



NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

wpłynęło 24.01.2020r.

AMWDTG

Warszawa, dnia 24 stycznia 2020 roku

2020 -01- 24

Warszawa, dn.
Za zgodność z oryginałem
Adw. Rafał Dębowski

Sekretarz
Naczelnej Rady Adwokackiej

**Trybunał Konstytucyjny
w Warszawie**

Wnioskodawca:

Naczelna Rada Adwokacka

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

zastępowana przez adwokatów:

adw. Jacka Trełę - Prezesa NRA,

adw. Rafała Dębowskiego - Sekretarza NRA

WNIOSEK

o zbadanie zgodności rozporządzenia

z Konstytucją RP i z ustawą

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz na podstawie art. 58 pkt 1 ustawy z 26 maja 1982 roku Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1513 z późn. zm.), Naczelna Rada Adwokacka wnosi o stwierdzenie niezgodności:

- 1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668) z art. 92 Konstytucji RP w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o adwokaturze,
- 2) § 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 7 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13, § 9 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800 z późn. zm), w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie

(Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668), a także § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1797 z art. 2 Konstytucji w zakresie w jakim zaskarżone przepisy naruszają, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;

- 3) § 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 7 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13, § 9 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800), w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668) z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 2177) oraz z art. 81 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f ustawy z 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2018 roku, poz. 2177 z późn.zm).

Naczelną Radę Adwokacką, zgodnie z art. 69 ust. 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 roku (Dz. U. z 2016 roku, poz. 2072 z późn. zm.) o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, wnosi o przeprowadzenie dowodu z załączonych do wniosku dokumentów: pisma NRA z dnia 23 czerwca 2016 r., pisma Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2016 roku (wpłynęło do NRA w dniu 27 czerwca 2016 r.), pisma NRA z dnia 4 lipca 2016 r. na okoliczności opisane w ramach zarzutu niezgodności rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668) z art. 92 Konstytucji RP w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o adwokaturze.

Organem, który wydał akty normatywne zawierające przepisy, których dotyczy niniejszy wniosek, jest Minister Sprawiedliwości.

UZASADNIENIE

1. Umocowanie Wnioskodawcy do złożenia niniejszego wniosku

Na mocy art. 188 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami mogą wystąpić ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem ich działania. Konstytucyjna legitymacja podmiotów wskazanych w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji, czyli m.in. ogólnokrajowych organizacji zawodowych, do jakich należy m.in. adwokatura, występowania do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawie kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, jest oparta na warunku, iż zaskarżany akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania danego podmiotu (art. 191 ust. 2 Konstytucji).

Adwokatura, jako ogół adwokatów i aplikantów adwokackich, zorganizowanych na zasadach samorządu zawodowego (art. 1 ust. 2 Prawa o adwokaturze) ma za zadanie, w szczególności, reprezentowanie adwokatów oraz ochronę ich praw i tworzenie warunków do wykonywania zawodu adwokata (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa o adwokaturze).

Naczelna Rada Adwokacka jako ogólnokrajowy organ władzy samorządu adwokackiego (art. 9 ust. 1 Prawa o adwokaturze) ma ustawowe prawo reprezentowania adwokatury oraz przedstawiania wniosków w zakresie stanowienia i stosowania prawa (art. 58 pkt 1 i 9 Prawa o adwokaturze). Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie potwierdzał samoistną legitymację Naczelnej Rady Adwokackiej do reprezentowania samorządu adwokackiego wobec organów państwa, w szczególności do inicjowania postępowania przed Trybunałem w sprawie hierarchicznej kontroli aktów prawnych (*i.a.* postanowienie TK z 16 lutego 2005, sygn. Tw 21/04).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668) i rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1797) dotyczą materii mieszczącej się w sprawach objętych zakresem działania samorządu adwokackiego. Wysokość opłat za czynności adwokackie zasądzanych przez sąd dotyczy prowadzenia działalności zawodowej i interesów majątkowych każdego z członków samorządu adwokackiego; bez wątplenia zatem kwestionowane przepisy są bezpośrednio związane z interesem

prawnym adwokatów, kształtując ich prawa i obowiązki w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego. Niezależnie bowiem od tego, że wysokość opłat za czynności adwokackie w sprawach z wyboru ostatecznie ustala umowa z klientem, to w przypadku, gdy rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości ogranicza wysokość kosztów adwokackich zasądzanych od strony przegrywającej na rzecz strony wygrywającej, potencjalni klienci nie są skłonni zgadzać się na wyższą wysokość honorarium, wiedząc, że nie odzyskają nawet w przypadku wygranej zapłaconego wynagrodzenia ponad kwotę wynikającą z rozporządzenia. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze, określenie w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego następuje po zasięgnięciu przez Ministra Sprawiedliwości opinii Naczelnej Rady Adwokackiej. Skoro adwokatura ma ustawowo zagwarantowany udział w procesie legislacyjnym, a *ratio* tego rozwiązania wynika z przeświadczenia ustawodawcy o konieczności umożliwienia zabrania głosu w sprawie stawek adwokackich organom adwokatury, działającym w interesie ogółu adwokatów, legitymacja samorządu adwokackiego do zaskarżenia wskazanych wyżej przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie może budzić wątpliwości.

2. Określenie zakresu zaskarżenia

2.1. Kwestionowane przepisy rozporządzenia

Wnioskodawca kwestionuje konstytucyjność i zgodność z ustawą Prawo o adwokaturze i ustawą o minimalnym wynagrodzeniu za pracę przepisów § 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 7 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13, § 9 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800), w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668), a także § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800) w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1797). Przepisy te regulują stawki minimalne za czynności adwokackie, uzależniając je od wartości przedmiotu sprawy oraz rodzaju sprawy. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające z 12 października 2016 r.: „Stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy:

- 1) do 500 zł – 90 zł;
- 2) powyżej 500 zł do 1500 zł – 270 zł;

- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 900 zł;
- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1800 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 3600 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 5400 zł;
- 7) powyżej 200000 zł do 2000000 zł – 10 800 zł;
- 8) powyżej 2000000 zł do 5000000 zł – 15 000 zł;
- 9) powyżej 5 000 000 zł – 25 000 zł.

Kwestionowany paragraf 3 ust. 1 rozporządzenia, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające z 12 października 2016 r. stanowi: „W sprawach rozpoznawanych w postępowaniu upominawczym, elektronicznym postępowaniu upominawczym, postępowaniu nakazowym oraz europejskim postępowaniu nakazowym 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.

Przepisy § 4 ust 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia, w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające z 12 października 2016 r., stanowią o wysokości stawek minimalnych w sprawach o:

- „1) rozwód i unieważnienie małżeństwa – 720 zł;
- 2) stwierdzenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa – 720 zł”;

W § 7 pkt 1 kwestionowanego rozporządzenia, także w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające z 12 października 2016 r. ustalona jest minimalna stawka za „opróżnienie lokalu mieszkalnego – 240 zł”.

§ 8 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie zmieniające z 12 października 2016 r. przewiduje minimalną stawkę za „2) o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich – 720 zł” a § 8 ust. 1 pkt 8 stawkę minimalną w sprawach „8) ze skargi na czynności komornika – 80 zł”; z kolei § 8 pkt 13 reguluje minimalną stawkę za „13) zmiany w rejestrze – 720 zł, a w przypadku zmiany w rejestrze przy wykorzystaniu wzorca uchwały udostępnionego w systemie teleinformatycznym – 360 zł”.

Kolejny przepis rozporządzenia z 2015 r. znolelizowany przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. to § 9 ust. 1 pkt 1, który określa stawkę minimalną w sprawach o: „1) nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za

bezsukuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy – 180 zł”, oraz § 9 ust. 2 (w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 20 września 2017 r. o treści „2. Stawki minimalne wynoszą 180 zł w sprawach oświadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym.”).

Znowelizowany rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. przepis § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia przewiduje stawki „1) za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie – 960 zł,

2) za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia tej skargi – 480 zł.”.

Kwestionowanymi przepisami są także regulacje zawarte w: § 14 ust. 2 pkt 1, przewidujący minimalną stawkę „1) z zakresu ochrony konkurencji – 720 zł;”, a nadto § 14 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym stawka minimalna w sprawach „z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego” wynosi 720 zł.

2.2. Wykładnia i elementy procesu stosowania przepisów dotyczących określania stawek minimalnych wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Wykonując upoważnienie ustawowe wynikające z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy Prawo o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości wydał w dniu 22 października 2015 r. rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie. Wysokość stawki minimalnej określonych w rozporządzeniu zależy od:

- a) wartości przedmiotu sprawy lub
- b) jej rodzaju.

Konstrukcja § 2 rozporządzenia wymusza pewną logikę w konstruowaniu wysokości stawek minimalnych. Jeżeli w sprawie istnieje „wartość przedmiotu sprawy” to ona właśnie powinna być w pierwszej kolejności brana pod uwagę przy określaniu wysokości minimalnej stawki opłaty adwokackiej. Dopiero, jeżeli w sprawie nie można jednoznacznie określić wartości przedmiotu sprawy, w dalszej kolejności należy sięgnąć do rodzaju sprawy.

