



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 7 czerwca 2016 r.

Pozycja 26

POSTANOWIENIE

z dnia 25 maja 2016 r.

Sygn. akt P 50/14

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Stanisław Biernat – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Piotr Pszczółkowski – sprawozdawca
Piotr Tuleja
Andrzej Wróbel,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 maja 2016 r., połączonych pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie:

- 1) z 2 września 2014 r. (sygn. akt II C 1146/13), czy:
 - a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości 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. z 2013 r. poz. 490) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 1 lit. b – czy:
 - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 2) z 29 września 2014 r. (sygn. akt II C 285/14), czy:
 - a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
 - b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 2 lit. b – czy:
 - c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 3) z 14 października 2014 r. (sygn. akt II C 814/14), czy:
 - a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

- b) 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. 92 ust. 1 Konstytucji,
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 3 lit. b – czy:
- c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 7 rozporządzenia powołanego w punkcie 3 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- 4) z 23 października 2014 r. (sygn. akt II C 913/14), czy:
- a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy powołanej w punkcie 2 lit. a jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
- b) rozporządzenie powołane w punkcie 1 lit. b jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,
ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na pytanie zawarte w punkcie 4 lit. b – czy:
- c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6 rozporządzenia powołanego w punkcie 1 lit. b są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

p o s t a n a w i a:

na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) **w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym** (Dz. U. z 2016 r. poz. 293) **umorzyć postępowanie.**

UZASADNIENIE

I

1. Połączone pytania prawne.

1.1. W postanowieniach z 2 września 2014 r. (sygn. akt II C 1146/13), 29 września 2014 r. (sygn. akt II C 285/14) i 23 października 2014 r. (sygn. akt II C 913/14) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniami prawnymi, czy:

a) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65, ze zm. oraz Dz. U. z 2014 r. poz. 637, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości 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. z 2013 r. poz. 490; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na to pytanie – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, a także odpowiednio § 6 pkt 6 (postanowienia z 2 września i 23 października 2014 r.) oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 (postanowienie z 29 września 2014 r.) rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W sprawie, na tle której pytanie prawne zadano postanowieniem z 2 września 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z lipca 2014 r. częściowo uwzględnił powództwo o zapłatę. Wyrok nie zawierał orzeczenia o kosztach procesu. Powódka, reprezentowana w tej sprawie przez radcę prawnego, pismem z 1 sierpnia 2014 r. wniosła o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu.

W sprawie, w związku z którą pytanie prawne zadano postanowieniem z 29 września 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z września 2014 r. oddalił powództwo o uchylenie uchwały wspólnoty mieszkaniowej. Wyrok nie zawierał orzeczenia o kosztach procesu. Pozwana, reprezentowana w tej sprawie przez radcę prawnego, pismem z 5 września 2014 r. wystąpiła o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach zastępstwa procesowego.

Podobnie, w sprawie, na tle której pytanie prawne zadano postanowieniem z 23 października 2014 r., Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z października 2014 r. uwzględnił powództwo o zapłatę. Również w tym wypadku wyrok nie zawierał orzeczenia o kosztach procesu. Powódka, reprezentowana przez radcę prawnego, pismem z 20 października 2014 r. wniosła o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu, w tym kosztach zastępstwa procesowego.

1.2. W postanowieniu z 14 października 2014 r. (sygn. akt II C 814/14) Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie zwrócił się z pytaniem prawnym, czy:

a) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.: dalej: prawo o advokaturze) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji,

b) 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; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji, a ewentualnie – na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do udzielenia odpowiedzi na to pytanie – czy:

c) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 7 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Pytanie prawne zostało wniesione na tle następującego stanu faktycznego i prawnego. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie wyrokiem z września 2014 r. oddalił powództwo o zapłatę. Wyrok nie zawierał orzeczenia o kosztach procesu. Pozwany, reprezentowany w tej sprawie przez adwokata, pismem z 19 września 2014 r. wniosł o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie o kosztach procesu, w tym kosztach zastępstwa procesowego.

1.3. Zarządzeniami Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 10 października 2014 r. i 5 listopada 2014 r. pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie z 2 września, 29 września, 14 października i 23 października 2014 r. zostały – z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia – połączone do rozpoznania pod wspólną sygn. P 50/14.

