



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Irena Lipowicz

Warszawa, 28.11.2014

IV.5150.4.2014.ST

Trybunał Konstytucyjny

Warszawa

Wniosek

Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.)

wnoszę 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, 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 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP,

- 2) § 4 ust. 1 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 (Dz. U. z 2013, poz. 490) 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 z art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP.

Uzasadnienie

Analiza skarg wpływających do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich ujawniła problem zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów regulujących materię minimalnych stawek za czynności adwokackie i czynności radców prawnych.

Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188 ze zm.) opłaty za czynności adwokackie ustala

umowa zawarta z klientem. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych określa, 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. 2 Prawa o adwokaturze). Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określa także, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze). Ponadto koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa (art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze). Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia tych kosztów, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc (art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze).

Z kolei w myśl art. 22⁵ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65 ze zm.) opłaty za czynności radców prawnych wykonujących zawód w kancelariach radców prawnych lub w spółkach, o których mowa w art. 8 ust. 1, oraz zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej ustala umowa z klientem. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady

Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określa, 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, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego (art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych). Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określa, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, o których mowa w art. 22⁵ ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego (art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych). Ponadto koszty pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu ponosi Skarb Państwa (art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych). Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, określa w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ich ponoszenia, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc (art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych).

Na podstawie powołanych powyżej upoważnień ustawowych zostało wydane 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) zwane dalej rozporządzeniem w sprawie opłat za czynności adwokackie 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 490) zwane dalej rozporządzeniem w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju, a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego roszczenia. Natomiast w razie zmiany w toku postępowania wartości stanowiącej podstawę obliczenia opłaty, bierze się pod uwagę wartość zmienioną, poczynając od następnej instancji (§ 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie). Bezpośrednim rezultatem uzależnienia wysokości stawki minimalnej od wartości przedmiotu sprawy (wartości egzekwowanego świadczenia) jest treść § 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, zgodnie z którą 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.

Treść powołanych powyżej przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie została powtórzona w przepisach § 4 ust. 1 i § 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

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 oraz § 6 tego rozporządzenia, a także § 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 oraz § 6 tego rozporządzenia są niezgodne z treścią upoważnień ustawowych zawartych w art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz w art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych.

Wydając rozporządzenia na podstawie wskazanych powyżej upoważnień ustawowych, Minister Sprawiedliwości miał określić stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Określając stawki minimalne Minister Sprawiedliwości związany był zatem kierunkiem wyznaczonym przez ustawodawcę, a mianowicie rodzajem i zawilnością sprawy oraz wymaganym nakładem pracy adwokata (radcy prawnego).

Treść § 4 ust. 1 kwestionowanych rozporządzeń prowadzi do jednoznacznego wniosku, że organ wydający rozporządzenia sam dostrzega różnicę pomiędzy wartością przedmiotu sprawy, a jej rodzajem, skoro „wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju”. Już sam normodawca dostrzega więc, że

określenia „wartość przedmiotu sprawy” i „rodzaj sprawy” nie są określeniami zamiennymi. Nie ulega zaś wątpliwości, że upoważnienia ustawowe zawarte w art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz w art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych nie zawierają umocowania do uzależnienia w rozporządzeniach minimalnej stawki za czynności adwokackie i czynności radców prawnych od wartości przedmiotu sprawy. Upoważnienia te pozwalają wyłącznie w tym zakresie uzależnić minimalną wysokość stawek od rodzaju sprawy. Stąd też – w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich – uzależnienie w kwestionowanych przepisach rozporządzeń stawki minimalnej od wartości przedmiotu sprawy (a w postępowaniu egzekucyjnym – od wartości egzekwowanego świadczenia) nastąpiło z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego. Upoważnienia do uregulowania materii minimalnych stawek nie zawierały bowiem umocowania do przyjęcia jako kryterium tej regulacji kryterium wartości przedmiotu sprawy ani też kryterium wartości egzekwowanego świadczenia.

Nie można również przyjąć, że odwołanie się przez Ministra Sprawiedliwości do wartości przedmiotu sprawy realizuje te części upoważnień zawartych w art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, które nakazują uwzględniać przy określaniu stawek minimalnych zawłość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Nie istnieje bowiem żadna prosta zależność pomiędzy wartością przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem, a jej skomplikowaniem oraz nakładem pracy adwokata (radcy prawnego). Stopień skomplikowania spraw o niewielkiej wartości przedmiotu sporu bywa niejednokrotnie większy niż spraw o dużej wartości przedmiotu sporu, ta ostatnia okoliczność jest często zupełnie przypadkowa. Również nakład pracy adwokata (radcy prawnego) w sprawach o niskiej wartości

przedmiotu sporu może być większy niż nakład pracy adwokata (radcy prawnego) w sprawach o dużej wartości przedmiotu sporu. Przykładowo sprawy o roszczenia pieniężne również dużej wartości są rozpoznawane w postępowaniu nakazowym (art. 484¹ – art. 497 k. p. c.) czy też w postępowaniu upominawczym (art. 497¹ – art. 505 k. p. c.). Są one rozpoznawane przez sąd na posiedzeniu niejawnym, co w oczywisty sposób (nie istnieje konieczność stawiennictwa na rozprawie) rzutuje na nakład pracy adwokata (radcy prawnego) niezbędny do prowadzenia sprawy.

