

5/A/2018

WYROK

z dnia 19 grudnia 2017 r.

Sygn. akt U 1/14*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Michał Warciński – przewodniczący

Grzegorz Jędrejek

Julia Przyłębska – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 19 grudnia 2017 r., wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o zbadanie zgodności:

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

o r z e k a:

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 oraz z 2015 r. poz. 616 i 1079) w zakresie, w jakim uzależnia wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie od wartości przedmiotu sprawy oraz od wartości egzekwowanego roszczenia, oraz § 6 tego rozporządzenia są zgodne z art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999 i 2261 oraz z 2017 r. poz. 1139) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 stycznia 2018 r. w Dz. U. poz. 16.

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 pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490 oraz z 2015 r. poz. 617 i 1078) 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 zgodne z art. 22⁵ ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870) oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. We wniosku z 28 lutego 2014 r. Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) wniósł o stwierdzenie niezgodności: § 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; dalej: rozporządzenie z 2002 r. 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 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.; dalej: prawo o adwokaturze) i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz § 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 pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490; dalej: rozporządzenie z 2002 r. 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 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.; dalej: ustawa o radcach prawnych) i z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Uzasadniając swoje stanowisko, Rzecznik wskazał, że wydając rozporządzenia na podstawie upoważnień ustawowych, Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) miał określić stawki minimalne za czynności adwokackie i czynności radców prawnych, uwzględniając rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Określając stawki minimalne, Minister związany był zatem kierunkiem wyznaczonym przez ustawodawcę, tj. rodzajem i zawartością sprawy oraz wymaganym nakładem pracy adwokata (radcy prawnego).

W ocenie Rzecznika, treść § 4 ust. 1 obu kwestionowanych rozporządzeń prowadzi do jednoznacznego wniosku, że normodawca sam dostrzega różnicę pomiędzy wartością przedmiotu sprawy a jej rodzajem, skoro „[w]ysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sprawy lub jej rodzaju”. Określenia „wartość przedmiotu sprawy” i „rodzaj sprawy” nie są zatem 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 uzależnić minimalną wysokość stawek od rodzaju sprawy. Stąd też – w ocenie Rzecznika – 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.

Zdaniem Rzecznika, nie można również przyjąć, że odwołanie się przez Ministra 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 zawilość 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, podobnie jak nakład pracy adwokata (radcy prawnego).

Przedstawione uwagi prowadzą, zdaniem Rzecznika, do wniosku, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. 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 z 2002 r. 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.

1.2. W rezultacie Rzecznik zarzucił, że kwestionowane przepisy rozporządzeń są również niezgodne z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, zgodnie z którym rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

Zdaniem Rzecznika, 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 adwokackie i czynności radców prawnych w zależności od wartości przedmiotu sprawy. Ścisłe interpretowane upoważnienia ustawowe pozwalały Ministrowi powiązać minimalną wysokość tych stawek wyłącznie z rodzajem i zawilością sprawy oraz nakładem pracy adwokata (radcy prawnego). W rezultacie Minister nie miał kompetencji normodawczych umożliwiających powiązanie w rozporządzeniach stawek opłat minimalnych z wartością przedmiotu sprawy.

2. Pismem z 8 maja 2014 r. stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, który wniósł o stwierdzenie, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. 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 z 2002 r. 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 są zgodne z art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych oraz z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

2.1. Uzasadniając swoje stanowisko, Minister wskazał, że w samej treści upoważnień ustawodawca zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w drodze aktów wykonawczych stawek minimalnych za czynności adwokatów oraz radców prawnych, a jedynie w wytycznych do wydania tych aktów posłużył się bardzo ogólnym i pojemnym zwrotem „rodzaj i zawilość sprawy”. W związku z tym z natury rzeczy wytyczne są wskazaniem, które prawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie znaczy 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. Takie stanowisko jest również uprawnione, gdy ustawodawca w wytycznych posługuje się pojęciami niedookreślonymi, które następnie organ wydający akt wykonawczy musi wypełnić treścią normatywną, aby je prawidłowo zrealizować. W rezultacie należy stwierdzić, że nie doszło w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i w rozporządzeniu z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych do przekroczenia ram upoważnień ustawowych, gdyż zarzuty wnioskodawcy *de facto* dotyczą domniemanego niewykonania wytycznych co do treści upoważnień.

