



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 05-05-2020 r.

Adam Bodnar

VII.561.5.2020.PKR

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z projektami rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o wysokości opłaty za egzaminy wstępne na aplikacje notarialną/ adwokacką/ radcowską/ komorniczą jakie pojawiły się na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji¹, uprzejmie przedstawiam Panu Ministrowi swoje uwagi do wskazanych projektów rozporządzeń.

Podstawę prawną do ukształtowania opłat wstępnych za egzaminy na aplikacje prawnicze stanowią odpowiednie przepisy ustaw o samorządach zawodowych: notariuszy, adwokatów, radców prawnych oraz komorników. Stosownie do zawartych tam uregulowań: Minister Sprawiedliwości po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych/Krajowej Rady Notarialnej/Naczelnej Rady Adwokackiej/Krajowej Rady Komorniczej) określa/i, w drodze rozporządzenia, wysokość opłaty - nie wyższą niż równowartość minimalnego wynagrodzenia za pracę, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, zwanego dalej "minimalnym wynagrodzeniem" - uwzględniając konieczność prawidłowego i efektywnego przeprowadzenia egzaminu wstępnego (art. 33⁴ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2020 r. poz. 75 ze zm.; art. 71e §2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie, Dz. U. 2019 r. poz. 540 ze zm.; art. 75d ust. 2 ustawy z dnia 26

¹ Druki nr B503, B501, B500, B499.

maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2019 r. poz. 1513 ze zm.; art. 70 ust. 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych, Dz. U. z 2020 r. poz. 121 ze zm.).

W roku 2019 opłaty za egzaminy wstępne na aplikacje kształtowały się na poziomie 1.125 zł². Ich wysokość została ustalana na podstawie rozporządzeń wydanych przez Ministra Sprawiedliwości³, w § 1 tych rozporządzeń wskazano, iż opłata za egzamin wstępny na aplikację adwokacką/radcowską/notarialną jest równa 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w roku przeprowadzenia egzaminu.

Na przełomie ostatnich lat minimalne wynagrodzenie za pracę kształtowało się na poziomie: 1750 zł (2015r.), 1850 zł (2016 r.), 2000 zł (2017 r.), 2100 zł (2018 r.), 2250 zł (2019 r.), 2.600 zł (2020 r.) . W najbliższych latach – zgodnie z zapowiedziami rządowymi – minimalne wynagrodzenie za pracę ma jeszcze wzrosnąć do kwoty 4000 zł.

Obecne projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości o wysokości opłaty za egzaminy wstępne na aplikację notarialną/adwokacką/radcowską/komorniczą zakładają wysokość opłaty za egzamin wstępny na poziomie 35% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, obowiązującego w roku przeprowadzenia egzaminu⁴.

W uzasadnieniu do każdego z tych rozporządzeń znajdujemy informację, iż z analizy kosztów przeprowadzenia egzaminów wstępnych na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną i komorniczą w roku 2019 wynika, że średni koszt przeprowadzenia tych

² Ogłoszenie o egzaminie wstępnym na aplikację radcowską w 2019 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ogloszenie-o-egzaminie-wstepnym-na-aplikacje-radcowska-w-2019-r>; Ogłoszenie o egzaminie wstępnym na aplikację notarialną w 2019 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ogloszenie-o-egzaminie-wstepnym-na-aplikacje-notarialna-w-2019-r>; Ogłoszenie o egzaminie wstępnym na aplikację adwokacką w 2019 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ogloszenie-o-egzaminie-wstepnym-na-aplikacje-adwokacka-w-2019-r>; data ostatniego dostępu 22.04.2020 r., Ogłoszenie o egzaminie wstępnym na aplikację komorniczą w 2019 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/ogloszenie-o-egzaminie-wstepnym-na-aplikacje-komornicza-w-2019-r>.

³ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację notarialną, Dz. U. z 2009 r, nr 149 poz. 1208; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację radcowską, Dz.U z 2009 r., nr 149 poz. 1207; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 września 2009 r. w sprawie wysokości opłaty za egzamin wstępny na aplikację adwokacką, Dz.U z 2009 r., nr 149 poz. 1206; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 grudnia 2018 r. w sprawie wysokości opłaty za udział w egzaminie wstępnym na aplikację komorniczą, Dz.U. z 2018 r. poz. 2434.