Sama zasada jest zrozumiała i czytelna, gdyż opiera się na założeniu, że im większa wartość przedmiotu sprawy, tym większy nakład pracy adwokata i zawiłość sprawy. Nie bez znaczenia jest tu także większe ryzyko, jakie obciąża zarówno stronę jak i adwokata, co także uzasadnia wzrost wynagrodzenia wraz z wartością przedmiotu sporu. Mechanizm ten jest zgodny także z jedną z zasad kontradyktoryjnego procesu cywilnego, tj. odpowiedzialności strony przegrywającej za koszty postępowania (zasada ta jest wyrażona w art. 98 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego). Oderwanie

wysokości zasądanych opłat od wartości przedmiotu sprawy i pozostawienie orzekania w tym przedmiocie jedynie swobodnemu uznaniu sędziowskiemu prowadzić mogłoby do trudnych do akceptacji skutków w postaci zbyt daleko idącej dowolności sądu w określaniu wysokości kosztów adwokackich, nawet gdyby nakazać sądowi zasądzającemu koszty kierowanie się przesłankami podobnymi do zawartych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze.

Natomiast w tych przypadkach, w których nie ma wartości przedmiotu sporu (większość spraw opisanych w kolejnych paragrafach rozporządzenia), normodawca zmuszony był przy ustalaniu wysokości stawek minimalnych do swoistego „szacowania”, tj. ustalenia – przy pomocy wytycznych zawartych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze, jaka jest przeciętna zawilóść sprawy oraz przeciętny nakład pracy adwokata.

Jedynie w wyjątkowych przypadkach Minister Sprawiedliwości zdecydował się określić stawkę minimalną w wysokości określonej ryczałtowo, tj. bez powiązania z wartością przedmiotu sprawy, mimo że takowa istnieje. Chodzi w szczególności o roszczenia alimentacyjne (§ 4 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia) oraz sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego (§ 9 rozporządzenia). Przyjęcie takiego rozwiązania uzasadniają względy społeczne, chociaż, jak zostanie to wykazane w dalszej części wniosku, można mieć wątpliwości, czy rozumowanie normodawcy przy zmianie wysokości tych stawek było poprawne.

Rozporządzenie, które zastąpiło niezmienniane przez wiele lat rozporządzenie z 2002 r., obowiązywało w pierwotnym brzmieniu przez okres zaledwie dziesięciu miesięcy. Należy zwrócić uwagę na to, że w tym okresie czasu nie nastąpiły żadne istotne wahania w sferze społecznej ani w sytuacji gospodarczej Polski, a zwłaszcza nie nastąpiły zjawiska deflacyjne, w skali wpływającej na istotny wzrost siły nabywczej pieniądza. Nie doszło także do zasadniczych zmian w procedurze cywilnej, która spowodowałyby gwałtowne zmniejszenie nakładu pracy, jaki winien być świadczony przez zawodowego pełnomocnika przy prowadzeniu sprawy przed sądem. Trudno byłoby także wskazać na zmiany prawa materialnego, zmniejszające zawilóść spraw lub w inny sposób upraszczające dochodzenie praw przed sądem.

Paragraf 2 rozporządzenia zawiera stawki określone według wartości przedmiotu sporu. Zaskarżona zmiana treści tego przepisu doprowadziła do zmniejszenia tych stawek, w każdym przypadku o 25%. Dokonane zmiany mają charakter mechaniczny; nie wprowadzono np. innego mechanizmu progresji, odzwierciedlającego jakieś nowe podejście do sposobu określania stawek uzależnionych od wartości przedmiotu sporu.

W zaskarżonym § 3 ust. 1 rozporządzenia uregulowano uzależnione od wartości przedmiotu sporu stawki wynagrodzenia w ramach postępowania upominawczego, elektronicznego postępowania upominawczego, postępowania nakazowego, europejskiego postępowania nakazowego. W porównaniu z poprzednim brzmieniem przepisu wynagrodzenie zostało określone w

wysokości 2/3 wynagrodzenia w postępowaniu zwyczajnym (czyli 66,66%, gdy poprzednio było 75%). Ponadto, najwyższym wynagrodzeniem jest wynagrodzenie należne w przypadku wartości przedmiotu sporu przekraczającej 200.000 zł. Nie wprowadzono kolejnych przedziałów, dotyczących wartości powyżej 2.000.000 i powyżej 5.000.000 zł, które istnieją w przypadku określenia wynagrodzenia w § 2 rozporządzenia. Trudno ustalić, czy to ostatnie rozwiązanie jest wynikiem przeoczenia, czy też wyrazem jakiejś konkretnej koncepcji, ograniczającej progresję wynagrodzenia w postępowaniach nakazowych.

W paragrafie 4 rozporządzenia obniżeniu uległy stawki w sprawach o rozwód i unieważnienie małżeństwa (§ 4 ust. 1 i 2), choć z praktyki w sposób oczywisty wynika, że sprawy te, w szczególności gdy rozwód następuje z woli stron z orzekaniem o winie, są szczególnie czasochłonne i wymagają znacznego nakładu pracy pełnomocnika procesowego. Tymczasem tego rodzaju dyferencjacja w zakresie spraw rozwodowych nie została wprowadzona.

Minister Sprawiedliwości w § 7 pkt 1 rozporządzenia w brzmieniu nadanym rozporządzeniem zmieniającym dokonał zmniejszenia stawki kosztów podlegające zwrotowi od przegrywającego spór sądowy w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego. Koszty te zostały zmniejszone o połowę, z kwoty 480 do 240 zł. W przypadku tego przepisu mamy do czynienia ze zmniejszeniem należnych kosztów aż o połowę.

Paragraf 8 rozporządzenia zawiera stawki w różnych sprawach cywilnych, niezależne od wartości przedmiotu sporu. W szczególności o 1/3 zmniejszono wynagrodzenie adwokata w sprawach o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich (§ 8 ust. 1 pkt 2). W bardzo istotnych dla przeciętnego obywatela sprawach skarg na czynności komornika stawki zostały zmniejszone aż trzykrotnie, z kwoty 240 do 80 zł (§ 8 ust. 1 pkt 8). Sprawy te są niezwykle ważne ze społecznego punktu widzenia, ponieważ skarga na czynności komornika jest jedynym narzędziem obrony w przypadku naruszeń przepisów postępowania egzekucyjnego przez organy komornicze. Często jest to jedyne narzędzie dla uniknięcia nieodwracalnych błędów podczas prowadzonej egzekucji. Sprawa taka wymaga zwykle znacznego nakładu pracy pełnomocnika, który musi nie tylko zapoznać się z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym, lecz zwykle także z postępowaniem rozpoznawczym, które doprowadziło do powstania tytułu egzekucyjnego.

Poprzez nowelizację § 8 ust. 1 pkt 13 zmniejszono o 40% wynagrodzenia w postępowaniu rejestrowym, choć nie zaistniały żadne przesłanki ani okoliczności, które pozwoliłyby uznać, że postępowanie rejestrowe w ostatnim czasie stało się mniej wymagające i czasochłonne dla pełnomocnika.

Od wielu lat podnoszono, że niedopuszczalnie niskie są wynagrodzenia z tytułu prowadzenia spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Do pewnego stopnia ten stan rzeczy został zmieniony w rozporządzeniu z 2015 roku, jednak zaskarżone zmiany ponownie wprowadzają stawki,

które można uznać za nieodpowiadające nakładowi pracy oraz stopniowi skomplikowania tych spraw. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia, w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia strony za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy wynagrodzenie obciążające stronę przegrywającą spór wyniesie 180 zł - w miejsce 360 zł. W taki sam sposób zmniejszono stawkę w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego (§ 9 ust. 2 rozporządzenia). Praktyczny efekt tych zmian będzie szczególnie dotkliwy w przypadku osób uboższych, poszukujących adwokata z wyboru. Należy bowiem spodziewać się, biorąc pod uwagę ilość pracy, jaką należy włożyć w tego rodzaju sprawy, że nie znajdą się pełnomocnicy zainteresowani prowadzeniem tych sporów według stawek z rozporządzenia. Może to się w praktyce wymiaru sprawiedliwości szczególnie dotkliwie wobec pracowników niewysoko nagradzanych, zatrudnianych i zwalnianych w sposób niezgodny z prawem, które nie będą mogły liczyć - w razie wygranej w procesie - na zwrot poniesionych faktycznie kosztów pomocy pełnomocnika procesowego.

Normodawca zdecydował się nadto na zmniejszenie w sposób drastyczny (o 60%) stawek wynagrodzenia za postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 10 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia); wynagrodzenie z tytułu sporządzenia skargi konstytucyjnej wynosi po nowelizacji 480 zł (według § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 w oryginalnym brzmieniu z 2015. było to 1.200 złotych), a za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie – 1.200 złotych (odpowiednio według rozporządzenia w brzmieniu z 2015 r. - 2.400 złotych). Sprawy te wymagają nie tylko znacznego nakładu pracy i zakresu umiejętności jakie musi posiadać adwokat sporządzający tego rodzaju pismo, ale nadto wiążą się zwykle z kosztami przejazdu pełnomocnika do Trybunału Konstytucyjnego i jednodniowy pobyt w Warszawie, czyli nakładem finansowym o wartości niejednokrotnie wyższej niż koszty zastępstwa adwokackiego wynikające z rozporządzenia.