2.2. W ocenie Ministra, zaniechanie użycia *expressis verbis* wyrażenia „wartość przedmiotu sporu” w treści wytycznych do wydania aktu nie oznacza automatycznie, że regulacje zawarte w §§ 4 ust. 1 kwestionowanych rozporządzeń z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych są niezgodne odpowiednio z art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, a także z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Trzeba podkreślić, że niniejsze upoważnienia, zobowiązując Ministra do uregulowania w akcie wykonawczym stawek minimalnych za czynności adwokacie (radcowskie), w wytycznych nakazały mu uwzględnić rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Użyte w tych wytycznych szerokie pojęcie „rodzaj spraw” nie zawiera dodatkowych znamion dookreślających to określenie i tym samym wskazujących na to, że ustawodawca preferuje przy ustanawianiu spraw konkretne kryteria, które ograniczałyby organ wykonawczy w ustalaniu typologii spraw, stanowiących podstawę do kalkulowania wynagrodzeń zawodowych pełnomocników.

Ustawodawca nie wskazuje, czy to określenie nawiązuje do ogólnego kryterium rozróżniania spraw ze względu na gałąź prawa materialnego regulującego te stosunki, czy też posługuje się kryterium funkcjonalnym, wiążącym rodzaj sprawy z typem postępowania, w którym sprawa jest rozpoznawana.

Z powyższych względów nie można w jednoznaczny sposób przyjąć, że pojęcie „rodzaju spraw” nawiązuje wyłącznie do jakiegoś jedyne kryterium, według którego następuje wyróżnianie spraw, gdyż ustawodawca nie zawarł żadnych wskazówek w tym zakresie. Posłużenie się takim ogólnym pojęciem wskazuje na to, że Ministrowi został pozostawiony znaczny margines swobody w ustalaniu kryteriów wyodrębniania spraw, według której to klasyfikacji następuje różnicowanie stawek minimalnych. Należy zatem uznać, że w świetle niedookreślonej treści pojęcia „rodzaju spraw” przepisy zawierające upoważnienia ustawowe zezwalają na posłużenie się przez organ wykonawczy różnymi kryteriami różnicującymi sprawy, do których należy zaliczyć także wartość przedmiotu sporu, co jest charakterystyczne dla spraw, których przedmiotem są roszczenia pieniężne.

2.3. Minister podniósł również, że posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym pojęciem „rodzaju spraw” ma swoje uzasadnienie wynikające z różnorodności spraw, niedających się zakwalifikować w jednoznaczny sposób ze względu na ich przedmiot. Upoważnienie zawarte w obydwu ustawach dotyczy wszystkich czynności, które są

wykonywane przez adwokatów i radców prawnych w postępowaniach przed organami szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości (w tym przed sądami administracyjnymi), a więc dotyczących stosunków z zakresu szeroko pojętego prawa cywilnego, karnego, jak i administracyjnego. Z uwagi na powyższy zakres przedmiotowy oddziaływania obu ustaw i brak możliwości wyróżnienia wszystkich rodzajów spraw według jednego tylko kryterium nawiązującego do przedmiotu sprawy, ustawodawca posłużył się pojęciem zbiorczym przez użycie pojęcia „rodzaj sprawy”.

3. W piśmie z 27 października 2015 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) wniósł o stwierdzenie, że zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych są zgodne ze wskazanymi we wniosku wzorcami kontroli.

