



**PG VIII TK 22/14**

**U 1/14**

## **TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY**

W związku z wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niezgodności:

1) § 4 ust. 1 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 461) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP;

2) § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia z art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r.

o radcach prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP

- na podstawie art. 56 pkt 5 w związku z art. 82 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) -

**przedstawiam następujące stanowisko:**

**1) § 4 ust. 1 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia są zgodne z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP;**

**2) § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia są zgodne z art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.**

## UZASADNIENIE

Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich oparto na następujących argumentach.

Upoważnienie do wydania 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.; dalej: „rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie” lub „rozporządzenie”) zawarto w art. 16 ust. 2 i 3 i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.; dalej: „Prawo o adwokaturze”), zaś upoważnienie do wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej 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”) zawarto w art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 i art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 507 ze zm.; dalej: „u.r.p.”).

Zgodnie z 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, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Art. 16 ust. 3 powołanej ustawy stanowi zaś, iż Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej

Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata. Tożsame co do istoty unormowania zawierają przepisy art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych.

Zaskarżony przepis § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie przewiduje, że wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia. Kwestionowany § 6 powołanego rozporządzenia, który stanowi bezpośredni rezultat uzależnienia wysokości stawki minimalnej od wartości przedmiotu sprawy lub wartości egzekwowanego roszczenia, wynikającego z unormowania zawartego w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, zawiera natomiast określenie wysokości stawek minimalnych w zależności od wartości przedmiotu sprawy. Tożsame co do istoty unormowania zawierają przepisy § 4 ust. 1 i § 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zaskarżone regulacje są niezgodne z treścią wskazanych wyżej upoważnień ustawowych. Minister Sprawiedliwości, przy określaniu stawek minimalnych, związany był bowiem kierunkiem wyznaczonym przez ustawodawcę – rodzajem i zawilością sprawy oraz wymaganym nakładem pracy adwokata (radcy prawnego). Nie można zatem uznać, że pojęcia „wartość przedmiotu sprawy” oraz „wartość egzekwowanego roszczenia” są uszczegółowieniem ogólniejszej kategorii „rodzaj sprawy”, skoro w zaskarżonych § 4 ust. 1 obu powołanych rozporządzeń posłużono się tymi pojęciami jaką odrębnymi kwantyfikatorami. Wskazuje to – jak podkreśla Rzecznik Praw Obywatelskich – że sam normodawca dostrzegł tę różnicę, uzależniając wysokość stawki minimalnej od „wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia”.

Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował również możliwość przyjęcia założenia, że odwołanie się przez Ministra Sprawiedliwości do „wartości przedmiotu sprawy” (lub „wartości egzekwowanego roszczenia”) realizuje te części upoważnień zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, które nakazują – przy określeniu stawek minimalnych – uwzględnić zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego), twierdząc, że nie istnieje żadna prosta zależność pomiędzy wartością przedmiotu sprawy a jej zawilością lub wymaganym nakładem pracy adwokata (radcy prawnego).

Wnioskodawca wskazał, że problem niezgodności pomiędzy wytycznymi, zawartymi w Prawie o adwokaturze i u.r.p., a powołanymi rozporządzeniami w zakresie, w jakim rozporządzenia te ustanawiają niewskazane w ustawach kryterium określenia stawek minimalnych, dostrzeżono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, co znajduje w szczególności wyraz w obszernej uchwale tego Sądu z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. I PZP 6/10, OSNP nr 21-22/2011, poz. 268).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie od wartości przedmiotu sprawy oraz od wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia, wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, a § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy oraz od wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia, wykraczają poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22<sup>5</sup> ust. 3 u.r.p.

Wnioskodawca podkreślił, że rozporządzenie to akt normatywny wydawany w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonego w niej upoważnienia. Rozporządzenie musi być wydane w granicach udzielonego upoważnienia, a jego funkcją jest wykonywanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił, że przepisy przyznające kompetencje normodawcze nie mogą być interpretowane przy pomocy wykładni rozszerzającej i celowościowej. Innymi słowy, brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się choćby w nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych dla prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w oznaczonym zakresie.