Rozporządzenie w brzmieniu od 2016 r. zmniejsza o połowę stawki w sprawach w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie - sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (§14 ust. 2 pkt 1) oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego (§14 ust. 2 pkt 3). Stawki w obu przypadkach zostały zmniejszone o połowę. Podobnie jak w przypadku wcześniejszej uwagi należy podnieść, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów w Warszawie jest jedynym sądem tej właściwości w Polsce. Zaniżone stawki nie tylko nie odzwierciedlają nakładu pracy adwokata, lecz w przypadku skarżących z innych miejscowości - nie odzwierciedlają kosztu prowadzenia sprawy w innej miejscowości.

Zakres zaskarżenia wyczerpuje zatem treść normatywną nowelizacji, to jest rozporządzenia zmieniającego z 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie.

2.3. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie

Ponadto zakresem wniosku objęte jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r., (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668), to jest rozporządzenie zmieniające. W orzecznictwie Trybunału utrwalona jest reguła, zgodnie z którą zarzuty skierowane wobec przepisów nowelizujących są zasadne jedynie jeśli wnioskodawcy podnoszą uchybienia proceduralne (wyrok TK z 13 czerwca 2013, K 17/11, wyrok TK z 27 marca 2013, K 27/12, wyrok TK z 24 lutego 2010, K 6/09, wyrok TK z 14 maja 2009, K 21/08 i wyrok TK z 2 września 2008, K 35/06, a także wyrok TK z 13 marca 2007, K 8/07 - por. A. Mączyński, J. Podkowik, Komentarz do art. 188 konstytucji RP, teza 60, Komentarz do Konstytucji RP, red. L. Bosek, M. Safjan, Warszawa 2017). Taki właśnie zarzut uchybień wobec trybu wydania rozporządzenia zmieniającego z 3 października 2016 roku podnoszą Wnioskodawcy.

3. Wzorce kontroli i omówienie zarzutów niekonstytucyjności oraz niezgodności z ustawami

3.1 Wzorce dotyczące wydania rozporządzenia z art. 92 Konstytucji i art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze

Kwestionowane rozporządzenia, w szczególności rozporządzenie zmieniające z 3 października 2016 roku wydane zostało na podstawie upoważnienia ustawowego z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Cały artykuł 16 ustawy ma brzmienie:

Art. 16. 1. Opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem.

2. 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.

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 zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

Przywołany wyżej przepis określa zasady ustalania i zasądzania kosztów adwokackich. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem, zatem w tych relacjach obowiązuje zasada swobody umów - choć zarazem z ust. 3 wynika, stawki minimalne określone przez Ministra dotyczą czynności, o których mowa w ustępie 1., czyli czynności, za które wynagrodzenie określone jest w umowie między klientem a adwokatem. Jedyną zatem normatywną podstawą ustalenia umownego w tym zakresie są stawki minimalne za czynności adwokackie określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości.

W przypadku orzekania w przedmiocie kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, ich rozmiar określa sąd, kierując się wysokością opłat ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu wykonawczym, przy czym podstawą do ustalenia opłaty jest stawka minimalna; zasądzenie na rzecz strony wygrywającej proces stawki wyższej niż minimalna (do wysokości jej sześciokrotności) jest możliwe pod warunkiem wystąpienia przesłanek takich jak (1) rodzaj i (2) zawilość sprawy oraz (3) nakład pracy adwokata. Zgodnie z art. 16 ust 2 i 3 wysokość stawki minimalnej, będącej podstawą do zasądzenia opłaty, jest określana przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu, na podstawie takich samych kryteriów, to jest (1) rodzaju i (2) zawilości sprawy oraz (3) nakładu pracy adwokata.

Wielokrotnie już Trybunał Konstytucyjny badał zgodność przepisów rozporządzenia o opłatach adwokackich z przepisem zawierającym delegację ustawową, to jest art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Wspomnieć tu należy następujące rozstrzygnięcia: postanowienie z dnia 5 kwietnia 2016 r. (sygn. akt U 7/14,), postanowienie z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt P 65/15), a także wyrok TK z 19 grudnia 2017 r. (sygn. akt U 1/14) - wszystkie zapadłe wobec przepisów poprzednio obowiązującego 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.

We wspomnianych judykatach Trybunał uznawał konsekwentnie, że nie ma instrumentów umożliwiających kontrolę zgodności norm określających wysokość stawek minimalnych, w szczególności zaś sposobu ich określania uzależniającego stawkę od wartości przedmiotu sporu i rodzaju sprawy, oraz, że ustawodawca posługując się w wytycznych „ogólnym i pojemnym zwrotem „rodzaj i zawilość sprawy” określił Ministrowi Sprawiedliwości podstawowe ramy do „wypełnienia treścią normatywną, aby je prawidłowo zrealizować”, pozostawiając margines swobody w ustalaniu kryteriów wyodrębniania spraw, według której to klasyfikacji następuje różnicowanie stawek minimalnych.

Wobec powyższych ustaleń, zawartych w orzecznictwie Trybunału, wnioski nie zmierzają do wykazania niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z wytycznymi zawartymi w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze, choć zdaniem Wnioskodawcy trzecie kryterium, a zatem

„nakład pracy adwokata” nie jest w rozporządzeniu uwzględniony w ogóle, co rodzi konsekwencje, o których mowa w ostatnim wskazanym zarzucie, dotyczącym niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia z art. 65 ust. 4 w związku z art. 1 pkt 1 a i 1b i art. 8 a - 8 f ustawy o minimalnym. Za adekwatny wzorzec kontroli wnioskodawcy uznają natomiast art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze w zakresie, w jakim przepisy te regulują tryb określania przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia wysokości opłat za czynności adwokackie. Zgodnie z art. 16 ust 2 Prawa o adwokaturze, 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. Ustęp 3 z kolei stanowi, że 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.

Jak wynika z przytoczonych przepisów, tryb wydawania rozporządzenia w przedmiotowym zakresie (opłat za czynności adwokackie będących podstawą do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich oraz stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust 1) obejmuje zasięgnięcie opinii Naczelnej Rady Adwokackiej przed ich określeniem w rozporządzeniu. Rola opinii organów samorządu adwokackiego w tym zakresie została podkreślona w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z 5 kwietnia 2016 r. (sygn. akt U 7/14), w którym Trybunał stwierdził: *Określając wysokość stawek minimalnych i opłat, winien współdziałać z organami samorządu zawodów zaufania publicznego, z uwzględnieniem zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych (por. preambula Konstytucji, art. 20 Konstytucji).*

3.2. Zarzut niezgodności wydania rozporządzenia z 3 października 2016 r. z art. 92 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze

W niniejszej sprawie wnioskodawcy podnoszą, że wymóg ten nie został zachowany i opinia Naczelnej Rady Adwokackiej została wydana w okolicznościach, które uzasadniają zarzut o naruszeniu proceduralnych warunków wydania rozporządzenia, określonych w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Okoliczności, jakie zdaniem Wnioskodawcy uzasadniają ten zarzut są następujące: W dniu 4 czerwca 2016 roku projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie o opłatach za czynności adwokackie został umieszczony na stronie Rządowego Centrum Legislacji - projekt ten został sporządzony bez zasięgnięcia opinii samorządu adwokackiego. W reakcji na tę okoliczność Prezes NRA wystosował w dniu 23 czerwca 2016 r. do Ministra Sprawiedliwości prośbę o

przekazanie projektu rozporządzenia do zaopiniowania. Projekt ten (wraz z trzema innymi projektami rozporządzeń, nieobjętymi wnioskiem do TK) został przekazany Naczelnej Radzie Adwokackiej w dniu 27 czerwca 2016 r. (datowany 17 czerwca, prezentata NRA z 27 czerwca) z prośbą o wyrażenie opinii w terminie do 24 czerwca. Naczelną Radę Adwokacką, nie mogąc dochować tego terminu, wystosowała swoje stanowisko w możliwie najkrótszym czasie, to jest w dniu 4 lipca 2016 r.. Treść rozporządzenia ostatecznie wydanego w dniu 3 października w żadnej mierze nie uwzględniła uwag samorządu i jest tożsama z treścią przekazanego do zaopiniowania projektu - doręczonego, co trzeba podkreślić, do NRA po terminie na złożenie opinii dotyczącej projektu.

W tym stanie rzeczy trudno uznać, aby zachowany został tryb zasięgnięcia opinii - po pierwsze procedura zaopiniowania została wywołana dopiero stanowiskiem samorządu adwokackiego, zaś projekt nie był konsultowany na etapie jego powstawania, a dopiero po nabraniu przezeń ostatecznego - jak się okazało - kształtu. Ten sposób „opiniowania” nie może być uznany za spełniający warunki określenia w rozporządzeniu po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej wysokości opłat za czynności adwokackie, bowiem nie doszło do współdziałania w określeniu stawek minimalnych opłat. Ma to zasadnicze znaczenie dla oceny zgodności kwestionowanego rozporządzenia jak i norm znowelizowanych przez rozporządzenie, bowiem jak wynika z wcześniej cytowanego orzeczenia TK z 5 kwietnia 2016 r. (sygn. akt U 7/14), obowiązek współdziałania przy wydawaniu rozporządzenia o stawkach w pewnej mierze znosi argument o arbitralności wyznaczania stawek minimalnych i wysokości opłat, co do których konstytucyjności i zgodności z ustawą trudno się wypowiadać, wzięwszy pod uwagę ogólne sformułowanie wytycznych i techniczny (kwotowy) charakter przepisów wykonawczych, jakie w polskiej praktyce są konsekwentnie w ramach rozporządzeń tych stosowane - tak w rozporządzeniu z 2002 r. jak i rozporządzeniu z 2015 oraz rozporządzeniu zmieniającym z 2016 r.