1.4. Pytający sąd – w tym samym składzie osobowym jednego sędziego – w każdym z połączonych pytań prawnych przedstawił tożsame zarzuty i argumenty. Mają one przemawiać za niezgodnością zaskarżonych przepisów ustawy o radcach prawnych i prawa o advokaturze, a także wydanych na ich podstawie rozporządzeń w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W pierwszej kolejności pytający sąd zakwestionował przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia w sprawie stawek minimalnych za czynności radców prawnych (art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych) i czynności adwokackie (art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze). W ocenie pytającego sądu, zawarte w tych przepisach wytyczne nie spełniają wymagania szczegółowości, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wytyczne przewidujące konieczność uwzględniania rodzaju i zawłości sprawy, czy też wymaganego nakładu pracy pełnomocnika, mają „charakter wyjątkowo ogólnikowy”. Jak podkreślono w każdym z pytań prawnych, wyrażenia: „rodzaj sprawy”, „zawłość sprawy” i „wymagany nakład pracy” są w istocie równoważne, a usunięcie któregoś z nich nie wprowadziłoby żadnych zmian merytorycznych. Zdaniem pytającego sądu, zaskarżone przepisy pozostawiają Ministrowi Sprawiedliwości pełną legislacyjną dowolność.

W ocenie pytającego sądu, stwierdzenie niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisów upoważniających do określenia stawek minimalnych skutkować będzie niekonstytucyjnością przepisów upoważniających do określenia wysokości opłat za czynności radców prawnych i opłat za czynności adwokackie, stanowiących podstawę do zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego (art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych i art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze). Zdaniem pytającego sądu, w przepisach tych zostały powtórzone te same ogólnikowe wytyczne, mające zastosowanie do stawek minimalnych.

Niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisów upoważniających prowadzi wprost do sprzeczności z tym wzorcem konstytucyjnym rozporządzeń wykonawczych wydanych na ich podstawie, tj. rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. W każdym z pytań sąd sformułował również zarzut wobec konkretnych przepisów tych rozporządzeń na wypadek, gdyby Trybunał uznał za niedopuszczalne pytanie prawne kwestionujące rozporządzenia w całości. Zdaniem pytającego sądu, sprzeczność zakwestionowanych przepisów rozporządzeń z art. 92 ust. 1 Konstytucji polega na tym, że zostały one wydane „w oparciu o blankietowe upoważnienia”.

1.5. W uzasadnieniu każdego z połączonych pytań prawnych sąd stwierdził, że przepisy rozporządzeń w sprawie opłat za czynności radców prawnych i opłat za czynności adwokackie znajdują zastosowanie w toczącej się przed nim sprawie, co czyni dopuszczalnym wystąpienie z pytaniem prawnym.

2. Pismem 2 grudnia 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.), ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, pytający sąd, wbrew wymogowi przewidzianemu w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. nie wskazał, że przepisy inne niż § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6 i § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, oraz § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 7 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, mogą mieć wpływ na rozstrzygnięcie toczących się przed nim spraw. W konsekwencji umorzeniu podlega postępowanie w zakresie kontroli zgodności całego rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych i całego rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W ocenie Prokuratora Generalnego, w pozostałym zakresie pytania prawne spełniają przesłankę funkcjonalną, lecz nie spełniają wymogów co do uzasadnienia przewidzianych w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r. Wymóg odpowiedniego uzasadnienia zarzutów nie może być traktowany powierzchownie i instrumentalnie. Tymczasem uzasadnienia pytań prawnych w zakresie dotyczącym art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16

ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, ograniczają się do sformułowania tezy, że przewidziane w tych przepisach wytyczne do wydania rozporządzenia oparte są na ogólnikowych pojęciach, które nie wprowadzają żadnych weryfikowalnych warunków. Natomiast w wypadku poszczególnych zaskarżonych przepisów rozporządzeń, pytający sąd poprzestał na sformułowaniu wniosku o ich niezgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jako konsekwencji niezgodności z tym wzorcem upoważnień ustawowych. Zdaniem Prokuratora Generalnego, uzasadnienia pytań prawnych mają charakter wyłącznie deskryptywny i ocenny. Brak w nich elementów analitycznych i argumentacyjnych, które powinny być istotą pytania prawnego.