3.1. Odnosząc się do zarzutów podniesionych we wniosku co do §§ 6 obu rozporządzeń, Prokurator zwrócił uwagę, że nie ma jednolitego kryterium według którego można wyodrębnić „rodzaje spraw”, a różnorodność stosunków prawnych, na tle których mogą powstawać rozstrzygane przez sąd spory, uniemożliwia stworzenie pełnej systematyki spraw sądowych. Można zatem, w jego ocenie, przyjąć, że w świetle wytycznych zawartych w upoważnieniach ustawowych z art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, 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)”. Zdaniem Prokuratora, pozwala to na określenie czwartego (wtórnego – wynikającego z uwzględnienia kryteriów „rodzaju” i „zawichości” sprawy oraz „wymaganego nakładu pracy adwokata i radcy prawnego”) kryterium zasad ustalania stawki minimalnej, według której im wyższa wartość przedmiotu sprawy, tym wyższa powinna być wysokość stawki minimalnej.

Prokurator, polemizując ze stanowiskiem Rzecznika o braku prostej zależności między wartością przedmiotu sprawy a jej skomplikowaniem oraz nakładem pracy adwokata (radcy prawnego), przywołał m.in. regulacje w zakresie opłat sądowych, w szczególności opłaty stosunkowej w sprawach o prawa majątkowe (art. 13 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych; Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.) czy art. 17 pkt 4 kodeksu postępowania cywilnego, określający właściwość rzeczową sądów okręgowych w sprawach o prawa majątkowe. W jego ocenie, świadczy to o tym, że ustawodawca podziela założenie, zgodnie z którym im większa wartość przedmiotu sporu, tym większy jest stopień skomplikowania sprawy.

3.2. W odniesieniu do zarzutów sformułowanych wobec §§ 4 obu rozporządzeń Prokurator zwrócił uwagę, że okoliczność, iż w przepisach tych nie wskazano jako przesłanek określenia stawek minimalnych ani zawichości sprawy, jak też wymaganego nakładu pracy adwokata (radcy prawnego) nie oznacza, że w rzeczywistości normodawca pominął te kategorie, zastępując je nieprzewidzianą w upoważnieniach ustawowych przesłanką wartości przedmiotu sprawy. Analiza poszczególnych przepisów rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych wskazuje, że przyjęcie wartości przedmiotu sprawy jako przesłanki decydującej o wysokości stawki minimalnej w konkretnych rodzajach spraw nie tylko realizuje zasadę, że im wyższa wartość przedmiotu sprawy tym większa jej zawichość i wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego), ale dodatkowo koryguje wysokość stawki również ze względu na przesłankę zawichości sprawy i wymaganego nakładu pracy adwokata (radcy prawnego).

II

Art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) dopuszcza możliwość rozpoznania wniosku na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie spełniona została powyższa przesłanka.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Podstawa prawna postępowania przed Trybunałem.

3 stycznia 2017 r. weszła w życie (z wyjątkiem kilku przepisów, które weszły w życie następnego dnia po jej ogłoszeniu oraz kilkunastu, które wejdą w życie 1 stycznia 2018 r.) ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uoTK, ustawa o organizacji TK). Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074), do postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy o organizacji TK stosuje się przepisy tej ustawy, zaś czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach pozostają w mocy.

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego wnioskiem Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej: Rzecznik) z 28 lutego 2014 r. zastosowanie znajdują przepisy ustawy o organizacji TK.

2. Przedmiot kontroli.

Rzecznik zakwestionował § 4 ust. 1 i § 6 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 z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie) oraz § 4 ust. 1 i § 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych).

2.1. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. 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. Bezpośrednim rezultatem uzależnienia wysokości stawki minimalnej od wartości przedmiotu sprawy (wartości egzekwowanego świadczenia) jest treść § 6 rozporządzenia z 2002 r. 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 1500 zł – 180 zł;
- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 600 zł;

- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1200 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 2400 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 3600 zł;
- 7) powyżej 200 000 zł – 7200 zł.

