



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 16 września 2015 r.

DL-VII-4670-25/15/6
(sygn. akt P 114/15)
150814-00145

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCELARIA	
wpił. dnia	18. 09. 2015
L.dz.	L.zał.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z pytaniami prawnymi Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 7 i 9 lipca 2015 r. o treści, czy:

- 1) art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615 oraz 1064) jest niezgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
- 2) art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 507 i 1064) jest niezgodny 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, z późn. zm.) jest niezgodne 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, z późn. zm.) jest niezgodne art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
- 5) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1 oraz § 6 pkt 6 rozporządzenia, o którym mowa w pkt 3, jest niezgodny art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,
- 6) § 2 ust. 1 i 2, § 4 ust. 1, § 6 pkt 6 oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 5 rozporządzenia, o którym mowa w pkt 4, jest niezgodny art. 92 ust. 1 Konstytucji RP

– 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 późn. zm.), zwanej dalej „ustawą” w zw. z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064), **wnoszę o umorzenie postępowania z uwagi na niedopuszczalność wydania wyroku.**

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy, 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 tym sądem. Z normy tej wynika, że dopuszczalność rozpoznania pytania prawnego uzależniona jest od łącznego spełnienia trzech przesłanek:

- 1) podmiotowej – z pytaniem prawnym może wystąpić tylko sąd,
- 2) przedmiotowej – przedmiotem pytania prawnego może być tylko akt normatywny mający bezpośredni związek ze sprawą i będący podstawą rozstrzygnięcia w sprawie oraz
- 3) funkcjonalnej – wskazującej związek, jaki musi zachodzić między orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, na tle której sąd zadał pytanie prawne.

Trybunał Konstytucyjny, wyjaśniając w swoim orzecznictwie znaczenie tych przesłanek, szczególną uwagę zwracał na konieczność wykazania przez sąd występujący z pytaniem prawnym przesłanki funkcjonalnej, sprawia ona bowiem niekiedy – w odróżnieniu od przesłanek podmiotowej i przedmiotowej – problemy interpretacyjne (por. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 6 listopada 2013 r., sygn. akt P 24/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 129, z dnia 12 listopada 2013 r., sygn. akt P 23/13, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 131 i z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt P 12/12, OTK ZU nr 1/A/2014, poz. 6). W związku z brzmieniem art. 193 Konstytucji RP i art. 3 ustawy, kontrola konstytucyjności inicjowana pytaniem prawnym ma charakter kontroli konkretnej, ściśle związanej z indywidualną sprawą toczącą się przed sądem pytającym. Dopuszczalne jest więc kwestionowanie w trybie pytań prawnych jedynie tych przepisów, których ocena przez Trybunał Konstytucyjny może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem pytającym. Przesłanka funkcjonalna determinuje zatem dopuszczalny przedmiot pytania prawnego, gdyż spełnienie tej przesłanki uzależnione jest od odpowiedniej relacji między treścią kwestionowanego przepisu a stanem faktycznym sprawy, w związku z którą zadano pytanie prawne. Przedmiotem kontroli w trybie pytania prawnego może być zatem jedynie akt normatywny lub przepis prawa, który ma bezpośrednie znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy toczącej się przed

tym sądem – będzie zastosowany lub chociażby wywrze bezpośredni wpływ na rozstrzygnięcie danej sprawy zawisłej przed sądem pytającym. Z tych względów przedmiotem pytania prawnego nie może być wątpliwość konstytucyjna dotycząca kwestii zauważonych niejako przy okazji, które nie mają żadnego związku z konkretną rozpatrywaną przez sąd sprawą (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 października 2011 r., sygn. akt P 37/10, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 88).

W myśl art. 32 ust. 1 pkt 4 ustawy obligatoryjnym elementem pytania prawnego jest uzasadnienie postawionego zarzutu. Dodatkowo przepis art. 32 ust. 3 ustawy przewiduje, że sąd zwracający się z pytaniem prawnym do Trybunału Konstytucyjnego zobowiązany jest do wskazania, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie prawne zostało postawione, czyli – wykazania jego przesłanki funkcjonalnej. Sąd zobowiązany jest, stosownie do sprawy, do odrębnego wskazania, w jaki sposób zmieniłoby się rozstrzygnięcie sądu w toczącej się przed nim sprawie, gdyby określony przepis utracił moc obowiązującą wskutek orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o jego niezgodności z Konstytucją. Obowiązek, określony w art. 32 ust. 3 ustawy, jest wiążący (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2009 r., sygn. akt P 10/09, OTK ZU nr 3/A/2009, poz. 40).

W przedmiotowej sprawie pytający sąd w ogóle nie uzasadnił przedstawionych Trybunałowi Konstytucyjnemu pytań prawnych, tym samym nie można przyjąć, iż czynią one zadość wymaganiom, o których mowa w art. 193 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 3 ustawy, w zakresie przesłanki funkcjonalnej, której spełnienie warunkuje dopuszczalność rozpoznania pytań prawnych.

Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że 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, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, 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 zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Z kolei, w myśl ust. 3 tego artykułu Minister Sprawiedliwości został zobligowany, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilność 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 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 pytaniach prawnych 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.

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. akt P 1/01, wskazując, że wówczas obowiązujące

rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, z późn. zm.) było niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ upoważnienie ustawowe na podstawie którego zostało wydane nie odpowiadało wymogom art. 92 ust. 1 Konstytucji RP. Co istotne, na skutek tego orzeczenia znowelizowano art. 16 ustawy – Prawo o adwokaturze, poprzez uszczegółowienie wytycznych dla określenia stawek, wskazując, że mają one odpowiadać rodzajowi, zawłości sprawy oraz nakładowi pracy adwokata.

Z kolei na gruncie obecnego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości 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, że 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 Trybunału przedstawione w wymienionym wyroku można odnieść również do oceny konstytucyjności rozwiązań zawartych w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Wytyczne zawarte w przepisach art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze (art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych) pozwalają określić szczegółowe kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest kierować się realizując delegacje ustawowe. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt P 51/13, wskazał, iż wprawdzie brak „jest konstytucyjnej definicji „wytycznych”, ale przyjmuje się, że wytyczne to polecenia, które nie tylko wskazują zakres i typ spraw, ale zawierają również pewne wskazania dotyczące tego, ku czemu ma zmierzać treść, która zostanie zawarta w rozporządzeniu. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji,

która ma być zawarta w rozporządzeniu.”. 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. akt P 21/01, „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 (radców prawnych) 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 przykładowo 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), czym innym zawichość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawichości.

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. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.) uzależniają właściwość rzeczową sądu m.in. od wartości przedmiotu sporu. Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 k.p.c., 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 wzmacnia treść uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2011 r. sygn. akt U 8/08, w którym 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,

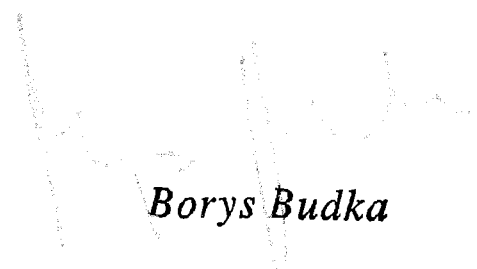
w szczególności w art. 2 oraz art. 64. Wśród wytycznych dotyczących treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. Nr 148, poz. 1564, z późn. zm.) ustawodawca wymienił wartość przedmiotu i rodzaj czynności notarialnej, 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 przez Ministra Sprawiedliwości 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 tych 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.

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 zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

**ZA ZGODNOŚĆ
Z ORYGINAŁEM**



Borys Budka