd Okręgowy stwierdza, iż powstaje tu zagadnienie, czy przepisy te stanowią o zwrocie wynagrodzenia ustalonego przez strony umowy zlecenia, czy też ustawa procesowa tworzy odrębne pojęcie procesowe. Powstaje, według Sądu, pytanie czy sądy orzekając o kosztach procesu powinny brać pod uwagę umowę strony dochodzącej z własnym pełnomocnikiem czy też raczej powinny poprzestać na samodzielnym stosowaniu wyłącznie prawa procesowego. Według Sądu Okręgowego przepisy nie dają jasności w tej kwestii, a z orzecznictwa sądów wyższej instancji wynika zasada, iż umowa z klientem jest “wiążąca” dla sądu procesowego. Następnie Sąd Okręgowy wykazuje, iż w prawodawstwie przedwojennym istniała zasada, że umowa pomiędzy adwokatem a klientem nie ma wpływu na wysokość kosztów prowadzenia sprawy. Według Sądu Okręgowego powyższa zasada stanowiła respektowanie reguły równości stron, czego konsekwencją był zakaz narzucania osobie trzeciej obowiązku prawnego w umowie cywilnoprawnej, bowiem umowa wiąże jedynie jej strony. Sąd Okręgowy stwierdził, iż w latach 50-tych nastąpiła zmiana zasady nie wiązania sądu procesowego umowami pełnomocników procesowych z klientami przy orzekaniu kosztów procesu. Według Sądu Okręgowego obecnie sądy stosują zasadę zwrotu kosztów pełnomocnictwa procesowego w oparciu o umowę pomiędzy stroną dochodzącą swoich praw a adwokatem (radcą prawnym). Ten stan rzeczy, zdaniem Sądu Okręgowego, nie wynika jasno z przepisów i jest niepożądany. Sąd Okręgowy uzyskał w uchwale Sądu Najwyższego (sygn. Akt III CZP 40/00, OSNC 2001/5/66) odpowiedzi na swoje wątpliwości w kwestii legalności spisu kosztów opartego na umowie zlecenia, a nie tylko problemu jego skuteczności wobec przeciwnika procesowego. Sąd Najwyższy wyjaśnił, iż sąd procesowy nie jest związany umową zastępstwa i nie ingeruje w nią orzekając o zwrocie wynagrodzenia pełnomocnika. Według Sądu Najwyższego umowa ta wchodzi w skład podstawy faktycznej orzeczenia, ale żądanie zwrotu kosztów podlega kontroli przez sąd procesowy na podstawie art. 102 kodeksu postępowania cywilnego. Zdaniem Sądu Okręgowego nadal się utrzymuje – pomimo powyższego orzeczenia Sądu Najwyższego – praktyka stosowania przez sądy zasady wiązania się umową pomiędzy klientem a adwokatem lub radcą prawnym. Sąd Okręgowy zauważa nadto, że dla Trybunału Konstytucyjnego (przy badaniu konstytucyjności ustaw i rozporządzeń wykonawczych) nie są zasadniczo istotne dylematy związane z ich praktycznym stosowaniem (przykładowo wyrok z 9 lutego 1999 r., sygn. U. 4/98, OTK ZU nr 1/1999, poz. 5). Jednakże Sąd Okręgowy uważa, iż wymaga zbadania na ile praktyka stosowania przepisów art. 16 ustawy prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ustawy o radcach prawnych, nasuwająca obawy, czy w tym zakresie mamy do czynienia z państwem prawnym (art. 2 Konstytucji) nie wynika jednak z wadliwego usytuowania delegacji ustawowych (Sąd stawia pytanie dlaczego nie zostały delegacje te uregulowane w kodeksie postępowania cywilnego) oraz ich niedoskonałego kształtu lub sposobu ich

zrealizowania przez rozporządzenie wykonawcze, zatem czy pośrednio poprzez analizę tej praktyki i jej źródeł nie można jednak wyprowadzić wniosku o niekonstytucyjności tych delegacji lub rozporządzenia.