Treść powołanych wyżej przepisów rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie została powtórzona w § 4 ust. 1 i § 6 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

2.2. Akty prawne, w których zawarte są zakwestionowane przez Rzecznika przepisy, utraciły moc obowiązującą. 1 stycznia 2016 r. weszły w życie cztery rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie); w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801; dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie kosztów adwokackich); w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. poz. 1804, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych) oraz w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. poz. 1805, dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie kosztów radcowskich). Na podstawie § 22 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i § 22 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych dotychczas obowiązujące rozporządzenie z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenie z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych utraciły moc.

W wyniku kolejnych zmian legislacyjnych moc utraciły rozporządzenie z 2015 r. w sprawie kosztów adwokackich i rozporządzenie z 2015 r. w sprawie kosztów radcowskich. 2 listopada 2016 r. weszły bowiem w życie dwa rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.: w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1714; dalej: rozporządzenie z 2016 r. w sprawie kosztów adwokackich) oraz w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. poz. 1715; dalej: rozporządzenie z 2016 r. w sprawie kosztów radcowskich); zob. § 23 tych rozporządzeń.

2.3. Podsumowując, problematyka opłat za czynności adwokatów (radców prawnych) oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata (radcę prawnego) z urzędu jest obecnie uregulowana w następujących aktach prawnych: rozporządzeniu z 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie; rozporządzeniu z 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych; rozporządzeniu z 2016 r. w sprawie kosztów adwokackich oraz rozporządzeniu z 2016 r. w sprawie kosztów radcowskich.

W odniesieniu do materii uregulowanej w przepisach zakwestionowanych przez Rzecznika, §§ 4 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych nie mają swoich odpowiedników w nowych aktach prawnych. Natomiast stawki minimalne określone w zakwestionowanych §§ 6 rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych są obecnie określone w §§ 2 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

3. Utrata mocy obowiązującej przepisu jako obligatoryjna przesłanka umorzenia postępowania przed Trybunałem.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 uoTK Trybunał na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Ocena, czy zachodzi wymieniona przesłanka umorzenia postępowania wymaga ustalenia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi bowiem do utraty jego mocy obowiązującej.

3.1. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym jeszcze na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. zamiast wielu wyrok TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11, cz. III, pkt 2.1.).

3.2. Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał zwrócił uwagę, że zgodnie z § 21 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i § 21 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tych rozporządzeń do czasu zakończenia postępowania w danej instancji stosuje się przepisy dotychczasowe. Nie ulega zatem wątpliwości, że z mocy przywołanych przepisów intertemporalnych nie nastąpiła utrata mocy obowiązującej przepisów zakwestionowanych przez Rzecznika. Nie zachodzi zatem ujemna przesłanka procesowa, o której mowa w art. 59 ust. 1 pkt 4 uoTK.

4. Problem konstytucyjny.

4.1. Stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) opłaty za czynności adwokackie ustala umowa zawarta z klientem. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej (dalej: NRA) i Krajowej Rady Radców Prawnych (dalej: KRRP), 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 zawilocią sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata (art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze). Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii NRA i KRRP, określa także, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawilocią sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze).

W myśl art. 22⁵ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870; dalej: ustawa o radcach prawnych) opłaty za czynności radców prawnych wykonujących zawód w kancelariach radców prawnych lub w spółkach, o których mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o radcach prawnych, oraz zatrudnionych na podstawie umowy cywilnoprawnej ustala umowa z klientem. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii KRRP oraz NRA, 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 KRRP oraz NRA, 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).