Ustawodawca, upoważniając w art. 16 Prawa o adwokaturze ministra do wydania rozporządzenia określił bowiem jako konieczny element procedury prawodawczej zasięgnięcie opinii organu samorządu adwokackiego, włączył zatem samorząd w proces wydawania rozporządzenia, czyniąc go współuczestnikiem tego procesu. Jest to klasyczny przykład realizacji zasady współdziałania w procesie tzw. uspołecznienia procesu prawodawczego (wyrok TK z 17 marca 1998 r., U 23/97, zaś w odniesieniu do konieczności udziału w procesie prawodawczym organu samorządu zawodowego - wyrok TK z 7 marca 2012 r., K 3/10). W procesie tym samorząd adwokacki, cieszący się konstytucyjnym statusem samorządu zawodu zaufania publicznego, dysponuje zatem z woli ustawodawcy głosem opiniodawczym, który ma mieć znaczenie w procesie ustalania wysokości ale także kryteriów ustalania opłat adwokackich. Proces opiniowania nie może być jednak - tak jak stało się w realiach wydawania rozporządzenia zmieniającego - sprowadzony do czysto formalnego aktu, bez żadnego wpływu na treść, ani nawet odniesienia się prawodawcy do treści opinii przy

formułowaniu ostatecznego kształtu aktu normatywnego. Tym bardziej sam proces zasięgnięcia opinii, jako konieczny do przygotowania projektu i wydania rozporządzenia, nie może odbywać się w takiej sekwencji, że projekt jest gotowy i ogłoszony w oficjalnym publikatorze projektów rządowych przez prawodawcę, a potem dopiero opiniowany. Podkreślić trzeba też, że termin zakreślony na sporządzenie opinii wobec projektu był niemożliwy do zachowania, a opiniowanie stało się możliwe dopiero po skierowaniu odpowiedniego wniosku do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o przekazanie stosownego projektu rozporządzenia. Rola samorządu adwokackiego zobowiązanego - ale także uprawnionego do współdziałania w projektowaniu aktu wykonawczego poprzez proces opiniowania została sprowadzona do czysto pozornej funkcji wydania opinii, a zatem nie spełniła wymogu ustawowego zasięgnięcia opinii w pierwszej fazie procesu prawodawczego.

Zawarte w art. 92 Konstytucji wymogi dotyczące wydawania aktów wykonawczych formułowane są w sposób ograniczający swobodę prawodawcy podustawowego - tak w zakresie materii przekazanej do uregulowania, treści aktu (wytyczne), jak i w zakresie trybu wydania aktu wykonawczego. Obowiązek współuczestnictwa w procesie tworzenia rozporządzenia, przewidziany w ustawie i to dwukrotnie (w art. 16 ust 2 i art. 16 ust. 3) nie może być więc w świetle art. 92 Konstytucji sprowadzony do aktu przesłania gotowego dokumentu (już wcześniej publikowanego w ramach rządowego procesu ustawodawczego) i całkowitego zignorowania treści opinii.

Uzasadnia to zatem zarzut skierowany wobec rozporządzenia zmieniającego warunki delegacji ustawowej co do trybu wydania rozporządzenia zmieniającego wysokości opłat za czynności adwokackie z 3 października 2016 r. - czyli naruszenia art. 92 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Kwestionowane rozporządzenie zmieniające z 2016 roku jest aktem wykonawczym, który w wysoce arbitralny sposób ukształtował nowe zasady ustalania wysokości opłat adwokackich i dlatego, zdaniem Wnioskodawcy, powinien być poddany wnikliwej kontroli, przede wszystkim w zakresie trybu, w jakim doszło do jego wydania. Właśnie ten kontekst powinien być łączony z naruszeniem konstytucyjnej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez państwo prawa.

3.3 Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa w kontekście zmian w wysokości stawek opłat za czynności adwokackie.

Jak wynika jednoznacznie z judykatów Trybunału Konstytucyjnego *"Jednostka ma prawo (...) oczekiwać, że regulacja prawna nie zostanie zmieniona na jej niekorzyść w sposób arbitralny. Prawodawca nie może w sposób dowolny kształtować treści obowiązujących norm, traktując je jako instrument do osiągnięcia stale to innych celów, które sobie dowolnie wyznacza (...)"* (wyrok TK z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie K 5/11). Tego rodzaju działania prawodawcze naruszają wynikającą z art. 2 Konstytucji RP zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Trybunał

Konstytucyjny podkreślał wielokrotnie, że uprawnienie ustawodawcy do kreowania nowego prawa, w tym do zmiany rozwiązań już istniejących, nie ma charakteru nieograniczonego, a stanowienie prawa nie może być kaprysem normodawcy. Jest on przy zmianach prawa zobowiązany do brania pod uwagę tego, że adresaci dotychczas funkcjonujących norm mogą się spodziewać ich trwałości, a zmiany sytuacji prawnej winny być przewidywalne i uzasadnione. Jak wskazano w orzeczeniu w sprawie K 13/01: *Z zasady demokratycznego państwa prawa wynika zakaz takiego stanowienia prawa, tak co do treści jak i co do formy, które może być zaskoczeniem dla obywatela. Obywatel powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa po to, aby mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż "nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań"*.

W tym samym orzeczeniu wskazuje się na to, że zasada zaufania do państwa ma wręcz fundamentalny charakter, także w kontekście szacunku do adresata normy prawnej: *"Kluczową dla tej sprawy zasadą, do której odwołuje się TK jest zasada ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, mająca swoje źródło w art. 2 Konstytucji. Zgodnie z poglądem Trybunału opiera się ona na "pewności prawa a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych. W ten sposób urzeczywistniana jest wolność jednostki, która według swoich preferencji układa swoje sprawy i przyjmuje odpowiedzialność za swoje decyzje, a także jej godność, poprzez szacunek porządku prawnego dla jednostki, jako autonomicznej, racjonalnej istoty (...)"*.

Na konieczność szanowania ekonomicznych praw adresatów norm wskazano w orzeczeniu z 25 listopada 1997 r. w sprawie K 26/97: *"legislacja podatkowa zawsze podlegać (...) musi starannej ocenie z punktu widzenia dochowania (...) proceduralnych wymagań. Skoro bowiem jej efekty dla obywatela przybierają konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem jego dochodów, ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku. (...) Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, iż będzie się ono realizować w pewnym okresie czasu, to –wyjawszy sytuacje szczególne – obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten okres czasu bezpiecznie wykorzystać"*. Należy w tym

miejscu wskazać, że cytowane orzeczenie dotyczy problemu kluczowego dla niniejszej sprawy. Problemem tym jest zmiana reguł prawnych, które dotyczą sfery ekonomicznej podmiotu. Ani adwokat, ani, co zdecydowanie bardziej istotne - jego klient, nie mogli przewidywać, że stawki wynagrodzenia adwokackiego w szeregu spraw ulegną drastycznym zmianom już po niecałym roku od ich uchwalenia. Nie uchyla tego zarzutu § 2 rozporządzenia zmieniającego, zgodnie z którym do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Jak wielokrotnie podkreślano w stanowisku wyrażanym przez Naczelną Radę Adwokacką, obniżenie stawek wynagrodzenia adwokackiego uderza głównie w stronę procesu, i to tę stronę, która proces wygrywa. Koszty zmian ponosi więc ten obywatel, którego racje zostały przyjęte przez sąd za godne ochrony, i który mimo tego musi ponieść większy koszt prowadzenia swojej sprawy - ponieważ druga strona ma obowiązek zwrotu kosztów poniesionych na pomoc prawną jedynie w wysokości wskazanej w rozporządzeniu. Jako przykład problemu należy przytoczyć wskazane wyżej stawki w niektórych sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (zmniejszone o połowę, do 180 zł), w sprawach skargi do Trybunału Konstytucyjnego (zmniejszone o 60%, do 480 zł). Zarówno obywatel poszukujący pomocy prawnej, jak i jego pełnomocnik, przy planowaniu wszczęcia jednego z tych postępowań mogli brać pod uwagę wysokość kosztów, jakie będą podlegały zwrotowi - w wersji takiej, jak w tekście pierwotnym rozporządzenia. Nagła i nieuzasadniona czynnikami obiektywnymi zmiana powoduje całkowite wywrócenie kalkulacji ekonomicznych osoby, która poszukuje narzędzia do ochrony swoich praw.

3.4. Sprzeczność dokonanej nowelizacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa

Wnioskodawca podnosi wadliwość rozporządzenia w kontekście naruszenia art. 2 Konstytucji, w zakresie w jakim z tego przepisu wywodzi się zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonych przez nie prawa.

O ile we wcześniejszych sprawach dotyczących nieprawidłowego, zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, wykonywania delegacji ustawowej wzorcem konstytucyjnym były przepisy ustawy o adwokaturze (art. 16 ust. 2 i 3), o tyle zmiany dokonane obecnie naruszają także zasadę bezpieczeństwa prawnego. Jest tak dlatego, że w oparciu o taką samą delegację ustawową, w przeciągu jednego roku, Minister Sprawiedliwości dokonał zasadniczych zmian wysokości wynagrodzenia adwokackiego, mimo że nie było to uzasadnione żadnymi obiektywnymi przesłankami. W ten sposób określanie wysokości wynagrodzenia adwokackiego stało się czysto arbitralną czynnością normodawcy, na co wskazuje także ranga, jaką w tym procesie nadano procesowi opiniowania aktu, o czym była mowa we wcześniejszej części wniosku. Choć nie ulega

wątpliwości, w świetle wcześniejszego orzecznictwa w tej materii, że prawodawca ma kompetencję do wydania aktu wykonawczego zachowując szeroki margines swobody, to jednak, Przyczyn dokonanych zmian należy poszukiwać nie tyle w treści rozporządzenia zmieniającego - bo ono zawiera po prostu nowe, kwotowo wskazane stawki, lecz w jego uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego z 2016 r. (dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości).