3. Pismem z 3 grudnia 2014 r. stanowisko w sprawie przedstawił Minister Sprawiedliwości, wnosząc o stwierdzenie, że art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, są zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji.

W stanowisku wskazano, że wytyczne przewidziane w art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, pozwalają określić szczegółowe kryteria, jakimi obowiązany jest kierować się Minister Sprawiedliwości wykonując upoważnienia ustawowe. Wytyczne dostosowane są do rodzaju przekazanych do uregulowania spraw. Podstawową kategorią różnicującą jest rodzaj i zawilość sprawy, a w ramach tej kategorii powinien być uwzględniany nakład pracy pełnomocnika. Minister Sprawiedliwości stwierdził, że zakwestionowane upoważnienia ustawowe znajdują się w ustawie i służą jej wykonaniu. Odpowiadają wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Wydane na ich podstawie rozporządzenia w pełni realizują te wytyczne.

Minister Sprawiedliwości dodał, że obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności zawodowych pełnomocników zmierzają do uwzględnienia zarówno interesu osób wykonujących zawód adwokata i radcy prawnego, jak i obywateli. Pozostaje to w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 2 oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. Pismem z 16 stycznia 2015 r. Marszałek Sejmu zajął stanowisko w imieniu Sejmu, wnosząc o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK z 1997 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Marszałek Sejmu stwierdził, że sposób określenia istoty problemu konstytucyjnego poddanego ocenie Trybunału, skonfrontowany z prawnymi przesłankami wystąpienia z pytaniem prawnym, stanami faktycznymi spraw, na tle których zostały zadane pytania, oraz ich uzasadnieniami, nasuwają wątpliwości co do dopuszczalności merytorycznego rozpoznania połączonych pytań prawnych.

Zdaniem Marszałka Sejmu, połączone pytania prawne nie spełniają wymagania wskazania przesłanki funkcjonalnej, o którym mowa w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego, prawidłowo sformułowane pytanie powinno zawierać wyjaśnienie, w jaki sposób ewentualne stwierdzenie przez Trybunał niekonstytucyjności zakwestionowanego przepisu mogłoby doprowadzić do rozstrzygnięcia odmiennego od tego, które zapadłoby w stanie prawnym obejmującym ten przepis. Takiego wyjaśnienia nie przedstawił pytający sąd w żadnych z połączonych pytań prawnych. Niewystarczające jest poprzestanie na stwierdzeniu, że od wyroku Trybunału zależy rozstrzygnięcie określonej sprawy sądowej.

W ocenie Marszałka Sejmu, przedstawiona przez sąd argumentacja jest bardzo lakoniczna. Połączone pytania prawne nie spełniają wymogów dotyczących uzasadnienia, które statuuje art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK. Z przepisu tego wynika, że sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do tezy o niezgodności kwestionowanej normy z powołanym wzorcem kontroli. Uzasadnienie nie-

konstytucyjności zarówno art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, jak i art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, ogranicza się w zasadzie do subiektywnej oceny, że pojęcia użyte przez ustawodawcę w tych przepisach są znaczeniowo ekwiwalentne oraz nie spełniają wymagania szczególowości przewidzianego w art. 92 ust. 1 Konstytucji. Pytający sąd nie przedstawił analizy pozwalającej na taką konkluzję ani nie przytoczył argumentów podważających domniemanie konstytucyjności zakwestionowanych przepisów.

II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot kontroli.

1.1. Sąd Okręgowy Warszawa-Praga w Warszawie, w tym samym składzie osobowym jednego sędziego, w czterech pytaniach prawnych połączonych do wspólnego rozpoznania, zakwestionował:

1) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233; dalej: ustawa o radcach prawnych), rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości 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. z 2013 r. poz. 490, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych), a także, na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do kontroli całości rozporządzenia, § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w związku z § 5 tego rozporządzenia;

2) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze), 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, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie), a także, na wypadek stwierdzenia braku formalnych podstaw do kontroli całości rozporządzenia, § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 i § 6 pkt 7 tego rozporządzenia.

1.2. Połączone pytania prawne zostały wniesione na tle spraw, w których sąd, orzekając co do *meritum*, nie wydał orzeczeń o kosztach procesu. W każdej z tych spraw strona wygrywająca, reprezentowana przez zawodowego pełnomocnika (radcę prawnego lub adwokata), wniosła o uzupełnienie wyroku o rozstrzygnięcie co do kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa prawnego.