⁴ Druki nr B503, B501, B500, B499.

egzaminów w przeliczeniu na jednego zdającego wyniósł około 608 zł (średni koszt w przeliczeniu na jedną osobę zdającą egzamin na aplikację adwokacką: 605,72 zł, na aplikację radcowską: 548,19 zł, na aplikację notarialną: 648,14 zł, natomiast na aplikację komorniczą: 1860,25 zł). Całkowity koszt przeprowadzenia egzaminów wstępnych w 2019 r. wyniósł prawie 3 972 000 zł. Natomiast z tytułu opłaty za egzamin wstępny do budżetu państwa wpłynęła kwota około 7 350 000 zł. Po analizie powyższych danych, mając także na uwadze konieczność zapewnienia dostępu do zawodów prawniczych, proponuje się obniżenie wysokości opłaty za egzamin wstępny na ww. aplikacje do poziomu 35% minimalnego wynagrodzenia za pracę, tj. do kwoty 910 zł.

O ile sam fakt obniżenia opłat za egzaminy wstępne na aplikacje prawnicze uznać należy za krok w dobrym kierunku, to analiza uzasadnienia poszczególnych projektów oraz dołączonych do nich skutków regulacji wskazuje, iż nie rozważono wszystkich aspektów.

Trzeba zauważyć, że **mimo planowanego obniżenia wysokości opłaty za egzaminy wstępne, po raz kolejny w trzech wyżej wymienionych przypadkach, tj. aplikacji adwokackiej, radcowskiej, notarialnej opłata będzie wyższa niż realne koszty zorganizowania egzaminu.** Jakkolwiek zrozumiałe jest, że pewien margines bezpieczeństwa w stosunku do kosztów stałych zorganizowania egzaminu powinien być zachowany, to nadal w przypadku aplikacji adwokackiej, radcowskiej i notarialnej wysokość opłaty będzie wyższa niż realny koszt przeprowadzenia egzaminu wstępnego. Nie można też wykluczyć, iż w związku z obniżeniem wysokości opłaty, liczba osób zainteresowanych przystąpieniem do egzaminu wstępnego na aplikacje prawnicze wzrośnie. Tym samym nie można uznać za trafne stwierdzenia zawartego w punkcie 6. OSR, że wpływy do budżetu państwa z tego powodu spadną.

W związku z projektowanymi zmianami pozwolę sobie przypomnieć Panu Ministrowi kilka kwestii, które poruszałem już w swoim wcześniejszym wystąpieniu dotyczącym ukształtowania opłaty za egzamin wstępny dla kandydatów ubiegających się o przyjęcie na aplikację sędziowską i prokuratorską do Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury⁵.

⁵ Wystąpienie RPO do Ministra Sprawiedliwości z dnia 14.02.2020 r., <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-oplaty-za-egzamin-do-kSSIP-niekonstytucyjne>.

W pierwszej kolejności pragnę wskazać, iż wysokość opłat za egzaminy wstępne może naruszać art. 217 Konstytucji RP, stanowiący iż nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Opłata charakteryzuje się cechami podobnymi do podatku, z tym że w przeciwieństwie do podatków, jest świadczeniem ekwiwalentnym. W literaturze przedmiotu wskazano, że podatek jest świadczeniem nieodpłatnym (nieekwiwalentnym), natomiast opłata jest daniną odpłatną. Podmiot wnoszący opłatę otrzymuje od określonego podmiotu publicznego świadczenie wzajemne, głównie w formie usługi⁶. Opłaty pobierane są bowiem w związku z wyraźnie wskazanymi usługami i czynnościami organów państwowych lub samorządowych, dokonywanymi w interesie konkretnych podmiotów. Stanowią zatem swoistą zapłatę za uzyskanie zindywidualizowanego świadczenia oferowanego przez podmiot prawa publicznego. W klasycznej postaci opłaty odznaczają się pełną ekwiwalentnością. Oznacza to, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty, co odróżnia je od podatków i innych danin publicznych. Opłaty publiczne pobierane są zawsze w związku z określonym, konkretnym działaniem organów państwa (samorządu terytorialnego). Jeżeli opłata pobierana jest w wysokości usługi – może zawierać pewne cechy ceny, jeżeli zaś jest świadczeniem pobieranym w wysokości znacznie wyższej niż wartość faktycznie świadczonej usługi – nabywa cechy podatku (zob. wyrok TK z 17 stycznia 2006, U 6/04).

