



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 10 września 2014 r.

DPK-II-4670-17/14/12

(sygn. akt P 26/14)

140910-00081

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpł. dnia	11. 09. 2014
TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY 2487	

W związku z pytaniami prawnymi Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 18 kwietnia i 9 maja 2014 r. o treści, czy:

1) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, z późn. zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

2) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, z późn. zm.) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

3) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) jest zgodne z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP;

4) 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. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP – na podstawie art. 27 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), **wnoszę o uznanie, że art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu oraz 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 są zgodne odpowiednio z art. 2 i art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.**

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w art. 16 ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Z kolei, w myśl ust. 3 tego artykułu Minister Sprawiedliwości został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

Analogiczną treść zawierają upoważnienia ustawowe zawarte w art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

Na podstawie powyższych upoważnień ustawowych zostały wydane rozporządzenia: Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie opłat za czynności adwokackie”, i 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.

W kontekście przedstawionych w pytaniu prawnym zarzutów należy podkreślić, że zasądzając opłatę za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, sąd obowiązany jest wziąć pod uwagę niezbędny nakład pracy, a także charakter sprawy i wkład jego pracy w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. Podstawę zasądzenia tej opłaty stanowią stawki minimalne określone w treści rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Opłata ta nie może być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sporu, które to ograniczenia nie obowiązują w zakresie opłat ustalanych w umowie z klientem (por. § 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie). Nie można zatem wykluczyć, że opłaty za czynności adwokackie zasądzone przez sąd z tytułu zastępstwa prawnego mogą być niższe od wynagrodzenia uzgodnionego w umowie z klientem. Tożsame argumenty dotyczą też opłaty za czynności radcy prawnego z tytułu zastępstwa prawnego.

Odmiennej natomiast kwestią jest wynagrodzenie adwokata za prowadzenie sprawy z urzędu. W takim przypadku zgodnie z § 19 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone

przez Skarb Państwa obejmują m.in. opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawki minimalnej. Jak wynika zaś z art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, w tym zakresie jego przepisy stanowią podstawę określenia przez sąd wysokości opłaty za udzieloną pomoc prawną. Ponadto zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, w sprawach w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu opłaty za czynności adwokackie podwyższa się o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązującą w dniu orzekania o tych opłatach. Analogiczne zasady dotyczą wynagrodzenia radcy prawnego za prowadzenie sprawy z urzędu.

Trzeba także podkreślić, że przepisy określające wysokość stawki minimalnej były już przedmiotem oceny konstytucyjnej. I tak w zakresie zbliżonym do poruszanego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, wskazując, że wówczas obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, z późn. zm.) było niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ upoważnienie ustawowe na podstawie którego zostało wydane nie odpowiadało wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Co istotne, na skutek tego orzeczenia znowelizowano art. 16 ustawy – Prawo o adwokaturze, poprzez uszczegółowienie wytycznych dla określenia stawek, wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi, zawłości sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

Z kolei na gruncie obecnego rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05, orzekł, iż tak określone stawki są zgodne z art. 2 i art. 32 Konstytucji RP. W wyroku tym Trybunał podkreślił, że „prawodawca nie ma oczywiście pełnej swobody w ustalaniu wysokości stawek. Należy dążyć do tego, aby pozostawały one w rozsądnej proporcji do rodzaju spraw, ale nie wyklucza to wskazania i innych kryteriów w upoważnieniu do wydania rozporządzenia, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości. Uzasadnione wydaje się też pozostawienie sądom pewnej swobody oceny w zakresie ustalania kosztów, gdyż bez względu na rodzaj spraw, wkład pracy pełnomocnika, ze względu na przebieg postępowania, może być różny.”.

Ze względu na analogiczną treść i przedmiot regulacji, zapatrywania przedstawione w wymienionym wyroku można odnieść również do oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w kwestionowanych rozporządzeniach.

Niezależnie od powyższego nie można podzielić interpretacji przepisów ustaw: Prawa o adwokaturze i o radcach prawnych zaprezentowanej w osnowie pytań prawnych.

Wytyczne zawarte w przepisach art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze (art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych) – wbrew stanowisku zaprezentowanemu w treści pytania prawnego – pozwalają bowiem określić szczegółowe kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest się kierować realizując delegacje ustawowe. Wytyczne są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4, s. 185-190, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008/52). W związku z tym – z natury rzeczy – wytyczne są wskazaniem, które prawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie oznacza to, że nie może on wziąć pod uwagę jeszcze innych czynników wynikających choćby z wartości konstytucyjnych czy też z innych regulacji ustawy, w której jest zawarte upoważnienie ustawowe. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK-A 2003/5/37, „Zasada rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści z innych przepisów ustawowych, aniżeli samo upoważnienie ustawowe, ma zastosowanie ograniczone. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zaistniała możliwość odnalezienia, w treści całej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych. Sposób i kierunek uregulowania opłat ustawodawca zawarł bowiem m.in. w wyżej przytoczonych przepisach ustawy, zaś Minister Sprawiedliwości, nie wyszedł - w ocenie Trybunału Konstytucyjnego - poza podstawowe ramy określone przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym.”.