Zgodnie z przepisami uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (Monitor Polski 2016 r. poz. 1006 ze zm.), uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno między innymi zawierać wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu oraz ocenę skutków regulacji. Choć Trybunał Konstytucyjny sceptycznie odniósł się do możliwości badania prawidłowości wykonania wytycznych przez pryzmat treści uzasadnienia aktu normatywnego (wyrażono ten pogląd w wyroku z 7 lipca 2011 roku w sprawie o sygnaturze U 8/08), jednak w okolicznościach wydania kwestionowanego rozporządzenia, zwłaszcza w kontekście zarzucanego trybu wydania rozporządzenia z marginalizacją procesu opiniowania z organem samorządu, dopiero analiza treści uzasadnienia projektu rozporządzenia zmieniającego pozwala dokonać analizy, na ile Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie zmieniające, dostosował się do wytycznych zawartych w art. 16 ustawy Prawo o adwokaturze.

W przypadku gdy ustawodawca zdecyduje się na delegację swoich kompetencji normotwórczych, przekazując je konstytucyjnie uprawnionemu organowi, dochować musi między innymi obowiązku określenia w ustawie wytycznych; wyraźnie stanowi o tym art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Jak zauważa Trybunał Konstytucyjny (patrz np. uzasadnienie w sprawie U 8/08), wytyczne ustawowe należy rozumieć jako pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu względnie eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Innymi słowy, chodzi o pewne kierunki działań, dyrektywy czy wskazówki dotyczące sposobu uregulowania delegowanej materii oraz celu, jaki ma zostać osiągnięty przez decyzję normotwórczą przez organ uprawniony do wydania rozporządzenia. Z punktu widzenia adresata normy prawnej wytyczne spełniają istotną funkcję gwarancyjną: czerpiąc swą moc prawną z Konstytucji wytyczne mają zapewnić, że organ (i to na dodatek organ właściwy) nie tylko nie wykroczy poza swoje kompetencje (przed tym niebezpieczeństwem zapewnia art. 92 ust. 1 Konstytucji w części dotyczącej wskazania zakresu spraw przekazanych do uregulowania) ale ponadto przyjmie kierunek rozwiązań materialnie zgodny z wolą ustawodawcy, tj. że kierować się będzie w konstruowaniu norm prawnych wartościami uznanymi przez ustawodawcę za ważne i ujętymi w język wytycznych. Powyższym definicjom odpowiadają wytyczne sformułowane w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o

adwokaturze, określające kryteria, jakie powinien uwzględnić Minister Sprawiedliwości, tworząc rozporządzenie określające wysokość stawek minimalnych.

W sprawie U 8/08 Trybunał Konstytucyjny poczynił kilka spostrzeżeń co do zasad kontroli zgodności z ustawą zasadniczą sposobu wykonania przez organ wytycznych ustawowych przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia za dokonywanie określonych prawem czynności - także pod kątem trybu kształtowania wykonawczej regulacji prawnej. Zauważył po pierwsze, że takie kształtowanie regulacji przez Ministra Sprawiedliwości jest procesem złożonym, wymagającym odpowiedniego wyważenia wielu okoliczności wskazanych w sposób ogólny w ramach upoważnienia ustawowego; tym samym ocena wypełnienia przez prawodawcę nakazów zawartych w przepisie ustawowym jest niezwykle skomplikowana, a przez to połączona z przyznaniem Ministrowi Sprawiedliwości pewnego marginesu swobody regulacyjnej. Po drugie, prawidłowe ukształtowanie wysokości opłat przy uwzględnieniu wszystkich wytycznych wymienionych w ustawie jest zadaniem bardzo trudnym, a przez to ocena jego wypełnienia również rodzi pewne trudności, zwłaszcza że wytyczne dotyczące treści aktu określone w ustawie mogą ocierać się o względy celowościowe regulacji prawnej. To wszystko powoduje, że ocena przez Trybunał Konstytucyjny kwestionowanego unormowania musi być powściągliwa ze względu na posiadane instrumentarium właściwe przy realizacji funkcji kontroli norm. Po trzecie, powyższe „ważenie” powinno odbywać się na tle całokształtu regulacji prawnej zawartej w rozporządzeniu, a nie jedynie w odniesieniu do konkretnej stawki minimalnej (przepisu ją regulującego), oderwanej od pozostałej działalności zawodu prawniczego i związanych z nią opłat. W tym miejscu Wnioskodawca zauważa, że ze względu na odmiennność zawodu notariusza i adwokata, argument ten nie ma zastosowania do zaskarżonych przepisów. Jest tak dlatego, że działalność adwokata nie zawiera żadnych elementów władztwa publicznego, będąc działalnością gospodarczą. W uzasadnieniu wyroku w sprawie U 8/08 Trybunał podsumował, że wielość czynników wymagających uwzględnienia powoduje, że margines swobody (tolerancji) w określaniu przez prawodawcę stawek opłat jest spory i dopiero przekonujące wykazanie rażących dysproporcji w ochronie przeciwstawnych interesów może skutkować stwierdzeniem wadliwości rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny zezwala zatem w sprawach dotyczących określenia wysokości opłat związanych z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego aby organ wydający rozporządzenie miał bardzo daleko idącą swobodę legislacyjną (użyto pojęcia „margines swobody”), przy czym merytoryczna kontrola ze strony Trybunału Konstytucyjnego sposobu korzystania z tego marginesu jest utrudniona, gdyż wchodzi tu w grę względy celowościowe wykładni prawnej, a to wszystko nakazuje daleko idącą powściągliwość sędziowską w ocenie tego rodzaju norm. Jednak nawet w przypadku zastosowania zasad kontroli zgodności rozporządzenia z wytycznymi sformułowanymi w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 8/08, Wnioskodawca widzi argumenty

pozwalające na kwestionowanie sposobu wykonania wytycznych przez Ministra Sprawiedliwości. Jest to możliwe z dwóch powodów. Po pierwsze, merytoryczna treść przepisów jest zmieniana w bardzo krótkim czasie od ich pierwotnego ukształtowania. Pozwala to z dużą dozą pewności ocenić, czy w zmienionej dziedzinie zaszły istotne zmiany, które mogły uzasadnić zasadniczą zmianę stawek wynagrodzenia adwokackiego. Po drugie, Wnioskodawca ma możliwość odtworzenia motywów działania Ministra Sprawiedliwości w oparciu o treść uzasadnienia rozporządzenia zmieniającego. Ocena tych dwóch elementów pozwala na obiektywną ocenę prawidłowości dokonanych zmian, tym razem także w oparciu o zasadę zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa.

3.5. Szczegółowa ocena zgodności przedmiotu kontroli z art. 2 Konstytucji i z art. 16 ust 2 i 3 ustawy Prawo o adwokaturze

Paragraf 2 rozporządzenia zawiera stawki wynagrodzenia adwokackiego określone według wartości przedmiotu sporu. Zaskarżona zmiana treści tego przepisu doprowadziła do zmniejszenia tych stawek, w każdym przypadku o 25%, co oznacza to znaczącą korzyść dla strony przegrywającej proces, ponieważ o tyle właśnie zostanie zmniejszona kwota, jaką będzie ona zobowiązana zwrócić temu, kto proces wygrał. Dokonane zmiany mają charakter czysto arytmetyczny. Nie wprowadzono np. innego mechanizmu progresji, odzwierciedlającego jakiegoś nowego podejście do sposobu określania stawek uzależnionych od wartości przedmiotu sporu.

Analiza argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu rozporządzenia zmieniającego wskazuje, że podstawowym motywem obniżenia wysokości stawek jest: "obowiązek zapewnienia zwykłym ludziom dostępu do procesów sądowych bez obaw, że wystąpienie z pozwem ich zrujnuje". Celem nowych stawek ma być spowodowanie, że dostęp do sądu będzie miała większa liczba osób, w tym osób uboższych. Jedynym argumentem, jakim posługuje się w tym zakresie autor uzasadnienia są dane dotyczące ilości osób płacących w Polsce podatki w ramach pierwszego progu podatkowego. Należy w tym miejscu zauważyć, że argumentacja ta jest całkowicie chybiona. Po pierwsze, zamożność społeczeństwa nie stanowi wytycznej dla kształtowania wysokości wynagrodzenia dla pełnomocników z wyboru. Problem dostępu do sądu osób uboższych jest zapewniony przez inne instrumenty niż rozporządzenie o wynagrodzeniu adwokackim - jest on przedmiotem szerokiej regulacji dotyczącej zwalniania od kosztów sądowych, która daje prawo do korzystania z pełnomocników z urzędu. Po drugie, uzasadnienie nie podaje żadnych danych ani argumentów, które świadczyłyby o tym, że stawki opłat i koszt pełnomocnika z wyboru jest przeszkodą w dochodzeniu praw przed sądem. Zaskarżone rozporządzenie dotyczy stawek wynagrodzenia adwokackiego z wyboru, a nie z urzędu. Funkcją tego rozporządzenia jest zagwarantowanie zwrotu kosztów procesu dla strony wygrywającej proces; rozporządzenie wskazuje jedynie, jaka kwota zostanie zwrócona wygrywającemu przez osobę przegrywającą spór. W rzeczywistości, to brak gwarancji zwrotu kwot

rzeczywiście poniesionych na prowadzenie sprawy, w tym wynagrodzenia pełnomocnika, może stać się tamą dla wytaczania procesów, nawet przez osoby przekonane o swoich racjach. Zniechęcające jest bowiem to, że nawet wygranie sporu nie gwarantuje zwrotu poniesionych wydatków na pomoc prawną.