Rzecznik Praw Obywatelskich zaznaczył, iż materia regulowana przez zaskarżone przepisy obu wskazanych wyżej rozporządzeń w sposób bezpośredni dotyczy sfery chronionych na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji praw majątkowych. Jest to – jak podkreślił Wnioskodawca – okoliczność, która wymaga szczególnie precyzyjnej regulacji ustawowej, pozostawiającej jak najmniej miejsca na regulację aktem rangi podustawowej. Nie powinna więc, jak wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, pojawić się w systemie prawa regulacja podustawowa, która nie ma wyraźnego i bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy. Takie zaś cechy noszą zaskarżone unormowania rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Rzecznik Praw Obywatelskich wskazał, że niezgodność zaskarżonych przepisów rozporządzeń w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych z upoważnieniami, zawartymi w Prawie

o adwokaturze i u.r.p., przesądza o niezgodności zaskarżonych regulacji z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Odnosząc się do przedstawionych przez Wnioskodawcę zarzutów, należy na wstępie wskazać, że naruszenie konstytucyjnego wzorca kontroli, art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, może mieć zasadniczo dwie postaci – może odnosić się do samego przepisu upoważniającego, jak i aktu wykonawczego. W pierwszej sytuacji niezgodność upoważnienia ustawowego z art. 92 ust. 1 Konstytucji polegać może przede wszystkim na skonstruowaniu upoważnienia niezgodnie z wymaganiami zawartymi w tym przepisie, poprzez np. niewskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania lub pominięcie wytycznych. Naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji przez przepisy rozporządzenia polegać może zaś m.in. na wydaniu tego aktu przez podmiot niemający kompetencji prawotwórczej lub z naruszeniem procedury jego stanowienia, wykroczeniu poza przedmiotowy zakres upoważnienia i unormowania w rozporządzeniu spraw, do normowania których ustawodawca nie upoważnił prawodawcy delegowanego, czy wreszcie – niezgodności treści rozporządzenia z aktami normatywnymi hierarchicznie wyższymi (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt U 9/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 51). W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z drugą ze wskazanych sytuacji, mianowicie z zarzutem niezgodności z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji przepisów rozporządzeń. Z tych względów dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy relatywnie mniejsze znaczenie mają wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego skupione na problematyce prawidłowo skonstruowanego upoważnienia ustawowego – wymogach, jakie art. 92 ust. 1 stawia upoważnieniu ustawowemu jako takiemu. Przepisy Prawa o adwokaturze oraz u.r.p. zawierające upoważnienia ustawowe, chronione domniemaniem zgodności z Konstytucją, są bowiem w sprawie niniejszej – wespół z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – wzorcami, a nie przedmiotem kontroli konstytucyjności.

Daleko bardziej istotne są te wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, które odnoszą się bezpośrednio do kwestii legalności rozporządzenia, rozumianej nie tylko jako zgodność z Konstytucją, ale także z ustawami, a przede wszystkim – z upoważnieniem ustawowym.

Rozporządzenie jest aktem wykonawczym do ustawy, wydawanym na jej podstawie i w celu jej wykonania. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, rolą wytycznych jest wyznaczenie pewnego kierunku regulacji wykonawczej, a nie przesądzenie od początku do końca o jej treści. Upoważnienie ustawowe ma więc w założeniu pozostawić prawodawcy delegowanemu pewien margines swobody regulacyjnej. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, wytyczne dotyczące treści aktu mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tj. ze wszystkich potencjalnych rozstrzygnięć rozporządzeniodawcy mają wykluczać te, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazanie kryteriów, którymi ma się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). Zawsze jednak ustawa musi zawierać pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, bądź eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań), choć sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy, a ewentualna kontrola ich konstytucyjności ogranicza się do ustalenia, czy w ustawie zawarto w ogóle wytyczne, gdyż ich brak przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia, oraz czy sposób ich zredagowania pozostaje w zgodzie z ogólnymi zasadami wyłączności ustawy i nakazami, by pewne kwestie były regulowane w całości w ustawie. Wytyczne nie muszą być zawarte w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia – możliwe jest też ich zamieszczenie w innych