W połączonych pytaniach prawnych sąd zarzucił niezgodność z art. 92 ust. 1 Konstytucji przepisom upoważniającym, na podstawie których wydane zostały rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz opłat za czynności adwokackie. Zdaniem pytającego sądu, niezgodność ta skutkuje niekonstytucyjnością zakwestionowanych rozporządzeń.

Art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych stanowi, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i złożonością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego. Natomiast zgodnie z art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej

Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego.

W myśl zakwestionowanego art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze, 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, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Z kolei art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze przewiduje, że Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

Należy odnotować, że wydane na podstawie wskazanych powyżej przepisów, a również zakwestionowane przez pytający sąd, rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz opłat za czynności adwokackie, zostały uchylone po wszczęciu niniejszego postępowania. Pierwsze z nich zostało uchylone przez § 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804), drugie przez § 22 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800). Rozporządzenia z 22 października 2015 r. weszły w życie 1 stycznia 2016 r. Każde z nich przewiduje jednak w § 21, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem ich wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Zakwestionowane przepisy rozporządzeń z 28 września 2002 r. mogą zatem znaleźć zastosowanie w sprawach, na tle których zadano pytania prawne. W tym znaczeniu nie utraciły mocy obowiązującej.

1.3. Trybunał pragnie podkreślić, że rozpatrywane w niniejszej sprawie pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie dotyczą zgodności z art. 92 ust. 1 Konstytucji tych samych lub analogicznych przepisów, które sąd ten, w tym samym składzie osobowym jednego sędziego, zakwestionował także w wielu innych pytaniach prawnych. Dotychczasowe pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie w tym przedmiocie zostały rozpoznane przez Trybunał między innymi postanowieniami z: 18 grudnia 2014 r., sygn. P 26/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130); 22 czerwca 2015 r., sygn. P 68/14 (OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 93); 28 października 2015 r., sygn. P 65/15 (OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 159); 15 września 2015 r., sygn. P 111/15 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 130); 21 września 2015 r., sygn. P 114/15 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 134); 23 września 2015 r., sygn. P 80/15 (OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 139). We wszystkich tych sprawach Trybunał umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Przedstawione pytania prawne były sformułowane w tożsamy sposób, a ich uzasadnienia opierały się na identycznej argumentacji (z tym zastrzeżeniem, że pytania w sprawach o sygn. P 80/15 oraz P 114/15 w ogóle nie zawierały uzasadnienia).

2. Niedopuszczalność merytorycznego rozpoznania połączonych pytań prawnych.

2.1. Analiza połączonych pytań prawnych prowadzi do wniosku, że pytania te zostały sformułowane w taki sam sposób, jak we wskazanych w punkcie 1.3 powyżej sprawach już rozstrzygniętych przez Trybunał. Uzasadnienia połączonych pytań prawnych w istocie sprowadzają się do przywołania treści zakwestionowanych przepisów i ogólnych

zarzutów pod ich adresem. Przedstawione pytania powielają zatem te same niedostatki, które uniemożliwiły merytoryczne rozpoznanie tożsamyh spraw zainicjowanych przez sąd pytający.

W związku z powyższym, ustalenia zawarte w powołanych powyżej postanowieniach Trybunału, dotyczących pytań prawnych Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, zadanych w tym samym składzie osobowym jednego sędziego, zachowują pełną aktualność w niniejszej sprawie. W szczególności w postanowieniu z 18 grudnia 2014 r. o sygn. P 26/14 oraz postanowieniu z 22 czerwca 2015 r. o sygn. P 68/14, Trybunał bardzo szeroko wyjaśnił przesłanki dopuszczalności pytania prawnego oraz powody umorzenia zainicjowanych postępowań.

2.2. W niniejszej sprawie Trybunał przypomina, że pytanie prawne jest środkiem inicjowania postępowania w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawnych, który powinien spełniać ściśle określone wymagania konstytucyjne oraz ustawowe.