4.2. Zarzut sformułowany przez Rzecznika dotyczy przekroczenia przez Ministra Sprawiedliwości, przy określaniu stawek minimalnych za czynności adwokata (radcy prawnego), granic ustawowych upoważnień zawartych w art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Zdaniem Rzecznika, Minister Sprawiedliwości miał określić stawki minimalne za czynności adwokackie i radcowskie, mając na względzie rodzaj i zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego). Upoważnienia ustawowe nie zawierają umocowania do uzależnienia minimalnej stawki od wartości przedmiotu sprawy (wartości egzekwowanego roszczenia). Tym samym, w ocenie Rzecznika, zakwestionowane przepisy zostały wydane z naruszeniem upoważnień ustawowych z art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, a w rezultacie także z naruszeniem art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, dotyczącego treści ustawowych upoważnień oraz warunków wydawania aktów wykonawczych.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, istotą rozpatrywanej sprawy jest zarzut naruszenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa ze względu na przekroczenie przez podmiot upoważniony do wydania rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego. Dla oceny zasadności zarzutu Rzecznika podstawowe znaczenie ma ustalenie, czy Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenia na podstawie powołanych wyżej upoważnień ustawowych, mógł użyć przy określaniu wysokości minimalnych stawek za czynności adwokatów (radców prawnych) dodatkowego kryterium w postaci wartości przedmiotu sporu.

5. Konstytucyjne zasady wydawania rozporządzeń.

5.1. Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Problem przekroczenia przez autora rozporządzenia granic upoważnienia ustawowego był wielokrotnie przedmiotem zainteresowania Trybunału Konstytucyjnego i doczekał się gruntownej analizy w licznych orzeczeniach (zob. przykładowo w wyrokach z: 4 listopada 1997 r., sygn. U 3/97, OTK ZU nr 3-4/1997, poz. 40; 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22; 5 października 1999 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 118; 26 października 1999 r., sygn. K 12/99, OTK ZU nr 6/1999, poz. 120; 29 maja 2002 r., sygn. P 1/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36; 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3; 30 kwietnia 2009 r., sygn. U 2/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 56; 31 maja 2010 r., sygn. U 4/99, OTK ZU nr 4/A/2010, poz. 36). Ze względu na bogaty dorobek orzecniczy w tym zakresie zbędne jest przedstawianie go w całości. Na potrzeby niniejszej sprawy Trybunał ograniczył się zatem do wskazania najistotniejszych kwestii, mających zasadnicze znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

5.2. Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i na podstawie udzielonych w niej upoważnień. 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 w zakresie określonym w upoważnieniu. 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 w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami.

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. To znaczy, 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 jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym.

Z drugiej strony, ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana).

5.3. Art. 92 Konstytucji nie zdefiniował pojęcia „wytycznych”. Na podstawie językowego rozumienia można uznać, że są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 Konstytucji 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” (wyrok z 14 grudnia 1999 r., sygn. K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162). Wytyczne mogą przybierać różną postać redakcyjną. Mogą one mieć zarówno charakter „negatywny” (tzn. wykluczenie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy tych, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i charakter „pozytywny” (np. wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie, ustawa musi zawierać albo pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Wytyczne nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść. Nigdy nie mogą mieć jednak czysto blankietowego charakteru (np. poprzestając jedynie na stwierdzeniu, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”). Całkowity brak wytycznych przesądza o niekonstytucyjności upoważnienia.

5.4. Podsumowując, wzajemne relacje między ustawą a rozporządzeniem oparte są zawsze na założeniu, że akt wykonawczy konkretyzuje przepisy ustawy. Art. 92 Konstytucji nakłada na ustawodawcę zwykłego obowiązek precyzyjnego i szczegółowego formułowania

zakresu delegacji, a na organy upoważnione do wydawania rozporządzeń – obowiązek ścisłego wykonywania delegacji. Tym samym akt wykonawczy jest ściśle związany z wolą ustawodawcy, wyrażoną w delegacji ustawowej. Wynika z tego bezwzględny zakaz modyfikowania czy uzupełniania upoważnienia w trakcie jego wykonywania, nawet jeśli może się to wydawać z jakiegokolwiek punktu widzenia celowe. Przepisy wykonawcze muszą pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych, ponieważ tylko w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych.

6. Analiza zgodności.

6.1. Upoważnienia zawarte w art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze oraz art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych nakazują Ministrowi Sprawiedliwości ustalenie opłaty, mając na uwadze „rodzaj” i „zawiełość sprawy” oraz „niezbędny nakład pracy” adwokata lub radcy prawnego. Rzecznik kwestionuje uzależnienie w rozporządzeniach wykonawczych wysokości wynagrodzenia od „wartości przedmiotu sporu” („wartości egzekwowanego roszczenia”).