przepisach ustawy, o ile tylko pozwala to na precyzyjne zrekonstruowanie treści tych wytycznych (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 października 1999 r., sygn. akt K. 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120, z dnia 6 maja 2003 r., sygn. akt P 21/01, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 37 i z dnia 17 października 2000 r., sygn. akt K. 16/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 253 oraz postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt P 26/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 130).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentuje się, że wymóg ustanowienia rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” oznacza nakaz ścisłego powiązania go z treścią ustawy i traktowania jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy i ustawy będącej wyrazem tej woli, jak również realizowaniu tego samego celu, jaki realizuje ustawa. Podkreśla to wykonawczy charakter rozporządzenia i odróżnia ten akt od aktów samoistnych. Przepisy wykonawcze muszą więc pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym z rozwiązaniami ustawowymi, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 listopada 2012 r., sygn. akt U 4/12, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 124).

Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują zatem trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Naruszenie choćby jednego z tych warunków może powodować zarzut nielegalności lub niekonstytucyjności

rozporządzenia. W szczególności brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego – nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz wydanym w celu wykonania ustawy, nie zaś jej modyfikowania, uzupełniania czy powtarzania jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56; z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36 i z dnia 18 lutego 2014 r., sygn. akt U 2/12, OTK ZU nr 2/A/2014, poz. 12). W tym kontekście zaakcentowania wymaga ugruntowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stanowisko, że interpretacja przepisów określających kompetencje normodawcze nie może być dokonywana przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej i celowościowej, lecz dosłownie, z zachowaniem wykładni literalnej (*vide* – wyrok z dnia 8 grudnia 1998 r., sygn. akt U. 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 118). Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może natomiast uzupełniać normy prawnej zawartej w przepisach ustawy, nawet jeśli upoważnienie ocenia jako niekompletne lub jest przekonany o celowości czy racjonalności zamieszczenia w akcie wykonawczym określonych rozwiązań (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 26 lipca 2004 r., sygn. akt U 16/02, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 70 i z dnia 27 maja 2014 r., sygn. akt P 51/13, OTK ZU nr 5/A/2014, poz. 57). Z tego względu należy uznać, że zakres swobody normodawczej autora rozporządzenia pozostaje stosunkowo niewielki. Treść rozporządzenia jest bowiem determinowana nie

tylko poprzez wskazanie w ustawie zakresu materii podlegającej uregulowaniu w rozporządzeniu oraz obowiązek wykonania ustawy poprzez wydanie rozporządzenia, ale – przede wszystkim – przez wskazanie w ustawie wytycznych treściowych (*vide* – Bartosz Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2010, s. 183).

Przypomnieć należy wreszcie akcentowaną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zależność, w myśl której im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być określona w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą (*vide* – wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3 i z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12, OTK ZU nr 6/A/2013, poz. 88).

Zaskarżone przepisy rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych mają identyczne, następujące brzmienie:

*„§ 4. 1. Wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia.”;*

*„§ 6. Stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy:*

- 1) do 500 zł – 60 zł;*
- 2) powyżej 500 zł do 1.500 zł – 180 zł;*
- 3) powyżej 1.500 zł do 5.000 zł – 600 zł;*
- 4) powyżej 5.000 zł do 10.000 zł – 1.200 zł;*
- 5) powyżej 10.000 zł do 50.000 zł – 2.400 zł;*
- 6) powyżej 50.000 zł do 200.000 zł – 3.600 zł;*
- 7) powyżej 200.000 zł – 7.200 zł.”.*

Przepisy zawierające upoważnienie, przedstawione jako wzorce kontroli, mają następujące brzmienie:

- w ustawie – Prawo o adwokaturze:

*„Art. 16. (...) 3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.”;*

- w ustawie o radcach prawnych:

*„Art. 22<sup>5</sup>. (...) 3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego.”.*

Przepisy § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych wprost stanowią, iż wysokość stawki minimalnej uzależniona jest od wartości przedmiotu sprawy lub od jej rodzaju. Oznacza to – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – że unormowania te nie tylko wprowadzają niewskazany w upoważnieniu czynnik decydujący o wysokości stawki minimalnej („wartość przedmiotu sprawy”), ale także pomijają inne niż „rodzaj sprawy”, a wymienione w upoważnieniach ustawowych, jej determinanty („zawilość” i „wymagany nakład pracy adwokata/radcy prawnego”). Regulacje zawarte w § 4 ust. 1 powołanych rozporządzeń można uznać za ustanawiające swego rodzaju regułę

ogólną, skonkretyzowaną w szczegółowych unormowaniach zamieszczonych w rozdziałach 3 – 5 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozdziałach 3 – 4 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Zamieszczone w rozdziałach 3 „Stawki minimalne w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych” paragrafy 6 obu wymienionych rozporządzeń określają stawki minimalne za czynności adwokackie (radców prawnych), uzależniając ich wysokość od wartości przedmiotu sprawy. Należy zaznaczyć, iż stawki minimalne za czynności adwokackie i za czynności radców prawnych, ustanowione w kwestionowanych przepisach paragrafów 6 obu rozporządzeń, można – jako będące pochodną wartości przedmiotu spraw – określić mianem „stosunkowych”. Należy jednocześnie zauważyć, że – w odróżnieniu np. od sądowych opłat stosunkowych w sprawach majątkowych, unormowanych w art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.; dalej: „u.k.s.c.”), maksymalnych stawek taksy notarialnej, unormowanych w § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej (Dz. U. z 2013 r., poz. 237) czy wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawach o prawa majątkowe, określonego w § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2005 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia i podlegających zwrotowi wydatków mediatora w postępowaniu cywilnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 218), wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 98<sup>1</sup> § 4 k.p.c. – nie określono ich w formie procentowej relacji do wartości przedmiotu sprawy, lecz poprzez ustanowienie kilku przedziałów wartości przedmiotu sprawy i przypisanie tym przedziałom odpowiedniej, jednej stawki minimalnej. Jakkolwiek więc w kwestionowanych paragrafach 6 rozporządzeń w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych

stawki minimalne określono niewątpliwie poprzez odniesienie do wartości przedmiotu sprawy, to powiązanie z ową wartością przedmiotu sprawy jest nieco luźniejsze niż np. w przypadku powiązania wartości przedmiotu sporu z wysokością opłaty stosunkowej, przewidzianej w art. 13 u.k.s.c. W efekcie zatem „graniczne” wartości przedmiotu sprawy o charakterze majątkowym w danym przedziale nie generują różnej wysokości stawki minimalnej. Przykładowo, zgodnie z § 6 pkt 5 rozporządzenia, stawka minimalna przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 10 000 zł do 50 000 zł wynosi 2 400 zł, co oznacza, że jest to stawka minimalna zarówno w sprawie, w której wartość przedmiotu sprawy wynosi 10 001 zł, jak i w sprawie, w której wartość przedmiotu sprawy wynosi 49 999 zł.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swym wniosku podkreśla, iż niezależnie od tego, że w upoważnieniu ustawowym nie przyznano Ministrowi Sprawiedliwości uprawnienia do przyjęcia „wartość przedmiotu sprawy” jako jednej z przesłanek określenia wysokości stawek minimalnych, to kryterium tego nie można też potraktować jako pewnego uszczegółowienia zawartych w wytycznych przesłanek „rodzaju sprawy”, „zawilości” sprawy oraz „wymaganego nakładu pracy adwokata”. W odniesieniu do przesłanki „rodzaju sprawy” Wnioskodawca wskazuje, że sam autor rozporządzenia w § 4 ust. 1 jednoznacznie różnicuje ją od kategorii „wartości przedmiotu sprawy”. Kategoria ta nie pozostaje też w prostej zależności z „zawilością” sprawy oraz „wymaganym nakładem pracy adwokata”, bowiem stopień skomplikowania spraw o niewielkiej wartości sporu bywa niekiedy większy niż spraw o dużej wartości przedmiotu. Podobnie rzecz się przedstawia w odniesieniu do przesłanki „wymaganego nakładu pracy adwokata”, co doskonale widoczne jest w sprawach o roszczenia majątkowe rozpoznawane w postępowaniu nakazowym czy upominawczym, które – ze względu na daleko idące proceduralne uproszczenia – nie wymagają szczególnego zaangażowania profesjonalnego pełnomocnika.