Następnie Sąd Okręgowy odnosi się do upoważnień ustawowych dotyczących stawek minimalnych za czynności adwokatów i radców prawnych – odpowiednio w art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze oraz w art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych w stosunku do upoważnień w sprawie opłat za czynności adwokackie (radców prawnych) umieszczonych w art. 16 ust. 2 ustawy dotyczącej adwokatów oraz art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach. Sąd stawia pytanie czy przepisy powyższe upoważniały Ministra Sprawiedliwości do wydania jednego rozporządzenia o charakterze mieszanym: prawnomaterialnym i prawnoprocesowym. Według Sądu Okręgowego przepisy o stawce minimalnej powinny regulować treść umowy zlecenia, bez związku zaś ze stawkami minimalnymi, rozporządzenie adresowane wyłącznie do sądu procesowego i przegranej strony procesu miało określać stawki opłat. Rozporządzenie w § 3 odnosi opłaty stosowane przez sąd do stawek minimalnych adresowanych do stron umowy zlecenia, co utwierdza, według stanowiska Sądu Okręgowego, organy stosujące prawo i obywateli w przekonaniu o istnieniu powiązania między orzekaniem o kosztach procesu a treścią umowy zlecenia, mimo że w ustawie nie ma o tym powiązaniu żadnej wzmianki, zaś delegacje ustawowe wyraźnie te kwestie rozróżniają.

Sąd Okręgowy stwierdza, iż delegacja ustawowa nie zawiera żadnych wytycznych do ustalenia stawki minimalnej oraz opłat za czynności adwokackie. Zdaniem Sądu Okręgowego rozstrzygnięcia wymaga na ile opisane wadliwości rozporządzenia powstały w wyniku naruszenia delegacji ustawowej, czy też (wyłącznie lub częściowo) wskutek niedoskonałości samych ustaw delegujących.

Reasumując, zdaniem Sądu, upoważnienie zawarte w art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 2 i 3 ustawy prawo o adwokaturze nie zawierają wytycznych. Sąd Okręgowy kwestionuje przy tym tezy uchwały Sądu Najwyższego, które formalnie nie mają waloru powszechnie obowiązującego (III CZP 40/00, OSNC 2001/5/66).

3. Do przedstawionego przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy pytania prawnego ustosunkował się Prokurator Generalny. Pismem z 12 lipca 2001 r. stwierdził, że przepisy art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych oraz przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Na wstępie Prokurator Generalny odniósł się do kwestii wymogu wskazania przez sąd przepisu w oparciu o który rozstrzygnie sprawę stwierdzając, że bezpośrednią podstawą do rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed Sądem będą przepisy rozporządzenia (w kwestii ustalenia kosztów zastępstwa procesowego). Natomiast przepisy ustaw, z uwagi na ich delegujący charakter nie będą miały – mimo ścisłego powiązania z rozporządzeniem – wprost zastosowania w sprawie. Sąd postawił bowiem zarzut niekonstytucyjności rozporządzenia (niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji), a nie jego nielegalności (wykroczenia Ministra poza delegację ustawową), co według Prokuratora prowadzi do konieczności zbadania konstytucyjności przede wszystkim przepisów upoważniających do wydania rozporządzenia; niezgodność z konstytucją przepisu upoważniającego rozciąga się wszak na przepisy wykonawcze wydane na jego podstawie.

Prokurator Generalny dokonał łącznej analizy kwestionowanych przepisów ustawowych – art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych pod kątem spełniania przez nie wymogów art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Według Prokuratora, przepisy spełniają warunek wskazania podmiotu uprawnionego do wydawania rozporządzeń oraz warunek określenia trybu ich wydania, a także

określony został zakres spraw przekazanych do unormowania. Przekazanie kwestii ustalenia wysokości opłat za czynności adwokackie i radców prawnych do uregulowania aktem wykonawczym nastąpiło jednak bez podania kierunków merytorycznych rozwiązań czyli wytycznych dotyczących treści przepisów wykonawczych. Ustawodawca zostawił organowi rządowemu zbyt daleko idącą swobodę w zakresie określenia wysokości tych opłat, bo chociaż wskazał cel jakiemu mają służyć kwoty opłat ("do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich"), to nie wyznaczył ani dopuszczalnych granic wielkości opłat (maksymalne-minimalne) ani też nie zawarł zasad ich obliczania (sposoby kalkulacji).

Zdaniem Prokuratora Generalnego wytyczne nie są zawarte również w innych przepisach ustaw korporacyjnych; przepisy obu ustaw nie regulują w istocie sprawy opłat za czynności adwokackie i radców prawnych. Jedynymi przepisami odnoszącymi się do tej kwestii są art. 26 ust. 2 i 3 ustawy o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, iż nie można skonstruować treści kwestionowanych upoważnień także poprzez odniesienie ich do przepisów art. 98 § 1 i § 3 k.p.c. Powołał się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r. (sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162), w którym Trybunał stwierdził, iż przepis art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji nie pozwala na konstruowanie upoważnień poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa.