Stopień szczegółowości powyższych wytycznych jest dostosowany do rodzaju sprawy przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Trudno bowiem od przepisów mających z założenia mieć charakter generalny i abstrakcyjny wymagać kazuistycznego określenia wytycznych w sprawach dotyczących określenia opłat za czynności adwokackie (radcowskie) przed organami wymiaru sprawiedliwości oraz ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Oczywiście jest, że można doszukiwać się coraz bardziej szczegółowych kryteriów mających determinować te należności, jednakże trzeba mieć na uwadze, iż nawet w podobnych rodzajowo sprawach nakład pracy adwokata może być bardzo różny.

Powyższe prowadzi zatem do wniosku, że podstawową kategorią różnicującą jest rodzaj i złożoność sprawy, a w ramach tego powinien być uwzględniany nakład pracy pełnomocnika – adwokata (radcy prawnego). Kierowanie się przez prawodawcę rodzajem sprawy nie jest wytyczną ogólną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów tak prawa materialnego, jak

i procesowego. Upoważnienia zawarte w powołanych ustawach dotyczą bowiem wszystkich spraw, które są rozpoznawane w postępowaniach przed sądami, w tym przed sądami administracyjnymi, a więc spraw dotyczących stosunków z zakresu szeroko pojętego prawa cywilnego, karnego, ale także administracyjnego. Co istotne, różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację na gruncie obowiązującego prawa, a tym samym wyłączona jest możliwość ich kompletnego stypizowania. Stąd też ustawodawca, dostrzegając wskazany problem legislacyjny, posłużył się określeniem na tyle adekwatnym w tym zakresie.

Również stopień zawichości spraw jest zawsze możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów, jakimi w sprawach o zapłatę jest wartość przedmiotu sporu, czy też w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku okoliczność kwestionowania ważności testamentu. Z kolei na podstawie akt sprawy można także ocenić nakład pracy pełnomocnika. Trzeba też dodać, że czym innym jest rodzaj sprawy np. o zapłatę, czy też o stwierdzenie nabycia spadku lub własności nieruchomości na podstawie zasiedzenia, a czym innym jest zawichość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawichości – przykładowo w sprawie spadkowej o stwierdzenie nabycia spadku na podstawie ustawy z uwagi na chorobę uczestników konieczne było wyznaczenie kilku terminów rozpraw.

Pomocniczym kryterium w tym aspekcie jest zaś właściwość sądu do rozpoznania sprawy. W tym zakresie należy wskazać, że przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, z późn. zm.) uzależniają właściwość rzeczową sądu m.in. od wartości przedmiotu sporu. Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego, sądy rejonowe rozpoznają wszystkie sprawy z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych. W myśl zaś art. 17 pkt 4 k.p.c. do właściwości sądów okręgowych należą sprawy o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych, oprócz spraw o alimenty, o naruszenie posiadania, o ustanowienie rozdzielności majątkowej między małżonkami, o uzgodnienie treści księgi wieczystej z rzeczywistym stanem prawnym oraz spraw rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Powyższą argumentację wzmocnia treść uzasadnienia do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2011 r. sygn. U 8/08, w której wskazano m.in., że dostępność czynności notarialnych ma niewątpliwie wpływ na sposób realizacji praw gwarantowanych konstytucyjnie, związanych z ochroną własności i innych praw majątkowych, a także stanowi istotny czynnik gwarantujący bezpieczeństwo obrotu prawnego. W związku z tym wymaganie precyzyjnego ustalenia kryteriów, od których zależy wysokość taksy notarialnej, znajduje swoje uzasadnienie nie tylko w brzmieniu

art. 92 Konstytucji RP, lecz także dodatkowo w innych przepisach Konstytucji RP, w szczególności w art. 2 oraz art. 64. Wśród wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, z późn. zm.) ustawodawca wymienił wartość przedmiotu i rodzaj czynności notarialnej, stopień jej zawichości, nakład pracy notariusza, czas przeznaczony na dokonanie czynności oraz interes społeczny gwarantujący należyty dostęp do czynności notarialnych w obrocie cywilnoprawnym, a także to, że maksymalna stawka za czynność notarialną nie może przekroczyć sześciokrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w poprzednim roku.

Należy zatem podkreślić, że kwestionowane upoważnienia ustawowe określają zakres spraw, które powinny być uregulowane w drodze rozporządzeń. Ponadto, jak już wyżej zostało to wskazane, upoważnienia te zawierają wytyczne o stopniu szczegółowości dostosowanym do rodzaju spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniach.

Mając przy tym na względzie, że kwestionowane upoważnienia znajdują się w ustawie i służą jej wykonaniu, odpowiadają one wymogom określonym w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a wydane na ich podstawie rozporządzenia w pełni je realizują. Tym samym niezasadny jest zarzut naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, jak i zasady prawidłowej legislacji wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Trzeba także wskazać, że obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów (radców prawnych) starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata (radcy prawnego), jak również interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Michał Królikowski
PODSEKRETARZ STANU