Odnosząc się do przedstawionych twierdzeń, należy przyznać, iż na gruncie literalnej wykładni kwestionowanego § 4 ust. 1 rozporządzenia opozycja pomiędzy pojęciami „rodzaj sprawy” i „wartość przedmiotu sprawy” zdaje się nie budzić wątpliwości. Odrębność tych pojęć zaakcentowano w sposób jednoznaczny również w art. 98<sup>1</sup> § 4 k.p.c., który zawiera upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości wynagrodzenia mediatora za prowadzenie postępowania mediacyjnego wszczętego na podstawie skierowania sądu i wydatków mediatora podlegających zwrotowi. Ustawodawca nakazał bowiem, by wziąć przy tym pod uwagę „rodzaj sprawy i wartość przedmiotu sporu oraz niezbędne wydatki związane z prowadzeniem mediacji”. W wykonaniu tego upoważnienia Minister Sprawiedliwości, w powołanym rozporządzeniu z dnia 30 listopada 2005 r., postanowił, że w sprawach o prawa majątkowe wynagrodzenie mediatora wynosi 1% wartości przedmiotu sporu, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 1.000 złotych za całość postępowania mediacyjnego (§ 2 ust. 1), zaś w sprawach o prawa majątkowe, w których wartości przedmiotu sporu nie da się ustalić, oraz o prawa niemajątkowe wynagrodzenie mediatora za pierwsze posiedzenie mediacyjne, przeprowadzone w wyznaczonym przez sąd czasie mediacji, wynosi 60 złotych, a za każde następne posiedzenie – 25 złotych (§ 2 ust. 1).

Pojęcie „rodzaj sprawy” nie jest jednak często używane w języku prawnym i nie jest możliwe przypisanie mu jednolitego znaczenia, a w szczególności ustalenie kryterium, według którego sprawy podzielono na „rodzaje”. Przykładowo, w Kodeksie postępowania cywilnego, poza wskazanym już upoważnieniem z art. 98<sup>1</sup> k.p.c., pojęcie „rodzaje spraw” użyto w tytule Tytułu II Księgi drugiej Części pierwszej („przepisy dla poszczególnych rodzajów spraw”) dla określenia poszczególnych kategorii (różniących się przedmiotem postępowania) spraw rozpoznawanych w postępowaniu nieprocesowym. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych

(Dz. U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.) pojęcia tego użyto w tytule działu 2 Tytułu II („Wysokość opłat we wszystkich rodzajach spraw”). Dział ten zawiera przepisy ogólne regulujące opłaty sądowe we wszystkich sprawach, będących przedmiotem regulacji u.k.s.c., czyli w sprawach cywilnych (w sprawach z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz innych, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych).