Po pierwsze, są to wymagania charakterystyczne dla pytania prawnego jako środka tzw. konkretnej kontroli konstytucyjności, inicjowanej przez sąd w związku z toczącą się przed nim sprawą. Zgodnie z art. 193 Konstytucji, „Każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu 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”. W orzecznictwie Trybunału utrwalone jest, że powołany przepis formuluje trzy przesłanki, które łącznie warunkują dopuszczalność przedstawienia pytania prawnego. Są to przesłanki: a) podmiotowa – pytanie prawne może przedstawić jedynie sąd, rozumiany jako państwowy organ wymiaru sprawiedliwości; b) przedmiotowa – przedmiotem pytania prawnego może być wyłącznie ocena zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą; c) funkcjonalna – wystąpienie z pytaniem jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy od odpowiedzi na nie zależy rozstrzygnięcie konkretnej sprawy toczącej się przed sądem pytającym (zob. m.in. postanowienie TK z 19 kwietnia 2011 r., sygn. P 17/09, OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 30, cz. II, pkt 3.1, a także postanowienie o sygn. P 114/15, cz. II, pkt 2).

Po drugie, pytanie prawne musi spełniać wymagania ustawowe wynikające ze specyfiki postępowania przed Trybunałem oraz wymagania formalne dla pism procesowych (zob. szerzej: postanowienie TK z 8 lipca 2013 r., sygn. P 11/11, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 91, cz. II, pkt 2). Zostały one przewidziane w art. 32 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.). W niniejszej sprawie przepis ten, z uwagi na wniesienie połączonych pytań prawnych w czasie obowiązywania ustawy o TK z 1997 r., znajduje zastosowanie na mocy art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zmienionej ustawami o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 19 listopada 2015 r. (Dz. U. poz. 1928) oraz 22 grudnia 2015 r. (Dz. U. poz. 2217).

2.3. Połączone pytania prawne Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie, tak jak wskazane w punkcie 1.3 powyżej tożsame pytania prawne tego sądu, nie spełniają przewidzianego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. wymagania wykazania przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego.

Art. 193 Konstytucji wyklucza inicjowanie przez sądy abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności lub przedstawiania pytań prawnych zmierzających w istocie do uzyskania wykładni zakwestionowanego przepisu. Z tego powodu art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału 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 py-

tania prawnego. Na sędzie 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 o jego niezgodności z Konstytucją. W orzecznictwie Trybunału podkreśla się, że wymaganie określone w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r. ma charakter bezwzględnie wiążący (zob. m.in. wyrok z 7 listopada 2005 r., sygn. P 20/04, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 111, cz. III, pkt 1 oraz postanowienie o sygn. P 26/14, cz. II, pkt 2.2). Trybunał, 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.

W uzasadnieniach połączonych pytań prawnych sąd ograniczył się do stwierdzenia, że przepisy zakwestionowanych rozporządzeń w sprawie opłat za czynności radców prawych i opłat za czynności adwokackie znajdują zastosowanie w sprawach, na tle których zadano pytania prawne. Wbrew wymogowi przewidzianemu w art. 32 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., sąd nie wskazał jednak, w jakim zakresie odpowiedź na pytania może mieć wpływ na rozstrzygnięcia toczących się przed nim spraw. Z uzasadnień pytań prawnych nie wynika, na czym miałyby polegać odmiennosc rozstrzygnięcia spraw dotyczących kosztów procesu po ewentualnym orzeczeniu o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów. Połączone pytania prawne w istocie zmierzają do zainicjowania abstrakcyjnej kontroli norm prawnych.

2.4. Ponadto połączone pytania prawne, tak jak wcześniejsze tożsame pytania prawne Sąd Okręgowego Warszawa-Prawa w Warszawie, nie spełniają wymagania określonego w art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r., czyli należytego uzasadnienia postawionych zarzutów z powołaniem dowodów na ich poparcie.

W świetle art. 32 ust. 1 ustawy o TK z 1997 r., pytanie prawne powinno wyraźnie określać zarzut niezgodności kwestionowanych przepisów z Konstytucją, w tym wskazywać przedmiot i zakres pytania, odpowiednie wzorce kontroli oraz mieścić należycie sformułowane uzasadnienie zarzutów (zob. np. postanowienie TK z 30 czerwca 2009 r., sygn. P 34/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 101, cz. II, pkt 1.3). Sąd powinien w uzasadnieniu pytania prawnego przedstawić proces myślowy, jaki doprowadził go do postawienia zarzutu niezgodności stosowanej normy z regulacją nadrzędną. Obejmuje to w szczególności dokonanie wykładni przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli oraz wzorzec kontroli, a następnie porównanie norm wynikających z tych przepisów i wykazanie, że zachodzi między nimi niezgodność. Na pytającym sędzie spoczywa ciężar udowodnienia niezgodności przedmiotu zaskarżenia z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi. Uzasadnienie pytania prawnego powinno być zatem wyczerpujące, a sformułowane zarzuty zostać poparte stosownymi do ich charakteru dowodami (art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 1997 r.).