Prokurator Generalny podkreśla znaczenie prawidłowego ustalenia opłat za czynności adwokatów i radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości gdyż od tych ustaleń zależy sytuacja prawna stron w postępowaniu. Z tego względu podstawowe reguły (kryteria), na podstawie których Minister Sprawiedliwości ustali ostateczne wielkości powyższych opłat, powinny być określone w ustawie. Natomiast z uwagi na szczegółowość regulacji przedmiotowej nieuniknione jest odesłanie do regulacji podustawowej.

Prokurator uważa iż przedstawione argumenty oraz przytoczone w uzasadnieniu pytania prawnego sądu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego uzasadniają stwierdzenie niezgodności art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Odnosząc się do zarzutu sprzeczności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. z art. 92 ust. 1 Konstytucji, uznał, że zbędne jest dokonywanie oceny treści tego aktu. Według Prokuratora Generalnego przyczyna niekonstytucyjności rozporządzenia tkwi w wadliwości zakwestionowanych norm upoważniających, a nie w treści przepisów samego rozporządzenia. Konsekwencją takiego poglądu jest uznanie niezgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Konkludując, Prokurator Generalny wnioskuję by, w razie orzeczenia przez Trybunał ich niekonstytucyjności odsunąć w czasie termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów.

4. Działając na podstawie art. 41 i art. 60 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych do pytania prawnego Sądu Rejonowego w Bydgoszczy pismem z 19 marca 2002 r. ustosunkowała się Krajowa Rada Radców Prawnych. Zdaniem Krajowej Rady Radców Prawnych nie istnieją podstawy do zakwestionowania poglądu przedstawionego Trybunałowi Konstytucyjnemu przez Ministra Sprawiedliwości, iż art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem Krajowej Rady Radców Prawnych w pełni uzasadniony jest przedstawiony Trybunałowi Konstytucyjnemu wniosek Ministra Sprawiedliwości, by w razie orzeczenia niekonstytucyjności tych przepisów Trybunał Konstytucyjny określił inny termin utraty ich mocy obowiązującej niż dzień ogłoszenia orzeczenia. Według stanowiska Krajowej Rady powinien to być termin

późniejszy o 9 miesięcy, co umożliwi doprowadzenie w tym okresie do stosownej zmiany ustawy o radcach prawnych i wydania nowego rozporządzenia w sprawie opłat. Utrata mocy obowiązującej z dniem orzeczenia wytworzyłaby lukę prawną i niemożność orzekania przez sądy o zwrocie kosztów zastępstwa prawnego, w tym również zastępstwa z urzędu. Powstanie takiej sytuacji, zdaniem Krajowej Rady Radców Prawnych, nie jest w interesie radców prawnych i adwokatów, ale również nie jest w interesie wymiaru sprawiedliwości.

5. Do pytań prawnych Sądu Rejonowego w Bydgoszczy oraz Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze ustosunkował się Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej pismem z 16 maja 2002 r. Marszałek Sejmu wniósł o stwierdzenie, że art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 i ust. 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Marszałek Sejmu stwierdził, iż po analizie powyższych przepisów nasuwają się wątpliwości czy spełniają one wymagania określone w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Powołany przepis Konstytucji w ocenie Marszałka Sejmu stanowi bowiem, że rozporządzenia wydawane są:

1) przez organy wskazane w Konstytucji, 2) na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, 3) w celu wykonania ustawy oraz że upoważnienie powinno zawierać wytyczne dotyczące treści aktu.

W ocenie Marszałka Sejmu analiza treści art. 16 ust. 2 ustawy prawo o adwokaturze a także art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych uzasadnia twierdzenie, że przepisy te “nie do końca wypełniają dyspozycję konstytucyjną”. W przepisach wskazany został organ do wydania rozporządzenia (Minister Sprawiedliwości), zaś przedmiotem uregulowania są opłaty za czynności adwokackie i czynności radców prawnych przed organem wymiaru sprawiedliwości. Powstają wątpliwości czy wyżej wymienione przepisy zawierają wytyczne dotyczące treści aktu, a więc czy analizowane na podstawie tych przepisów upoważnienie zawiera dalsze szczegółowe wytyczne dotyczące materialnej treści rozporządzeń. Marszałek zgadza się z pytającymi, że powyższe przepisy nie zawierają wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego. Wprawdzie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że “wytyczne” nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia, możliwe jest bowiem ich pomieszczenie w innych przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne rekonstruowanie treści tych wytycznych. Jeżeli rekonstrukcja taka okaże się niemożliwa, wówczas przepis zawierający upoważnienie będzie musiał zostać uznany za wadliwy konstytucyjnie (wyrok TK z 12 października 1999 r., sygn. K.12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120). Marszałek Sejmu stwierdził, że analiza obydwu ustaw nakazuje uznać, że wytyczne nie zostały zamieszczone w innych przepisach i nie ma możliwości wyinterpretowania ich z treści ustawy. Jedyną wskazówką dla organu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego jest określenie funkcji opłat podlegających unormowaniu. Mają one stanowić podstawę do zasądzenia przez sąd kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich.