W orzecznictwie i doktrynie pojęciu „rodzaj sprawy” nie przypisuje się jakiejś stałej i jednolitej treści. Przeciwnie, określenia tego używa się sytuacyjnie, przy czym jego znaczenie jest determinowane zwykle kontekstem wypowiedzi. Stąd mówi się – np. na tle pojęcia sądu właściwego, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji – o sprawach karnych, cywilnych i sądownoadministracyjnych, jako rodzajach spraw sądowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2015 r., sygn. akt SK 29/13, OTK ZU nr 6/A/2015, poz. 83). W tym wypadku kryterium tego najogólniejszego podziału należałoby szukać w przedmiocie stosunków prawnych, na tle których powstaje rozstrzygany na drodze sądowej spór. Jednakże na gruncie któregośkolwiek z tak wyróżnionych i wewnątrznie zróżnicowanych rodzajów spraw następują kolejne rozróżnienia. Wśród spraw cywilnych można zatem wyróżnić, według kryterium proceduralnego, sprawy rozpoznawane w procesie oraz w postępowaniu nieprocesowym. Te ostatnie zaś, przy użyciu kryterium materialnego (przedmiotu sprawy) można podzielić na poszczególne „rodzaje spraw”, o których mowa w powołanym już Tytule II Księgi drugiej Części pierwszej k.p.c. Przy użyciu kryterium funkcjonalnego można z kolei wyróżnić rodzaje spraw wynikające z właściwości rzeczowej (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt Ts 262/12, OTK – supl. nr 2/2014, poz. 871), a więc – pozostając na gruncie „spraw cywilnych” – sprawy, w których właściwy jest sąd rejonowy (art. 16 k.p.c.), oraz sprawy, w których właściwy jest sąd



okręgowy (art. 17 k.p.c.), przy czym przyjęte przez ustawodawcę kryteria tego podziału to przedmiot postępowania oraz wartość przedmiotu sporu.

Podsumowując, można przyjąć, że nie ma jednolitego kryterium, według którego można wyodrębnić „rodzaje spraw”, a różnorodność stosunków prawnych, na tle których mogą powstawać rozstrzygane przez sądy spory, uniemożliwia stworzenie pełnej systematyki spraw sądowych. Tym niemniej – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w stwierdzającym zgodność z Konstytucją nieobowiązującego już przepisu art. 32 w związku z art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 88 ze zm.) wyroku z dnia 16 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 34/03 – kryteria wprowadzone do kwestionowanego przepisu, „rodzaj sprawy i stopień jej zawichości”, są jasne i zrozumiałe nie tylko dla prawników, ale także dla stron postępowania (OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102).

W kontekście dotychczasowych rozważań można zatem przyjąć, że, w świetle wytycznych zawartych w upoważnieniach ustawowych z art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 22<sup>5</sup> ust. 3 u.r.p., wartość przedmiotu sprawy jest wyznacznikiem rodzaju sprawy (o prawa majątkowe lub niemajątkowe) oraz jej zawichości i wymaganego nakładu pracy adwokata (radcy prawnego), według zasady „im wyższa wartość przedmiotu sprawy, tym większa jej zawichość i większy nakład pracy adwokata (radcy prawnego)”. Pozwala to na określenie czwartego (wtórnego – wynikającego z uwzględnienia kryteriów „rodzaju” i „zawichości” sprawy oraz „wymaganego nakładu pracy adwokata/radcy prawnego”) kryterium zasad ustalania stawki minimalnej, według której im wyższa wartość przedmiotu sprawy, tym większa powinna być wysokość stawki minimalnej. Wskazany pogląd został wyartykułowany wprost w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów Sądu Najwyższego z 24 lutego 2011 r., sygn. I PZP 6/10, mającej moc zasady prawnej (OSNP nr 21 22/2011, poz. 268), w której również – co trzeba przyznać – wyrażono pewne wątpliwości – w zakresie unormowania § 2 ust. 2 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności

adwokackie – co do dopuszczalności „uzupełnienia w akcie wykonawczym przesłanek ustawowych” zasądzenia opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego. Godzi się zauważyć, że Wnioskodawca, formułując odmienną tezę – o braku możliwości powiązania przesłanki wartości przedmiotu sprawy z jej zawilnością i wymaganym nakładem pracy adwokata (radcy prawnego) – posiłkował się tezami zawartymi w powołanej uchwale. W rzeczywistości jednak, jak dowodzi przytoczony we wniosku fragment tego judykatu *in extenso*, sięgnięto do zdania odrębnego do uchwały, przedstawionego przez trzech sędziów.