6.2. Należy uznać, że zarzut wnioskodawcy nie jest uzasadniony. Trybunał wskazuje, że w samej treści upoważnień ustawodawca zobowiązał Ministra Sprawiedliwości do uregulowania, w drodze aktów wykonawczych, stawek minimalnych za czynności odpowiednio adwokatów oraz radców prawnych, a jedynie w wytycznych do wydania tych aktów posłużył się ogólnym i pojemnym zwrotem „rodzaj i zawiełość sprawy”. Wytyczne są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (por. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3-4/1998, s. 185-190, a także wyrok TK z 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 82).

W związku z tym – z natury rzeczy – wytyczne są wskazaniem, które ustawodawca 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. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zaistniała możliwość odnalezienia w treści całego prawa o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakimi są badane obydwa rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, ustanawiające minimalne stawki wynagrodzenia dla adwokatów oraz radców prawnych. 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. Takie stanowisko jest przede wszystkim uprawnione, gdy ustawodawca w wytycznych posługuje się pojęciami niedookreślonymi, które następnie organ wydający akt wykonawczy musi siłą rzeczy wypełnić treścią normatywną, aby je prawidłowo zrealizować.

6.3. Należy wskazać, że brak użycia pojęcia „wartość przedmiotu sporu” w treści delegacji ustawowej, nie jest jednoznaczne ze stwierdzeniem, że regulacje zawarte w kwestionowanych §§ 4 ust. 1 rozporządzeń z 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych są niezgodne odpowiednio z art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze i art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych, a także z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Trzeba bowiem wyraźnie zaznaczyć, że niniejsze upoważnienia, zobowiązując Ministra Sprawiedliwości do uregulowania w akcie

wykonawczym stawek minimalnych za czynności adwokacie (radcowskie), w wytycznych nakazały mu uwzględnić rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (radcy prawnego).

Użyte w tych wytycznych szerokie pojęcie „rodzaju spraw” nie zawiera dodatkowych znamion dookreślających to określenie i tym samym wskazujących na to, że ustawodawca preferuje przy ustanawianiu spraw określone kryteria, które ograniczałyby organ wykonawczy w ustalaniu typologii spraw, stanowiących podstawę do kalkulowania wynagrodzeń zawodowych pełnomocników. Jak słusznie zwrócił uwagę w swoim stanowisku Minister Sprawiedliwości, ustawodawca nie wskazuje, czy to określenie nawiązuje do ogólnego kryterium rozróżniania spraw ze względu na gałąź prawa materialnego regulującego te stosunki (sprawy cywilne, rodzinne i opiekuńcze, sprawy z prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, sprawy karne oraz sprawy administracyjne), czy też posługuje się kryterium funkcjonalnym, wiążącym rodzaj sprawy z typem postępowania, w którym sprawa jest rozpoznawana (w szczególności sprawy rozpoznawane na podstawie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2016 r. poz. 1822, ze zm.; ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1904 czy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).

Trybunał zwraca również uwagę na kryterium formalne, dotyczące możliwości zakwalifikowania danej sprawy, a tym samym określenia wysokości wynagrodzenia. W tym względzie należy podkreślić konieczność różnej kwalifikacji konkretnych spraw o charakterze cywilnym. W tym względzie charakterystyczne jest określanie przedmiotu sprawy cywilnej wyłącznie przez pryzmat roszczenia o charakterze materialnoprawnym, co wyłącza możliwość skonstruowania jednorodnej typologii spraw z uwzględnieniem jednego, ściśle określonego kryterium materialnoprawnego lub procesowego, według którego następowałoby różnicowanie wynagrodzeń pełnomocników.