Marszałek Sejmu ustosunkował się do wątpliwości Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze dotyczących art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, które zobowiązują Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. Określenie stawek minimalnych jest równoznaczne z ustaleniem dolnej granicy opłat (ustalonych w drodze umowy z klientem) za czynności przed organami wymiaru sprawiedliwości. Zdaniem Marszałka Sejmu wątpliwości Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze co do zgodności wyżej wymienionych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji są uzasadnione. Obydwa przepisy nie zawierają wytycznych dotyczących treści rozporządzenia, a są one niezbędne ze względu na ochronę interesów klienta. Co więcej, ustawowe upoważnienie do określenia stawek minimalnych za czynności adwokackie i radców prawnych nie zawierają podstawy ustalenia tych stawek; mamy tu więc do czynienia z blankietowym charakterem upoważnień. A jak wynika z orzeczeń

Trybunału Konstytucyjnego, wydanych zarówno pod rządami Małej Konstytucji jak i pod rządami obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej, ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego nie może mieć charakteru blankietowego.

Reasumując, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 16 ust. 2 i 3 ustawy prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych są niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do zarzutu niekonstytucyjności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych Marszałek Sejmu stwierdził, że Sejm Rzeczypospolitej nie jest organem, który wydał akt objęty pytaniem prawnym i w związku z tym nie jest legitymowany w tym postępowaniu.

Marszałek Sejmu podziela pogląd zawarty w stanowisku Prokuratora Generalnego i zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego, aby w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności wyżej wymienionych przepisów Trybunał odroczył termin utraty mocy obowiązującej zakwestionowanych przepisów. Odroczenie tego terminu umożliwi uniknięcia „luki prawnej” oraz pozwoli na zmianę istniejącego stanu prawnego.

II

Na rozprawie 29 maja 2002 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte w formie pisemnej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, iż jego stanowisko jest jednocześnie stanowiskiem Ministra Sprawiedliwości.

W związku z tym, iż Prokurator Generalny nie przedstawił swojego stanowiska na piśmie w odniesieniu do pytania prawnego Sądu Okręgowego w Jeleniej Górze, przedstawiciel Prokuratora Generalnego ustosunkował się do zarzutów naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez przepisy: art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego wnosil o uznanie powyższych przepisów za niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji z tych samych powodów, które zostały podane w piśmie Prokuratora Generalnego w odniesieniu do kwestionowanych przepisów przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy, czyli art. 16 ust. 2 ustawy prawo o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego oraz Sejmu, tak jak w swoich pismach w sprawie wnosili o odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisów, w przypadku orzeczenia o ich niekonstytucyjności, z uwagi na konieczność uniknięcia luki w prawie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny dokonał analizy kwestionowanych przez Sąd Rejonowy w Bydgoszczy i Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze przepisów ustawy prawo o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych z punktu widzenia ich zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wymagania jakie muszą spełniać upoważnienia ustawowe do wydania rozporządzeń określa art. 92 ust. 1 Konstytucji. Upoważnienie ma być zawarte w ustawie i w celu jej wykonania, ma mieć charakter szczegółowy pod względem podmiotowym (ma „określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”), przedmiotowym (ma określać „zakres spraw przekazanych do uregulowania”) oraz treściowym (ma określać „wytyczne dotyczące treści aktu”). To właśnie ten ostatni element stanowi *novum* w polskim porządku konstytucyjnym,

gdyż poprzednie przepisy konstytucyjne (art. 56 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r.) nie ustanawiały wprost takiego wymogu.