W powyższym kontekście należy wskazać, że problem ten został dostrzeżony w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2011 r. (sygn. akt I PZP 6/10, OSNP z 2011 r., Nr 21-22, poz. 268). Stwierdzono w nim, że w § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie „(...) ustanowiono zatem niewskazane w ustawie kryterium określania stawek minimalnych, jakim jest wartość przedmiotu sprawy, którego nie można utożsamiać z pominiętymi w tymże przepisie ustawowymi przesłankami w postaci zawilości sprawy i nakładu pracy pełnomocnika. Nie ma bowiem żadnych przekonywujących argumentów na potwierdzenie tezy o istnieniu prostej zależności między wartością przedmiotu sporu, a stopniem jego skomplikowania i wysiłkiem adwokata w wyjaśnianiu sprawy. Praktyka sądowa często przeczy prawdziwości powyższej tezy.”

Przedstawione uwagi prowadzą do wniosku, że § 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 Prawa o adwokaturze. Z kolei § 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 wykracza poza granice upoważnienia ustawowego zawartego w art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych.

W rezultacie – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – kwestionowane przepisy rozporządzeń są również niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP. W myśl wskazanego art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., sygn. akt P 1/01, OTK z 2002 r. Nr 3/A, poz. 36; wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r. Nr 1/A, poz. 3; wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., sygn. akt U 2/08, OTK z 2009 r. Nr 4/A, poz. 56) rozporządzenie jest aktem normatywnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. W związku z tym rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (a więc nieopartego tylko na domniemaniu ani wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Musi ono ponadto być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy.

Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny (m. in. wyrok z dnia 31 maja 2010 r., sygn. akt U 4/09, OTK z 2010 r. Nr 4/A, poz. 36; wyrok z dnia 30 lipca 2013 r., sygn. akt U 5/12) funkcją rozporządzenia jest wykonywanie ustawy, a nie jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Akt ten ściśle jest

związany z wolą ustawodawcy wyrażoną w delegacji ustawowej. Istnieje w związku z tym funkcjonalny związek między ustawą a wydanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Oba te akty tworzą swoistą całość zdeterminowaną przez ustawodawcę. Z tego również względu zakres swobody prawodawcy delegowanego jest wyznaczony pozytywnie przez wskazanie zakresu spraw przekazanych do unormowania w rozporządzeniu oraz negatywnie przez wymaganie braku niezgodności z normami hierarchicznie wyższymi. W konsekwencji rozporządzenie jako akt wykonawczy nie może normować materii w ogóle nieuregulowanych w ustawie, nawet jeśli wydawało się to z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe lub pożądane. Brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w choćby nieprecyzyjności upoważnienia lub pominięciu treści istotnych dla prawidłowego wykonania ustawy, musi być interpretowany ściśle – jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w oznaczonym zakresie. W konsekwencji interpretacji przepisów przyznających kompetencje normodawcze nie można dokonywać przy pomocy wykładni rozszerzającej i celowościowej.

Uwagi powyższe nabierają szczególnego znaczenia wówczas, gdy materia regulowana aktem wykonawczym w sposób bezpośredni dotyczy chronionych konstytucyjnie praw jednostki. Tak jest też w tym przypadku, gdyż regulacje określające minimalne stawki opłat za czynności adwokackie (radców prawnych) w sposób bezpośredni dotyczą sfery chronionych na podstawie art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji RP praw majątkowych (wynagrodzenia adwokata i radcy prawnego za czynności wykonywane w imieniu i na rzecz klienta przed organami wymiaru sprawiedliwości). Jak zaś wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny (m. in.

wyrok z dnia 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06, OTK z 2007 r. Nr 1/A, poz. 3), im bardziej dana regulacja wpływa na korzystanie z wolności lub praw konstytucyjnych, tym bardziej precyzyjnie powinna być regulowana w ustawie i tym mniej miejsca pozostaje na regulację wykonawczą. Oznacza to, że w systemie prawa nie może pojawić się regulacja podustawowa, która nie ma wyraźnego i bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy wykonaniu ustawy.

Powyższych wymogów nie spełniają kwestionowane przepisy rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich treść upoważnień ustawowych zawartych w art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze oraz w art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych wskazuje w sposób jednoznaczny, że ustawodawca nie udzielił upoważnienia do uregulowania materii stawek opłat minimalnych za czynności adwokacie i czynności radców prawnych w zależności od wartości przedmiotu sprawy. Ściśle interpretowane upoważnienia ustawowe pozwalały Ministrowi Sprawiedliwości powiązać minimalną wysokość tych stawek wyłącznie z rodzajem i zawilocią sprawy oraz nakładem pracy adwokata (radcy prawnego). W rezultacie Minister Sprawiedliwości nie posiadał kompetencji normodawczych umożliwiających powiązanie w rozporządzeniach stawek opłat minimalnych z wartością przedmiotu sprawy. Oznacza to, że kwestionowane przepisy rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych są także niezgodne z art. 92 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP.

W związku z tym, że skierowane przez Rzecznika Praw Obywatelskich w tej sprawie wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości nie spotkało się z jego aprobatą,

uznałam za konieczne przedstawienie problemu do rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny. Dlatego też, wnoszę jak na wstępie.

Irène Jipouw