Wbrew wymaganiom ustawowym uzasadnienia połączonych pytań prawnych zawierają jedynie bardzo ogólną argumentację na poparcie zarzutu o niezgodności zakwestionowanych przepisów z art. 92 ust. 1 Konstytucji. W ocenie sądu, niezgodność ta polega na tym, że ustawowe wytyczne do wydania rozporządzeń regulujących opłaty za czynności adwokackie i czynności radców prawych nie spełniają konstytucyjnego wymagania „szczegółowości”. Pytający sąd nie przedstawił jednak analizy prawnej pozwalającej na taką konkluzję. Trafnie podniósł Prokurator Generalny, że pytający sąd ograniczył się do sformułowania tezy, iż przewidziane w przepisach upoważniających wytyczne oparte są na ogólnikowych pojęciach. Trudno również uznać za wystarczające – na co wskazał Marszałek Sejmu – sformułowanie subiektywnej oceny, że pojęcia wykorzystane w wytycznych są znaczeniowo ekwiwalentne. Z kolei w wypadku zaskarżonych rozporządzeń oraz ich poszczególnych przepisów, pytający sąd poprzestał na sformułowaniu opinii o ich sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji jako konsekwencji niezgodności z tym wzorcem upoważnień ustawowych.

Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, w tym Sądowi Okręgowemu Warszawa-Praga w Warszawie, że uzasadnienie zarzutu sformułowanego w pytaniu prawnym nie może być wyłącznie opisowe i ocenne, ale powinno mieć charakter analityczny i argumentacyjny (zob. postanowienie z 16 kwietnia 2014 r., sygn. P 37/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 49 cz. II, pkt 4.2; a także szeroko postanowienie o sygn. P 26/14, cz. II, pkt 2). Skoro zakwestionowane przepisy ustawowe zawierają wytyczne do wydania rozporządzenia, pytający sąd – w kontekście postawionych zarzutów – powinien przynajmniej uprawdopodobnić, z jakich konstytucyjnych powodów (np. związanych z urzeczywistnianiem wolności i praw jednostek) owe wytyczne (tj. rodzaj sprawy, zawilość sprawy, niezbędny lub wymagany nakład pracy) są niedostatecznie szczegółowe, a przez to niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przedstawione przez pytający sąd argumenty są daleko niewystarczające.

2.5. Niespełnienie wskazanych powyżej przesłanek dopuszczalności pytania prawnego obliguje Trybunał do umorzenia postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Mając powyższe na uwadze, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Zbigniewa Jędrzejewskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r., sygn. akt P 50/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. P 50/14.

1. Uważam, że postanowienie zostało wydane niezgodnie z przepisami ustawy o TK. Trybunał oparł swoje orzeczenie na niewłaściwym reżimie prawnym.

2. W niniejszej sprawie Trybunał przyjął, że tryb postępowania przed Trybunałem reguluje ustawa o TK w kształcie określonym wyrokiem TK z 9 marca 2016 r., sygn. K 47/15. Takie założenie jest niezgodne z art. 190 ust. 3 w związku z art. 190 ust. 2 Konstytucji.

3. Zgodnie z art. 190 ust. 2 Konstytucji, orzeczenia Trybunału w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Z art. 190 ust. 3 zdanie pierwsze Konstytucji wynika, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.

Zakładając, że ustawodawca konstytucyjny działał racjonalnie i zastosował w przepisach te same wyrażenia na określenie tych samych instytucji prawnych, nie można różnicować znaczenia pojęć „ogłoszenie” użytych w ust. 2 i 3 art. 190 Konstytucji.