Występujące w niniejszej sprawie zagadnienie ustawowych wytycznych do wydania aktu wykonawczego było już kilkakrotnie rozstrzygane przez Trybunał Konstytucyjny (wyrok z 26 października 1999 r., sygn. K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z 9 listopada 1999 r., sygn. K. 28/98, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156, z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162, z 28 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/99, OTK ZU 5/2000, poz. 142, z 17 października 2000 r., sygn. K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253). W powołanych orzeczeniach Trybunał, uwzględniając poglądy doktryny oraz stanowisko Rady Legislacyjnej (zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie "konstruowania" upoważnień do wydawania rozporządzeń*, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4) ustalił znaczenie art. 92 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Powyższy przepis Konstytucji bowiem, ustanawiając wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym do wydania rozporządzenia przez organ wykonawczy "wytycznych dotyczących treści aktu", nie definiuje jednak owego pojęcia "wytycznych".

Wskazać jednak należy, że wymóg określenia wytycznych stanowi uwięźnienie stanowiska rysującego się w orzecznictwie Trybunału, jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Już w orzeczeniu z 19 października 1988 r. (sygn. Uw 4/88) zawarte było wskazanie, że (ówczesna) "Konstytucja PRL nie zezwala na formułowanie ustawowych upoważnień blankietowych". Konsekwentnie ukształtowało się stanowisko, iż upoważnienie ustawowe musi być sformułowane tak aby wyznaczało kierunek unormowań zawartych w akcie wykonawczym. Konkludując należy stwierdzić, że pod rządami Konstytucji PRL obowiązywała promowana przez orzecznictwo i doktrynę reguła takiego zredagowania przepisu upoważniającego, aby wyznaczał on pewne minimum kierunku unormowań, które mają być zawarte w akcie wykonawczym.

W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego dyskutowane były kwestie rozumienia wytycznych. Ekspert Komisji M. Zieliński określił wytyczne jako "wskaźniki dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu", zaś inny ekspert P. Sarnecki podkreślił, że "wytyczne to wskazanie celu – kierunku, który miałby być osiągnięty w danym akcie" (Komisja Konstytucyjna ZN, Biuletyn Nr XXXVIII, s. 21 – debata w podkomisji redakcyjnej 19 VIII 1996 r.). Takie rozumienie wytycznych zostało też przyjęte w dalszych pracach konstytucyjnych.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. Rada Legislacyjna zdefiniowała "wytyczne" jako "wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazujące kierunki merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz". Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną: mogą mieć charakter "negatywny" tzn. ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy 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 spełniać dane unormowanie, czyli funkcje, które ma spełniać instytucja, ukształtowanie której ustawa powierzyła rozporządzeniu (por. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie "konstruowania" upoważnień do wydawania rozporządzeń*, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4, s. 187).

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. Przepis ten ustanawia niezbędną treść upoważnienia i nie pozwala na konstruowanie treści upoważnienia poprzez odniesienia do innych ustaw czy całego systemu prawa (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 grudnia 1999 r., sygn. K. 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 156).

Wobec jednoznaczności obowiązującej regulacji konstytucyjnej za niewątpliwe należy uznać, iż brak wytycznych stanowi podstawę wystarczającą dla uznania niekonstytucyjności upoważnienia, nawet jeśli zostały spełnione pozostałe wymogi art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są pozostawione uznaniu ustawodawcy. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się jedynie do dwóch kwestii. Po pierwsze do ustalenia, czy w ustawie w ogóle zawarto wytyczne, bowiem jak już była o tym mowa, brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia. Po drugie do ustalenia, czy sposób zredagowania wytycznych pozostaje w zgodzie z zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by określona materia była regulowana w całości w ustawie. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego szczególne znaczenie ma zasada konstytucyjna: 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. Jeżeli zatem ustawodawca korzysta z odesłań, to powinien znacznie precyzyjniej wyznaczyć zakres treści rozporządzeń, m.in. przez bardziej szczegółowe – niż w innych materiach – określenie “wytycznych do treści aktu”. Oznacza to, że minimum treściowe wytycznych nie ma charakteru stałego, a określane jest *ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją obywatela.