Niezależnie od powyższego nie można – jak się wydaje – podzielić bez poważnych zastrzeżeń tezy Rzecznika Praw Obywatelskich, że nie istnieje żadna prosta zależność pomiędzy wartością przedmiotu sprawy, zawisłej przed sądem, a jej skomplikowaniem oraz nakładem pracy adwokata (radcy prawnego). Istotnie, zależność taka zapewne nie wystąpi w każdej konkretnej sprawie, a różnorodność stanów faktycznych może niejednokrotnie w sposób jaskrawy zaprzeczyć przyjętemu w kwestionowanych przepisach rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych założeniu. Tym niemniej uznanie, że im wyższa wartość przedmiotu sprawy, tym większa jej zawilność i większy nakład pracy adwokata (radcy prawnego), jako pewnego rodzaju uogólnienie, jest uprawnione. Z natury rzeczy bowiem określenie stawek minimalnych musi opierać się na tego rodzaju presumpcji, przy czym dotyczy to przecież nie tylko stawek minimalnych określonych w paragrafach szóstych rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, ale także stawek określonych w innych przepisach, dotyczących poszczególnych rodzajów spraw, w których zróżnicowanie wysokości stawek minimalnych również opiera się na pewnych generalizujących założeniach. Warto zauważyć, że kwestionowana przez Rzecznika Praw Obywatelskich teza o istnieniu ogólnej

zależności pomiędzy wartością przedmiotu sprawy a jej skomplikowaniem jest w pewnym zakresie dostrzegalna w konstrukcji opłat sądowych, w szczególności opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe (art. 13 u.k.s.c.). Niezależnie bowiem od tego, że regulacje w zakresie kosztów postępowania (w tym opłat sądowych, wnoszonych przez strony domagające się ochrony sądowej) spełniają rozmaite funkcje – również stymulujące zachowania uczestników postępowania – to nie ulega jednocześnie wątpliwości, że jednym z celów nałożenia na strony postępowania sądowego obowiązku uiszczenia opłat sądowych jest ich częściowy udział w pokrywaniu kosztów związanych z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości (*vide* – Katarzyna Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2008, s. 299). Również wzmiankowane już przepisy o właściwości rzeczowej, w tym art. 17 pkt 4 k.p.c., wedle którego do właściwości rzeczowej 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, wskazują, że ustawodawca podziela założenie, zgodnie z którym im większa wartość przedmiotu sporu, tym większy jest stopień skomplikowania sprawy.

W zaskarżonych paragrafach czwartych ust. 1 rozporządzeń w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych wskazano, że wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia. Przepisy te mają charakter reguły ogólnej, której konkretyzacja następuje w poszczególnych unormowaniach rozporządzeń, w których określono konkretne stawki w poszczególnych rodzajach spraw. Fakt, iż w paragrafach 4 ust. 1 powołanych rozporządzeń nie wskazano, jako przesłanki

określenia wysokości stawek minimalnych, ani zawichości sprawy, ani wymaganego nakładu pracy adwokata (radcy prawnego), nie oznacza, że w rzeczywistości autor aktów wykonawczych kategorii te pominął, zastępując je – nieprzewidzianą w upoważnieniach ustawowych – przesłanką „wartości przedmiotu sprawy”.

W wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. akt U 8/08, Trybunał Konstytucyjny, analizując unormowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej pod kątem ich zgodności z upoważnieniem, zawartym w ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie (aktualny tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.), stwierdził, że wobec całego rozporządzenia (aktu wykonawczego jako takiego) nie można postawić generalnego zarzutu braku realizacji ustawowych wytycznych. Jedynie bowiem skonfrontowanie brzmienia konkretnych przepisów rozporządzenia z ustawowymi wytycznymi wyznacza zakres zaskarżenia (niezgodność materialną). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił również, że prawidłowe ukształtowanie wysokości maksymalnych stawek taksy notarialnej, przy uwzględnieniu wszystkich wytycznych, jest zadaniem skomplikowanym, co nie pozostaje bez wpływu również na trudności w ocenie wypełnienia tego zadania przez autora aktu wykonawczego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, niesłuszny jest pogląd, że ukształtowanie maksymalnych stawek taksy notarialnej w odniesieniu do konkretnej czynności notarialnej musi być zgodne ze wszystkimi wytycznymi wymienionymi w upoważnieniu, zwłaszcza gdy niektóre z nich pozostają ze sobą w pewnej kolizji. Z upoważnienia wynika bowiem, skierowany do autora aktu wykonawczego, nakaz wzięcia pod uwagę (rozważenia) sprzecznych interesów i – po przeprowadzeniu „rachunku aksjologicznego” – dojścia na tym tle do odpowiedniego kompromisu (*vide* – OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 52).

W świetle przedstawionego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego można zatem wysnuć wniosek, iż sama treść paragrafów 4 ust. 1 rozporządzeń w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych nie może przesądzać, iż Minister Sprawiedliwości wykroczył poza granice upoważnienia ustawowego oraz że pominął (nie wziął pod uwagę) wszystkich zawartych w nim wytycznych. Do przeciwnych wniosków prowadzi analiza poszczególnych przepisów rozporządzeń, w szczególności tych, w których, poza kwestionowanym § 6, występuje „wartość przedmiotu sprawy” jako przesłanka decydująca o wysokości stawki minimalnej. Jej przyjęcie w konkretnych rodzajach spraw nie tylko realizuje wskazaną wcześniej zasadę „im wyższa wartość przedmiotu sprawy, tym większa jej zawilóść i wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego)”, ale wysokość stawki minimalnej poddana jest – dodatkowo – korekturze również ze względu na przesłanki zawilóści sprawy i wymaganego nakładu pracy adwokata (radcy prawnego).

Na gruncie rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z taką sytuacją mamy do czynienia np. w:

- § 8 pkt 1 rozporządzenia, w którym przewiduje się, że stawka minimalna w sprawie o stwierdzenie zasiedzenia własności nieruchomości wynosi 50 % stawki obliczonej na podstawie § 6, w § 8 pkt 6 – stanowiącym, że stawka minimalna w sprawie o zniesienie współwłasności to stawka obliczona na podstawie § 6 od wartości udziału współwłaściciela zastępowanego przez adwokata lub radcę prawnego, a w wypadku zgodnego wniosku uczestników – 50 % tej stawki, a – zgodnie z § 8 pkt 8 w sprawie o usunięcie niezgodności między treścią wpisu w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym – 50 % stawki obliczonej na podstawie § 6 od wartości prawa dotkniętego niezgodnością;
- § 9 pkt 3 rozporządzenia, zgodnie z którym stawka minimalna w sprawie o dział spadku to stawka określona na podstawie § 6 rozporządzenia liczona od wartości udziału spadkowego uczestnika zastępowanego przez

adwokata, a w razie działu na zgodny wniosek uczestników postępowania – 50 % tej stawki;

- § 11 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia, wedle którego stawkę minimalną w sprawach egzekucyjnych określono: przy egzekucji z nieruchomości – na 50 % stawki obliczonej na podstawie § 6 rozporządzenia, przy egzekucji innego rodzaju – 25 % tej stawki.

Przepisy odpowiadające treścią wymienionym powyżej zawarto w § 7 pkt 1, 6 i 8, § 8 pkt 3 i § 10 pkt 7 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Uwzględniając powyższe, należy stwierdzić, iż § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia są zgodne z art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zaś § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy oraz wartości egzekwowanego roszczenia, a także § 6 tego rozporządzenia są zgodne z art. 22<sup>5</sup> ust. 3 u.r.p. oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.