Arbitralność dokonanych ocen przekłada się na arbitralność samego rozporządzenia zmieniającego i w konsekwencji nie może pozostać bez wpływu na ocenę sposobu wykonania wytycznych przez Ministra Sprawiedliwości (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 roku, U 5/06). Uzasadnienie projektu rozporządzenia zmieniającego tylko w jednym przypadku odwołuje się do zmiany konkretnej stawki w zakresie § 2, to jest co do spraw o wartości przedmiotu sporu pomiędzy 1.500 a 5.000 zł. W uzasadnieniu wskazuje się na to, że w przypadku wartości przedmiotu sporu wynoszącego 1.501 zł, strona przegrywająca (zgodnie z poprzednio obowiązującą stawką) musiałaby zapłacić aż 1.200 zł, co stanowi w opinii autora uzasadnienia niedopuszczalnie wysokie honorarium - choć argument ten jest konsekwencją przyjęcia w rozporządzeniu za podstawowe kryterium właśnie wartości przedmiotu sporu, a nie nakładu pracy i złożoności sprawy jako wyznaczników wysokości opłat, wskazanych w wytycznych ustawowych.

W opinii Wnioskodawcy trudno w okresie między wejściem w życie rozporządzenia z 2015 roku a przygotowaniem wiosną 2016 roku projektu i wydaniem rozporządzenia zmieniającego w październiku 2016 roku byłoby znaleźć okoliczności lub zdarzenia prawne, które spowodowałyby, że poprzednio ukształtowane stawki wynagrodzenia adwokackiego stały się wygórowane. Ich zmiana musi być więc uznana za arbitralną, nie pozostającą w związku z wytycznymi ustawowymi i przez to narusza ona zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

W zakresie kwestionowanych przepisów § 3, § 4 ust. 1 i 2, § 7 pkt 1, § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13, § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 rozporządzenia całkowicie aktualne pozostają uwagi poczynione powyżej, w części niniejszego wniosku dotyczącej § 2 rozporządzenia. W opinii Wnioskodawcy, w okresie między wejściem w życie rozporządzenia z 2015 a przygotowaniem i wydaniem przez Ministra Sprawiedliwości nie zaszły żadne zdarzenia prawne lub faktyczne, które spowodowałyby, że poprzednio ukształtowane stawki wynagrodzenia adwokackiego stały się wygórowane - nie wskazuje ich także, co do zasady, uzasadnienie rozporządzenia zmieniającego. Ich zmiana musi być więc uznana za arbitralną, nie pozostającą w związku z wytycznymi ustawowymi i przez to narusza ona zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

W zaskarżonym § 3 rozporządzenia uregulowano uzależnione od wartości przedmiotu sporu stawki wynagrodzenia w ramach postępowania upominawczego, elektronicznego postępowania upominawczego, postępowania nakazowego, europejskiego postępowania nakazowego. W porównaniu z poprzednim brzmieniem przepisu wynagrodzenie zostało określone w wysokości 2/3

wynagrodzenia w postępowaniu zwyczajnym (było 75%). Ponadto, najwyższym wynagrodzeniem jest wynagrodzenie należne w przypadku wartości przedmiotu sporu przekraczającej 200.000 zł. Nie wprowadzono kolejnych przedziałów, dotyczących wartości powyżej 2.000.000 i powyżej 5.000.000 zł, które istnieją w przypadku określenia wynagrodzenia w §2 rozporządzenia. Trudno ustalić, czy to ostatecznie rozwiązanie jest wynikiem przeoczenia, czy też wyrazem jakiejś konkretnej koncepcji, ograniczającej progresję wynagrodzenia w postępowaniach nakazowych.

W przypadku oceny tej zmiany uzasadnienie odwołuje się do jednego tylko zagadnienia. Otóż, wskazuje się, że system teleinformatyczny obsługujący elektroniczne postępowanie upominawcze nie został dostosowany do nowych stawek minimalnych, co spowodowało konieczność dokonywania ręcznej korekty stawek opłat przez referendarzy sądowych, co: "pociąga za sobą znaczne obciążenie tych pracowników dodatkowymi czynnościami oraz prowadzi do istotnego wydłużenia rozpatrywania spraw (...)". Wskazana tu argumentacja pozwala na przyjęcie, że zmiana stawek wynagrodzenia adwokackiego w ramach elektronicznego postępowania upominawczego została dokonana w całkowitym oderwaniu od wytycznych ustawowych, i to zarówno wyprowadzonych wprost z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze, jak i z całości tej ustawy. Przepisy te nie pozwalają bowiem w żadnym miejscu na warunkowanie wysokości stawek wynagrodzenia adwokackiego wadliwością systemu informatycznego sądów.

W § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia obniżeniu uległy stawki w sprawach o rozwód i unieważnienie małżeństwa. Uzasadnienie projektu nie zawiera jakichkolwiek argumentów, które pozwalałyby na odtworzenie motywów, jakimi kierował się Minister Sprawiedliwości zmieniając ustalone zaledwie rok wcześniej (a biorąc pod uwagę przygotowanie projektu w maju 2016 r. - nieco ponad pół roku wcześniej) stawki wynagrodzenia.

W § 7 pkt 1 rozporządzenia zmniejszeniu uległy o połowę (z 480 do 240 zł) koszty podlegające zwrotowi od przegrywającego spór sądowy w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego. Trudno jest znaleźć przyczynę, dla której wynagrodzenie w sprawach o eksmisję powinno być obniżone w ciągu roku w tak znaczny sposób; także tym razem uzasadnienie projektu nie zawiera jakichkolwiek argumentów, które pozwalałyby na odtworzenie motywów, jakimi kierował się Minister Sprawiedliwości zmieniając ustalone zaledwie rok wcześniej stawki wynagrodzenia.

Paragraf 8 rozporządzenia zawiera stawki w różnych kategoriach sprawach cywilnych, niezależne od wartości przedmiotu sporu. Tak zatem zgodnie z treścią § 8 ust. 1 pkt 2 o 1/3 zmniejszono wynagrodzenie adwokata w sprawach o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich. Są to sprawy wymagające od pełnomocnika zarówno głębokiej wiedzy cywilistycznej, jak i znacznego nakładu pracy przy wykazywaniu istnienia naruszeń. Można uznać, że dokonana zmiana doprowadzi w wielu sprawach tego rodzaju, do rzeczywistego przerzucenia kosztów procesu

na stronę wygrywającą, wbrew ogólnej zasadzie polskiego postępowania cywilnego. Podobnie jak w przypadku szeregu wcześniejszych zmian, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia dla zasadniczego zmniejszenia wynagrodzenia w tych sprawach. Trzeba w tym miejscu zauważyć, że sprawy o ochronę dóbr osobistych dotyczą ochrony przed naruszeniami najcenniejszych dóbr człowieka, których źródło wskazane jest w art. 30 Konstytucji. Dobra te mają z natury rzeczy wartość większą niż dobra materialne i znacznie trudniejsza jest ich restytucja. Tymczasem, za prowadzenie sprawy o ochronę dóbr osobistych przewiduje się wynagrodzenie w wysokości 720 zł, czyli mniej, niż za prowadzenie sprawy majątkowej, w której wartość przedmiotu sporu wynosi 1.500 zł.

W bardzo istotnych dla przeciętnego obywatela sprawach skarg na czynności komornika stawki zostały zmniejszone aż trzykrotnie, z kwoty 240 do 80 zł (§ 8 ust. 1 pkt 8). Sprawy te są niezwykle ważne ze społecznego punktu widzenia, ponieważ skarga na czynności komornika jest jedynym narzędziem obrony w przypadku naruszeń postępowania egzekucyjnego przez organy komornicze. Często jest to jedyne narzędzie dla uniknięcia nieodwracalnych błędów podczas prowadzonej egzekucji. Sprawa taka wymaga zwykle znacznego nakładu pracy pełnomocnika, który musi nie tylko zapoznać się z prowadzonym postępowaniem egzekucyjnym, lecz zwykle także z postępowaniem rozpoznawczym, które doprowadziło do powstania tytułu egzekucyjnego. W uzasadnieniu projektu rozporządzenia to właśnie ta stawka jest wskazana jako przejaw motywów przeprowadzanych zmian; jak stwierdzono: *"Minister Sprawiedliwości dokonał więc szczegółowej analizy wszystkich opłat i zmienił je, biorąc pod uwagę przede wszystkim zasobność portfeli przeciętnych Polaków. Dlatego na przykład w sprawach ze skargi na czynności komornika, które w większości przypadków dotyczą osób w trudnej sytuacji materialnej, Minister Sprawiedliwości obniżył stawkę minimalną opłat do 80 zł"*. Zacytowany fragment uzasadnienia, wskazując motywy dokonanych zmian, nie pozostaje jednak zgodny z celem wydawanej regulacji wykonawczej, której podstawowym zadaniem jest wskazanie kwoty jakie podlegają zwrotowi w razie wygrania sprawy. Stawka 80 zł w takich sprawach to ryzyko poniesienia zwrotu kosztów w takiej wysokości, a zatem bardzo niewielki uszczerbek po stronie przegrywającej. Obowiązek zwrotu kosztów postępowania w wysokości 80 zł nie będzie w żadnym stopniu zniechęcać do niedbałego prowadzenia egzekucji. i przerzuci w istocie na osoby, z których majątku prowadzona jest egzekucja koszt prowadzenia sprawy przez profesjonalnego pełnomocnika, nie gwarantując w przeważającej części zwrotu poniesionych wydatków w konsekwencji wygranego sporu z organem egzekucyjnym.