Istotne jest aby wskazania zawarte w ustawie, pełniące rolę wytycznych, dotyczyły materialnego kształtu regulacji, zawartej w rozporządzeniu. Oznacza to między innymi, że wskazania dotyczące spraw proceduralnych (czyli np. takie, które nakazują by wydanie rozporządzenia następowało w porozumieniu czy po zasięgnięciu opinii innego organu) nie mogą zastąpić treści merytorycznych, o których mówi art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

2. Należy poruszyć kwestię zastosowania wymogu wytycznych do przepisów ustaw, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., czyli przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

Obowiązująca ustawa z 22 grudnia 2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 120, poz. 1268) rozróżnia wyraźnie zakres zastosowania wymogu art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji w zależności od daty wejścia w życie ustawy w stosunku do wejścia w życie Konstytucji. W uzasadnieniu rządowego projektu Rada Ministrów prezentowała pogląd, że nie należy zmieniać nie zawierających wytycznych upoważnień ustawowych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji. Według Rady Ministrów wystarczy, aby była “forma prawna upoważnienia wskazana w Konstytucji” (rozporządzenie) i prawidłowy podmiot do wydania danego rodzaju aktu normatywnego (a więc odpowiednie organy wymienione w Konstytucji uprawnione do wydawania odpowiednich aktów normatywnych).

Rada Ministrów argumentowała swoje stanowisko znaczeniem przepisów Konstytucji i uregulowanych w niej obowiązków Rady Ministrów, stając na stanowisku, że konstytucja nie nakłada obowiązku na Radę Ministrów uzupełniania upoważnienia o wytyczne i nie przewiduje uchylecia aktu wykonawczego wydanego na podstawie upoważnienia pozbawionego wytycznych.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednak, że dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z dnia orzekania (wyrok TK z 26 października 1999 r., K.12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120 i powołane tam orzecznictwo), co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, świadczy o jego niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji z 1997 r.

Można by postawić pytanie, na ile konieczne jest orzekanie o niekonstytucyjności wszystkich upoważnień ustawowych, które weszły w życie przed 17 października 1997 r., jeśli nie zawierają wytycznych. Konstytucja nie przewiduje uchylenia przepisów ustaw zawierających upoważnienia do wydania rozporządzenia, pozbawionych wytycznych, ani nie określa terminu ich dostosowania do art. 92 ust. 1 Konstytucji. To uzupełnienie o wytyczne powinno nastąpić przy okazji nowelizacji danej ustawy – czy to w części dotyczącej upoważnienia, czy w związku z nowelizacją dotyczącą jakiegokolwiek innej normy ustawy.

3. Przed dokonaniem przez Trybunał Konstytucyjny analizy kwestionowanych przez Sądy przepisów ustaw korporacyjnych wyjaśnienia wymaga kwestia czy od odpowiedzi na pytanie prawne w części dotyczącej wątpliwości co do zgodności z Konstytucją art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy przez Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze. Wskazane przepisy ustawowe zawierają delegację do wydania rozporządzenia w sprawie ustalenia stawek minimalnych opłat za czynności adwokackie (lub odpowiednio radców prawnych) ustalanych w umowie z klientem. W przedstawionej przez Sąd Okręgowy sprawie powstała wątpliwość dotycząca konkretnych możliwości i sposobów orzekania przez sąd o kosztach postępowania, w szczególności w zakresie wysokości opłat za czynności radcy prawnego w związku z postępowaniem przed organami wymiaru sprawiedliwości. Oczywiście jest wszak, że kwestia upoważnienia do wydania rozporządzenia w sprawie opłat za czynności pełnomocników przed organami wymiaru sprawiedliwości ma istotne znaczenie dla omawianej sprawy. Wymaga rozważenia jednak czy takie samo znaczenie ma sprawa minimalnych stawek ustalanych w umowach adwokatów lub radców prawnych z klientami. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych wydane zostało na podstawie upoważnień zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 r. – prawo o adwokaturze oraz w art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych i określa stawki minimalne.

Według § 3 ust. 1 rozporządzenia, opłaty stanowiące podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego nie mogą być wyższe niż czterokrotne stawki minimalne określone w rozdziałach 2-4 rozporządzenia, niezależnie od wysokości tych opłat ustalonych w umowie między adwokatem lub radcą prawnym a klientem. W § 3 ust. 2 rozporządzenia dopuszczono przyznanie opłat wyższych niż czterokrotność stawek minimalnych, ale w granicach stawki sześciokrotnej.

Oznacza to, iż minimalne stawki mają pośrednio wpływ na wysokość opłat za czynności adwokatów (radców prawnych) branych pod uwagę przez sąd przy zwrocie kosztów procesu. Trybunał Konstytucyjny uznał więc, że od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed Sądem Okręgowym w Jeleniej Górze.

4. Przepisy art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych określają podmiot uprawniony do wydania rozporządzenia, a także wyznaczają przedmiotowy zakres materii, który ma być uregulowany. Zdaniem Trybunału wymagania szczególowości podmiotowej i przedmiotowej upoważnienia zostały spełnione.