Z powyższych względów nie można w jednoznaczny sposób przyjąć, że użyte w obu powołanych wyżej ustawach pojęcie „rodzaju spraw” nawiązuje wyłącznie do jakiegoś jednego kryterium, według którego następuje wyróżnianie spraw, gdyż ustawodawca nie zawarł żadnych wskazówek w tym zakresie. Posłużenie się przez ustawodawcę takim ogólnym pojęciem wskazuje na to, że Ministrowi Sprawiedliwości został pozostawiony margines swobody w ustalaniu kryteriów wyodrębniania spraw, według której to klasyfikacji następuje różnicowanie stawek minimalnych. Należy zatem uznać, że w świetle niedookreślonej treści pojęcia „rodzaju spraw” przepisy zawierające upoważnienia ustawowe zezwalają na posłużenie się przez organ wykonawczy różnymi kryteriami różnicującymi sprawy, do których należy zaliczyć także wartość przedmiotu sporu, która jest charakterystyczna dla spraw, których przedmiotem są roszczenia pieniężne.

6.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, podkreślenia wymaga również to, że posłużenie się przez ustawodawcę ogólnym pojęciem „rodzaju spraw” ma swoje uzasadnienie wynikające z różnorodności spraw, niedających się zakwalifikować w jednoznaczny sposób ze względu na ich przedmiot. Upoważnienie zawarte w obydwu ustawach dotyczy wszystkich czynności, które są wykonywane przez adwokatów i radców prawnych w postępowaniach przed organami wymiaru sprawiedliwości (w tym przed sądami administracyjnymi), a więc dotyczących stosunków z zakresu szeroko pojętego prawa cywilnego, karnego, jak i administracyjnego. Z uwagi na powyższy zakres przedmiotowy oddziaływania obu ustaw i brak możliwości wyróżnienia wszystkich rodzajów spraw według jednego tylko kryterium nawiązującego do przedmiotu sprawy, ustawodawca posłużył się pojęciem zbiorczym przez użycie określenia „rodzaju sprawy”.

Z tego względu ustawodawca posłużył się określeniem na tyle elastycznym i

niedookreślonym, żeby organ wykonawczy mógł w rozporządzeniu zastosować inne kryteria niż wynikające z przedmiotu sprawy w rozumieniu materialnoprawnym. W aktach wykonawczych określających wynagrodzenie pełnomocników do określenia rodzaju spraw posłużono się kilkoma zasadniczymi kryteriami, według których następuje identyfikacja spraw, które są podstawą do określania stawek minimalnych. Kryteria te są następujące:

1) wartość przedmiotu sprawy, która dotyczy roszczeń pieniężnych (§ 4 i § 6 rozporządzeń z 2002 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych);

2) przedmiotowy charakter spraw, wynikający z przepisów prawa materialnego bądź procesowego (np. § 7, § 8, § 9 rozporządzeń z 2002 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie i w sprawie opłat za czynności radców prawnych);

3) kryterium funkcjonalne, wynikające z rozpoznawania sprawy przez określony sąd (np. w § 14 ust. 2 pkt 1 lit. c rozporządzenia z 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, ustalono jednorodne stawki minimalne w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w wysokości 240 zł, bez względu na przedmiot sprawy).

Kryteria te mają charakter obiektywny, a przede wszystkim odpowiadają różnorodności spraw, w których adwokaci oraz radcowie prawni reprezentują swoich klientów. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej, a także przy uwzględnieniu poszczególnych rodzajów spraw, wskazanie wartości przedmiotu sprawy jako kryterium miarkującego wysokość wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego jest w pełni uzasadnione. Nie wykracza również poza treść delegacji ustawowej, albowiem mieści się w zakresie pojęcia „rodzajów spraw”. Ta ostatnia może być bowiem odnoszona nie tylko do poszczególnych kategorii spraw, np. spraw karnych, cywilnych, administracyjnych, ale również umocowuje organ wydający rozporządzenie wykonawcze do wskazania dalszych kategorii miarkujących wynagrodzenie profesjonalnych pełnomocników prawnych przy uwzględnieniu różnorodności tychże spraw.

Z powyższych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.