Poprzez nowelizację § 8 ust. 1 pkt 13 zmniejszono o 40% wynagrodzenia w postępowaniu rejestrowym. Ta zmiana także pozostaje całkowicie mechaniczna i arbitralna, także w uzasadnieniu projektu nie podano żadnych okoliczności, które pozwoliłyby uznać, że postępowanie rejestrowe w mogłoby być uznane za mniej wymagające i czasochłonne dla pełnomocnika, a zatem uprzednio ustalone stawki byłyby wygórowane i nieadekwatne wobec nakładu pracy i poświęconego czasu.

W § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ustalono, że w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia strony za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy wynagrodzenie obciążające stronę przegrywającą spór wyniesie 180 zł - w miejsce 360 zł. W taki sam sposób zmniejszono stawkę w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego (§ 9 ust. 2 rozporządzenia).

Od wielu lat podnoszono, że niedopuszczalnie niskie są wynagrodzenia z tytułu prowadzenia spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Kwestia ta została rozstrzygnięta w wyroku z 27 lutego 2018 r. (SK 25/15), w którym - w odniesieniu do § 12 ust. 2 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 (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.). Trybunał uznał, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji jako niegwarantujący proporcjonalnego ograniczenia realizacji prawa majątkowego w postaci roszczenia o zwrot kosztów procesu, które powinno podlegać ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Do pewnego stopnia ten stan rzeczy został zmieniony w rozporządzeniu z 2015 r. Niestety, zaskarżone zmiany ponownie wprowadzają stawki, które można uznać za nieodpowiadające nakładowi pracy oraz stopniowi skomplikowania tych spraw. Praktyczny efekt tych zmian będzie szczególnie dotkliwy w przypadku osób uboższych, poszukujących adwokata z wyboru. Należy bowiem spodziewać się, biorąc pod uwagę ilość pracy, jaką należy włożyć w tego rodzaju sprawy, że na rynku po prostu nie będzie pełnomocników zainteresowanych prowadzeniem tych sporów według stawek z rozporządzenia. Koszty przegranego procesu dla pracodawców zatrudniających lub rozwiązujących stosunek pracy wbrew prawu stały się ponownie mało istotnym obciążeniem, natomiast osoba najczęściej wytaczająca powództwo (pracownik) znów stanie wobec konieczności samodzielnego sfinansowania całości kosztów pracy pełnomocnika, mimo obowiązującej nadal w Kodeksie postępowania cywilnego zasady zwrotu kosztów procesu.

Normodawca zdecydował się na zmniejszenie w sposób drastyczny (o 60%) stawek wynagrodzenia za postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym (§ 10 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia). Obecnie, wynagrodzenie z tytułu sporządzenia skargi konstytucyjnej wynosi 480 zł. Skarżący pomija w tym miejscu nakład pracy i zakres umiejętności jakie musi posiadać adwokat sporządzający tego rodzaju pismo. Te kwestie są oczywiste, nie ulega wątpliwości, że prawidłowe sformułowanie skargi jest bardzo czasochłonne i wymaga wysokich kwalifikacji zawodowych. Ponownie należy stwierdzić, że takie ukształtowanie prawa uderza wyłącznie w osoby ubogie, które po prostu nie są w stanie pokryć kosztów sporządzenia i przeprowadzenia skargi przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Rozporządzenie w brzmieniu ustalonym przez rozporządzenie zmieniające zmniejsza o połowę stawki w sprawach w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie - sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (§ 14 ust. 2 pkt 1) oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego (§ 14 ust. 2 pkt 3). Stawki w obu przypadkach zostały zmniejszone o połowę (choć trzeba zauważyć, że pozostają w obu przypadkach wyższe, niż stawki za sporządzenie skargi konstytucyjnej). Podobnie jak w przypadku wcześniejszej uwagi należy podnieść, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów w Warszawie jest jedynym sądem tej właściwości w Polsce. Zaniżone stawki nie tylko nie odzwierciedlają nakładu pracy wysoko wyspecjalizowanego adwokata, lecz w przypadku skarżących z innych miejscowości - nie odzwierciedlają kosztu prowadzenia sprawy w innej miejscowości.

3.6. Ocena zgodności przepisów rozporządzenia z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 1 i 8 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Kolejnym wzorcem kontroli, który zdaniem Wnioskodawcy jest adekwatny dla oceny konstytucyjności i legalności kwestionowanych przepisów rozporządzenia o wysokości opłat za czynności adwokackie jest art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, zgodnie z którym minimalną wysokość wynagrodzenia za pracę lub sposób ustalania tej wysokości określa ustawa. Jak podkreślają komentatorzy tego unormowania konstytucyjnego, w świetle autonomii pojęć konstytucyjnych oraz konstrukcji prawa do wynagrodzenia określonego w tym przepisie, zakresem gwarancji minimalnego wynagrodzenia określanego w ustawie objęte są także wszystkie rodzaje pracy zarobkowej, bez znaczenia w jakiej formie i charakterze jest ona wykonywana, także te wykonywane poza stosunkiem pracy (A. Sobczyk, K. Kulig, komentarz do art. 65 Konstytucji RP [w:] Konstytucja RP, tom I, Komentarz, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, teza 59-60).

Unormowanie art. 81 Konstytucji RP wskazuje, że praw gwarantowanych w art. 65 ust. 4 Konstytucji RP dochodzić można jedynie w granicach ustawy; wykładnia tego przepisu pozwala zatem przyjąć, że oprócz określenia przez ustawodawcę zwykłego treści prawa, o którym mowa w art. 65 ust. 4 prawa do minimalnego wynagrodzenia, istnieje także konstytucyjna gwarancja limitu dochodzenia praw wymienionych w art. 81, w tym prawa do minimalnego wynagrodzenia.

W myśl przedstawionej interpretacji konstytucyjnego pojęcia pracy i minimalnego za nią wynagrodzenia, ustawa z 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 1265), realizując obowiązek określenia treści prawa z art. 65 ust. 4 Konstytucji, wprowadziła w art. 1 pkt 1a kategorię minimalnej stawki godzinowej, stanowiącej minimalną wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługująca przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi. Za taką osobę

ustawa (art. 1 ust. 1b) uznaje osobę fizyczną wykonującą działalność gospodarczą zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej albo w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii Europejskiej lub państwem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, niezatrudniającą pracowników lub niezawierającą umów ze zleceniobiorcami albo osobę fizyczną niewykonyującą działalności gospodarczej, która przyjmuje zlecenie lub świadczy usługi na podstawie umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 Kodeksu cywilnego, na rzecz przedsiębiorcy albo innej jednostki organizacyjnej, w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności. Ustawa reguluje mechanizm ustalania minimalnej wysokości wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przewiduje obowiązek ewidencjonowania sposobu wykonania zlecenia według czasu jego wykonania i stanowi w art. 8a ust. 1, że w przypadku umów, o których mowa w art. 734 i art. 750 Kodeksu cywilnego, wykonywanych przez przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi, wysokość wynagrodzenia powinna być ustalona w umowie w taki sposób, aby wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług nie była niższa niż wysokość minimalnej stawki godzinowej ustalonej zgodnie z wymogami ustawy (zawartymi w art. 2 ust. 3a, 3b i 5).

W ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę wprowadzono kilka instrumentów gwarantujących zachowanie prawa zleceniobiorcy lub świadczącego usługi do otrzymania wynagrodzenia odpowiadającego minimalnemu standardowi. W przypadku, gdy wysokość wynagrodzenia ustalonego w umowie nie zapewnia przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi otrzymania za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej, przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi przysługuje wynagrodzenie w wysokości obliczonej z uwzględnieniem minimalnej stawki godzinowej (art. 8a ust. 2). Z kolei w sytuacji wykonywania usługi lub zlecenia przez kilka osób wspólnie, każdej z nich przysługuje wynagrodzenie ustalone zgodnie z przytoczonymi wcześniej zasadami (art. 8a ust. 3). Kolejnym instrumentem gwarantującym zachowanie prawa do minimalnego wynagrodzenia za wykonane zlecenie albo świadczone usługi jest przepis, zgodnie z którym przyjmujący zlecenie lub świadczący usługi nie może zrzec się prawa do wynagrodzenia wynikającego z minimalnej stawki godzinowej, nie może też przenieść prawa do tego wynagrodzenia na inną osobę (art. 8a ust. 4).