Upoważnienia ustawowe, zarówno art. 16 ust. 2 i 3 ustawy o adwokaturze, jak i art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, nie formułują jednak „wytycznych co do treści aktu”. Jak już stwierdzono powyżej nie dyskwalifikuje to przepisu upoważniającego (choć świadczy o jego legislacyjnej ułomności), gdyż problem istnienia wytycznych powinien być rozpatrywany w kontekście normatywnym całej ustawy. Można bowiem założyć, że pomimo braku wytycznych w przepisie upoważniającym szczegółowy kontekst normatywny ustawy powoduje, że organ

wydający rozporządzenie niejako pośrednio, poprzez szczegółowe normy ustawy, może zrekonstruować założenia do odpowiedniego zbudowania treści wytycznych.

Kwestionowane przepisy upoważniają Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia. Art. 16 ust. 2 ustawy prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych w sprawie opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości stanowią podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, natomiast ustęp 3 powyższych artykułów daje podstawę do określenia stawek minimalnych za czynności adwokatów i radców prawnych, o których mowa w ust. 1 obu przepisów, czyli opłat za czynności adwokatów i radców prawnych ustalanych w umowie z klientem.

Trybunał Konstytucyjny wyraża pogląd, iż w analizowanym przypadku nie można znaleźć wytycznych w innych przepisach ustaw korporacyjnych, jedynymi bowiem przepisami w powyższych ustawach, odnoszącymi się do kwestii opłat za czynności adwokatów i radców prawnych, są odpowiednio art. 16 ust. 2 oraz 3 ustawy Prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

Trybunał Konstytucyjny zauważa również, iż nie można, zgodnie z tym, co zostało powiedziane wcześniej, uznać wymogu zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii Krajowych Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej przed wydaniem rozporządzenia za wytyczne do treści aktu. Są to bowiem wyłącznie wskazówki proceduralno-kompetencyjne i nie pozwalają na ustalenie merytorycznych wskazówek w samym upoważnieniu ustawowym, czego wymaga art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że nie ma uzasadnienia dla poszukiwania wytycznych do ustawy w sprawie opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości w kodeksie postępowania cywilnego, a konkretnie art. 98 § 1 i § 3 oraz art. 99 k.p.c. Zasada rekonstrukcji wytycznych z innych przepisów ustawowych niż przepisy zawierające upoważnienie ma bowiem ograniczone zastosowanie. Aczkolwiek sięganie do innych przepisów ustawowych może być użyteczne, to jednak nie może zastąpić minimalnych wymagań, które konstytucja nakłada na przepis formułujący upoważnienie. Tym bardziej, że powyższe przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie dają wskazówek merytorycznych co do treści aktu, a w szczególności nie regulują kwestii wysokości stawek opłat za czynności adwokatów i radców prawnych. Art. 98 k.p.c. wskazuje jedynie na składniki kosztów procesu, regulując, że na koszty składa się między innymi wynagrodzenie adwokata (zgodnie z art. 99 k.p.c. – odpowiednio radcy prawnego), które nie może być wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach. Nie można więc tu znaleźć sposobu (metody) ustalania tych opłat, co pozwoliłoby ewentualnie uznać za wytyczną treści aktu, której wymaga Konstytucja.

5. Ustawa prawo o adwokaturze oraz ustawa o radcach prawnych weszły w życie przed wejściem w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Jak już jednak zostało stwierdzone przez Trybunał Konstytucyjny dla oceny konstytucyjności aktu prawnego właściwy jest stan konstytucyjny z dnia orzekania, co oznacza, że brak wytycznych w przepisie upoważniającym, bez względu na datę jego wydania, skutkuje niezgodnością z art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji. Nie jest uzasadnione stanowisko, iż bardziej ulgowo należałoby traktować te przepisy obydwu ustaw korporacyjnych, które zostały uchwalone przed 17 października 1997 r. (por. wskazane stanowisko Rady Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie niektórych upoważnień ustawowych wydanych przed wejściem w życie Konstytucji do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw). Co więcej zarówno ustawa prawo o adwokaturze jak i ustawa o radcach prawnych były kilkakrotnie nowelizowane po 17 października 1997 r., czyli po wejściu w życie art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji (ustawa prawo o adwokaturze ośmiokrotnie, ustawa o radcach prawnych siedmiokrotnie) i mimo to ustawodawca

nie wykorzystał okazji do uzupełnienia istniejących tam upoważnień ustawowych o wytyczne co do treści aktu.