Coroczne podwyższanie opłaty jednostkowej w ślad za wzrostem minimalnego wynagrodzenia, nie pozostające w związku z kosztami świadczonej usługi publicznej, tj. z organizowaniem egzaminu, jest sprzeczne z art. 217 Konstytucji RP.

Takie rozwiązanie oznacza uregulowanie przez organ wydający akt wykonawczy materii zastrzeżonej do regulacji ustawowej. Opłata ta stanowi bowiem nową daninę publiczną (w zakresie jakim opłata jednostkowa przekracza koszt jednostkowy zorganizowania egzaminu), co narusza postanowienia art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym tego rodzaju daniny mogą być nakładane tylko ustawą. Przepis rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości ustalający wysokość tej opłaty jest zatem niezgodny z art. 217

⁶ B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 26.

Konstytucji RP, gdyż ustanowiona w nim opłata stanowi – ze względu na niewspółmierność do rzeczywistych kosztów świadczonej usługi – daninę publiczną o charakterze podatkowym.

Sposób ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikację sędziowską i prokuratorską może naruszać również zasadę równego traktowania wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

Przed wszystkim należy wskazać na podobieństwo uregulowania opłaty za egzamin wstępny na aplikacje prawnicze do innych sytuacji uregulowanych w systemie prawa. Materią podobną do egzaminu na aplikacje jest chociażby egzamin, z którym mierzą się studenci kończący studia medyczne, czyli Lekarski Egzamin Końcowy i Lekarsko-Dentystyczny Egzamin Końcowy. Egzamin ten, co prawda jest także egzaminem kończącym edukację lekarza/lekarza-dentysty, lecz kolejne podejście do tego egzaminu dla absolwenta studiów medycznych jest płacone. Egzamin ten ma formę testu i składa się z 200 pytań. Dla absolwenta studiów prawniczych egzamin na aplikację prawniczą spełnia podobną rolę jak dla absolwenta studiów medycznych zdanie egzaminu LEK/LDEK.

Sytuacje powyższe choć są bardzo zbliżone dla osób w podobnym stanie faktycznym, pozostają uregulowane diametralnie inaczej. Ponowne przystąpienie do testu LEK/LDEK wiąże się z opłatą równą 100 zł. Natomiast, przystąpienie do egzaminu wstępnego na aplikację korporacyjną za każdym razem wiąże się z uiszczeniem opłaty. Jasno wskazuje to, że podmioty choć w podobnej sytuacji faktycznej jaką jest początek drogi zawodowej ukształtowanej przez państwo nie są traktowane równo, co narusza zasadę równego traktowania przez władze publiczne.

Reasumując, z punktu widzenia niewspółmierności opłaty, jaką ponosi kandydat do kosztu zorganizowania egzaminu, a także naruszenia elementarnej równości wobec prawa kwestia ukształtowania opłaty za egzamin wstępny na aplikacje prawnicze wymaga dostosowania do panujących warunków. Skala nieprawidłowości w ukształtowaniu opłat za egzaminy wstępne wynika wprost z analizy przedstawionej do projektów rozporządzeń⁷. Fakt, iż przez lata, mimo posiadanej przez organy wiedzy o rzeczywistych kosztach egzaminów, nie zrobiono nic by te opłaty obniżyć, poważnie narusza zasadę zaufania obywateli do organów władzy publicznej.

⁷ Druki nr B503, B501, B500, B499.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich, opłaty za egzaminy wstępne powinny także uwzględniać realne możliwości finansowe często młodych ludzi, którzy dopiero wchodzą na rynek pracy, a także uwzględniać rzeczywisty koszt przeprowadzenia egzaminu.

Mając na uwadze powyższe, wykonując swój konstytucyjny mandat jako Rzecznik Praw Obywatelskich, przekazuję - stosownie do treści art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627) - powyższe uwagi do projektowanych rozporządzeń. Wyrażam nadzieję, iż zostaną one poddane przez Ministra pod rozważenie. Uprzejmie proszę o poinformowanie mnie o zajętym w niniejszej sprawie stanowisku.

Łączę wyrazy szacunku

Adam Bodnar

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/