Wynika z tego, że określone w art. 190 ust. 3 Konstytucji sformułowanie, iż orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia należy interpretować

z uwzględnieniem art. 190 ust. 2 Konstytucji. Oznacza to, że w art. 190 ust. 3 Konstytucji chodzi o ogłoszenie orzeczenia TK w tym organie urzędowym, w którym akt normatywny będący przedmiotem orzeczenia Trybunału był opublikowany.

4. W wypadku orzeczenia TK z 9 marca 2016 r., mogłoby ono wejść w życie po jego ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw. Od tego momentu wywoływałoby skutki derogacyjne w nim przewidziane, a tym samym doprowadziłoby do zmian w systemie prawa.

Skoro jednak w momencie wydawania postanowienia o sygn. P 50/14, rozstrzygnięcie o sygn. K 47/15 nie zostało ogłoszone w Dzienniku Ustaw, jego sentencja nie może określać trybu postępowania przed Trybunałem, gdyż orzeczenie to nie weszło w życie.

Z tego względu, wydając postanowienie w niniejszej sprawie, Trybunał powinien stosować przepisy ustawy o TK, w brzmieniu wynikającym z tekstu jednolitego ogłoszonego 8 marca 2016 r. oraz odpowiednie przepisy przejściowe ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK).

5. Z powyższych względów, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o TK, postanowienie wydane w niniejszej sprawie, powinno zapaść w składzie siedmiu sędziów.

Zdanie odrębne

sędziego TK Piotra Pszczółkowskiego
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. P 50/14

Na podstawie art. 99 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), zgłaszam zdanie odrębne do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie o sygn. P 50/14.

Postanowienie zapadło w sprzeczności z przepisami ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293; dalej: ustawa o TK), zmienionej ustawą z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2217; dalej: ustawa o zmianie ustawy o TK). Podstawy niestosowania przez Trybunał trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, przewidzianego ustawą o TK w brzmieniu nadanym przez ustawę o zmianie ustawy o TK, nie może w mojej ocenie stanowić orzeczenie Trybunału z 9 marca 2016 r.

Z art. 190 ust. 3 Konstytucji wynika, że orzeczenia TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Z chwilą ogłoszenia – w braku określenia przez TK w wyroku innego terminu – następuje również utrata mocy obowiązującej aktu normatywnego, który był przedmiotem orzeczenia. Przyjęcie przez ustrojodawcę w art. 190 ust. 3 Konstytucji, że orzeczenie TK wchodzi w życie z dniem ogłoszenia nawiązuje do art. 190 ust. 2 Konstytucji i oznacza, że chodzi o wskazane w art. 190 ust. 2 Konstytucji ogłoszenie orzeczenia TK, wydanego w sprawach wymienionych w art. 188 Konstytucji, w tym samym organie urzędowym, w którym ogłoszony był uprzednio będący przedmiotem orzeczenia Trybunału akt normatywny. Jeżeli akt normatywny nie był uprzednio ogłoszony orzeczenie TK ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Dopiero na skutek takiej opisanej

w art. 190 ust. 2 Konstytucji publikacji, orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wejdzie w życie i wywoła skutki derogacyjne w nim przewidziane. Skutków derogacyjnych nie wywołuje ogłoszenie orzeczenia TK na sali rozpraw. Wyrok TK w sprawie o sygn. K 47/15 nie zawierał (oprócz orzeczenia w zakresie art. 44 ust. 1 ustawy o TK, który utraci moc obowiązującą po upływie 9 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku) określenia innego niż data ogłoszenia orzeczenia w Dzienniku Ustaw terminu utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK. Orzeczenie TK z 9 marca 2016 r. nie zostało do dnia wydania postanowienia opublikowane. Zgodnie z art. 190 ust. 2 i 3 Konstytucji nie weszło zatem w życie i nie wywołało skutku w postaci utraty mocy obowiązującej ustawy o zmianie ustawy o TK, która nadal obowiązuje i powinna być stosowana.

Stosownie do zapisu art. 2 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o TK, w sprawie o sygn. P 50/14 Trybunał powinien orzekać w składzie siedmiu sędziów Trybunału (art. 2 ust. 1 zdanie drugie ustawy o zmianie ustawy o TK w związku z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK w brzmieniu nadanym ustawą o zmianie ustawy o TK). W takim składzie Trybunału powinno zapaść postanowienie z 25 maja 2016 r.