Trybunał Konstytucyjny zwraca ponadto uwagę na zagadnienie wytycznych w odniesieniu do tego zakresu spraw, który jest przekazany do uregulowania w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych przez ustawy korporacyjne. Należy przypomnieć obowiązującą w polskim porządku konstytucyjnym zasadę wyłączności ustawy, w zakresie regulacji statusu jednostki w państwie, a zwłaszcza praw i wolności jednostki. Natomiast wytyczne jako jeden z warunków konstytucyjnej poprawności wykonania upoważnienia ustawowego oznaczają ograniczenie swobody kształtowania treści rozporządzenia i czynią je aktem w większym niż poprzednio stopniu instrumentalnym w stosunku do ustawy (A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Przegląd Sejmowy nr 5/1997, s. 42).

Kwestia ustalenia wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości jest związana z konstytucyjnym prawem jednostki do sądu. Jedną z faktycznych przeszkód w dostępie do sądu mogą być nadmiernie duże koszty postępowania (por. Andrzej Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń, 1999, s. 265). Tym bardziej konieczne staje się szczegółowe wyznaczenie kierunku unormowań w upoważnieniach, które dotyczą podstawowych praw jednostki. Ustalenie stawek minimalnych opłat za czynności adwokatów i radców prawnych ustalonych w umowie pomiędzy klientem a adwokatem lub radcą prawnym również ma zasadnicze znaczenie, gdyż jak wynika z przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych, pośrednio wpływa na koszty postępowania. Trybunał Konstytucyjny uważa, że kwestia wysokości opłat za czynności profesjonalnych przedstawicieli prawnych, które mają być brane pod uwagę przy zasądzaniu kosztów procesu przez sądy są na tyle istotne dla sytuacji obywatela, że ustawa nie może blankietowo odsyłać ich regulowania do rozporządzenia. Ustawodawca w swoim upoważnieniu powinien wyznaczać sposób i kierunek uregulowania wysokości opłat za czynności adwokatów i radców prawnych.

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. Jednakże podstawowe elementy konstrukcji opłat za czynności procesowe adwokatów i radców prawnych powinny być zawarte w ustawie.

6. W świetle rozważań dotyczących zgodności omawianych przepisów ustaw korporacyjnych z Konstytucją Trybunał stwierdza, że zakwestionowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych wydane zostało bez należyście sformułowanego upoważnienia. Upoważnienie do jego wydania nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji. W tym stanie rzeczy również samo rozporządzenie nie spełnia wymogów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji.

7. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze podważa również w swoim pytaniu prawnym zgodność rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych z art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 2 Konstytucji przez to, że rozporządzenie nie realizuje celu wyrażonego w ustawach upoważniających i narusza inne ustawy. Pytanie w kwestii zgodności rozporządzenia z powyższymi wzorcami konstytucyjnymi Sąd Okręgowy uszczegółowia podając w wątpliwość zgodność przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych: § 1 pkt 2, § 2, § 3, § 5, § 7, i § 15 ust. 2 z art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze. Sąd Okręgowy kwestionuje również zgodność § 4 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za

czynności radców prawnych z art. 353¹, art. 735 i art. 744 kodeksu cywilnego, a przez to również z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Wobec stwierdzenia niezgodności całego rozporządzenia z art. 92 ust. 1 Konstytucji bezprzedmiotowa staje się ocena poszczególnych przepisów rozporządzenia i z tych względów Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie w tym zakresie.

8. Jeśli chodzi natomiast o odwołanie się do art. 2 Konstytucji Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze nie przedstawił argumentów uzasadniających twierdzenie o niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do stwierdzenia niezgodności kwestionowanych przepisów z normą art. 2 Konstytucji.

9. Trybunał Konstytucyjny uznał za konieczne odroczenie utraty mocy obowiązującej art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy prawo o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 2 i ust. 3 ustawy o radcach prawnych a tym samym rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych. Z uwagi na zasadę bezpieczeństwa prawnego nie można bowiem doprowadzić do luki w prawie, zwłaszcza w odniesieniu do regulacji, których celem jest kwestia tak istotna jak koszty postępowania sądowego. Trybunał Konstytucyjny uważa, że wskazany w sentencji termin powinien być wystarczający dla dokonania odpowiednich zmian w powyższych przepisach i wprowadzenia do nich „wytycznych dotyczących treści aktu”, zgodnie z dyspozycją art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.