Ustawa przewiduje kilka wyłączeń stosowania jej przepisów o minimalnej stawce godzinowej; są to przypadki związane w większości z wykonywaniem długotrwałych umów o usługi opiekuńcze, wychowawcze i bytowe oraz zastępczej pieczy nad dziećmi (art. 8d ust. 1 pkt 2-5). Innym wyłączeniem jest wykonywanie umów, w którym o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usług decyduje przyjmujący zlecenie lub świadczący usługi i przysługuje mu wyłącznie wynagrodzenie prowizyjne (art. 8d ust. 1 pkt 1). Tym ostatnim wyłączeniem zatem nie można objąć

umów o wykonywanie zastępstwa procesowego, mają one z natury inny charakter, uzależniający miejsce i czas wykonania zlecenia od okoliczności zewnętrznych; z konstrukcji rozporządzenia o opłatach za czynności adwokackie oraz Prawa o adwokaturze co do zasady nie są to także umowy stosujące wynagrodzenie prowizyjne. Ustawa o minimalnym wynagrodzeniu wprowadza także, że niezastosowanie przez przedsiębiorcę stawek wynagrodzenia odpowiadających wymogom przepisów o minimalnej stawce godzinowej stanowi wykroczenie (art. 8e-8f).

Treść konstytucyjnej gwarancji prawa do minimalnego wynagrodzenia, deklarowanego w art. 65 ust. 4 Konstytucji została zatem ukształtowana na gruncie ustawowym w taki sposób, że gwarancje minimalnego wynagrodzenia dotyczą - z mocy cytowanej ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją z 22 lipca 2016 r. - także wynagrodzenia za wykonywanie prac innych niż w ramach stosunku pracy, to jest w ramach umów zlecenia i umów o świadczenie usług.

Równa ochrona praw majątkowych wynikających z zawartych umów cywilnoprawnych, do czasu nowelizacji chroniona jedynie na podstawie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji została zatem wolą ustawodawcy i w wykonaniu konstytucyjnych postanowień z art. 65 ust. 4 i 81 Konstytucji RP, wzmocniona realną gwarancją wysokości stawek za wykonywanie świadczeń z tytułu zlecenia lub umowy o świadczenie usług.

W pierwszej kolejności rozważyć w tym miejscu należy dotychczasową ochronę tego rodzaju praw majątkowych, na gruncie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. W cytowanym wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2018 r. (SK 25/15) Trybunał ocenił treść normatywną § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. (czyli wysokość stawki) jako prawo majątkowe w postaci roszczenia o zwrot kosztów procesu, które powinno podlegać ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji, uznając, że ma ono charakter bliski roszczeniu odszkodowawczemu (powołując się na wcześniejsze ustalenia z uzasadnienia wyroku TK z 22 marca 2011 r. o sygn. SK 13/08). Trybunał uznał, że § 12 ust. 2 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 (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3. Jak stwierdził w uzasadnieniu, powołując się na wcześniejsze swoje judykaty (wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07) istotą zasady równej ochrony prawa własności i praw majątkowych jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa, a gwarancja równej ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98). Jednocześnie, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05).

Treść normatywna kwestionowanego w tym orzeczeniu przepisu § 12 ust. 2 została zatem odniesiona do adresata, jakim jest strona domagająca się zwrotu kosztów; Trybunał tym samym potwierdził wcześniejsze stanowisko dotyczące swobody prawodawcy, uznając, że wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika procesowego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Przyjęcie „sztywnej” stawki „kwotowej” albo stawki proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia samo w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie ustalona stawka wynagrodzenia (przekładająca się na kwotę zasądzaną tytułem zwrotu kosztów postępowania), ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą (podobne ustalenia Trybunał zawarł też w wyroku sygn. SK 35/15). Trybunał w orzeczeniu K 25/15 dostrzegł jednak, że przepis § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. przewidujący stawkę minimalną w wysokości 60 zł, poprzez fakt, że prawodawca nie dostosowywał jej wysokości do zmiany siły nabywczej złotego oraz zmiany cen towarów i usług, spowodował, że stawka ta sukcesywnie nie przystawała do obiektywnych czynników ekonomicznych. Trybunał uznał, że *„zastępstwo prawne wykonywane przez adwokatów i radców prawnych wiąże się przy tym, co do zasady, z dużym nakładem pracy pełnomocników (analiza materiału dowodowego, przepisów oraz orzecznictwa, przygotowywanie pism procesowych, formułowanie wniosków dowodowych, udział w rozprawach etc.)”* - choć więc podstawę wynagrodzenia adwokata za prowadzenie sprawy stanowi jego umowa z klientem, to kwestionowany przepis jest wyrazem tego, że normodawca – przez niedostosowywanie przez kilkanaście lat stawki minimalnej do zmieniających się warunków ekonomicznych – sprawił, iż prawo do uzyskania zwrotu poniesionych kosztów zastępstwa prawnego stawało się coraz bardziej pozorne.

Te ustalenia dokonane przez Trybunał Konstytucyjny interpretować należy także w świetle gwarancji ustawowych ochrony prawa do minimalnego wynagrodzenia z art. 65 ust. 4 Konstytucji i przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (w brzmieniu nadanym przez nowelizację z 17 sierpnia 2016 r.). Skoro bowiem Konstytucja RP gwarantuje równą ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 2) oraz gwarantuje ochronę minimalnego wynagrodzenia na podstawie i w granicach ustawy (art. 65 ust. 4 oraz art. 81 Konstytucji), to nie do pogodzenia z porządkiem tych gwarancji konstytucyjnych jest sytuacja, w której adresaci normy z rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie są z zakresu tych gwarancji wykluczeni.

Jeśli bowiem odnieść treść normatywną do mocodawców adwokatów - stron wygrywających proces, to zgodnie z regulacją ustawy o minimalnym wynagrodzeniu, powinni oni, co do zasady i w zakresie objętym zakresem ustawy, zawierać umowy w ramach porządku prawnego przewidzianego ustawą, to jest z uwzględnieniem przepisów o minimalnym wynagrodzeniu i stawce godzinowej.

Tymczasem ich prawo majątkowe do zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa adwokackiego jest ograniczone sztywnymi i restrykcyjnie limitowanymi stawkami z rozporządzenia, które pozostają całkowicie bez bezpośredniego związku z nakładem czasu i pracy adwokata, w tym ze stawką minimalną przewidzianą przez ustawę o minimalnym wynagrodzeniu. Tego rodzaju regulacja nakłada na mocodawców (klientów) ograniczenie niezgodne z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, poprzez ograniczenie wykonywania praw konstytucyjnie gwarantowanych (równej ochrony praw majątkowych) w drodze aktu podustawowego, a także niezgodne z treścią art. 64 ust. 2 Konstytucji przez pozbawienie równej ochrony prawnej prawa majątkowego do zwrotu kosztów poniesionych w ramach prowadzenia sprawy.

Dotychczasowe orzecznictwo TK wskazuje, że wynagrodzenie adwokatów określane jest w drodze umowy między adwokatem a zleceniodawcą, a zatem ochrona praw majątkowych adwokatów nie może być bezpośrednio (w przeciwieństwie do praw majątkowych klientów) odnoszona do treści rozporządzenia regulującego stawki minimalne. Nie sposób jednak przyjąć, także w świetle treści art. 16 ust. 1 i 3 Prawa o adwokaturze, że określanie wartości wynagrodzenia w umowie między klientem (mocodawcą) a adwokatem jest wyabstrahowane od stawek opłat za czynności adwokackie, będących podstawą do zwrotu kosztów. Artykuł 16 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze stanowi, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Natomiast art. 16 ust. 3 przekazuje do regulacji w rozporządzeniu określenie stawek minimalnych za czynności adwokackie, odsyłając jednocześnie do ustępu 1, czyli do czynności wynagradzanych na podstawie umowy między adwokatem a klientem. Ten związek funkcjonalny między stawką z rozporządzenia a stawką za czynności określoną w umowie z klientem dostrzeżony jest zatem przez ustawodawcę, ale przede wszystkim jest oczywisty w świetle praktyki. Stawki wynagrodzenia przewidziane w rozporządzeniu nie tylko stwarzają gwarancję zwrotu kosztów w razie wygranej, a zatem wskazują zleceniodawcom, czego mogą się spodziewać, to jest w jakiej wysokości koszty mogą zostać zwrócone, a zatem w jakiej wysokości koszty będą uznane za racjonalne i uzasadnione. Stawki te stanowią przede wszystkim pewny (i jedyny) punkt odniesienia, wyznacznik wysokości wynagrodzenia za prowadzenie spraw o konkretnym charakterze o walorze prawa powszechnie obowiązującego. Tym samym zupełnie niezrozumiała jest sytuacja, w której regulacja rozporządzenia, stwarzając ramy kwotowe nie tylko zwrotu kosztów procesu ale także ramy zawieranych umów między adwokatami a klientami abstrahuje od regulacji i gwarancji ustawowych dotyczących minimalnego wynagrodzenia, ustalanego zgodnie z nakładem czasu pracy, czyli stawką godzinową. Regulacja minimalnego wynagrodzenia zleceń i świadczenia usług, zawarta w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu od 2016 roku stwarza bowiem, a dokładniej - nadaje treść prawu do minimalnego wynagrodzenia gwarantowanemu przez Konstytucję w art. 65 ust. 4. Z realizacji tego prawa nie mogą być wyłączone w sposób arbitralny pewne kategorie osób i zleceń (usług). Zasada równej ochrony praw

podmiotowych oznacza, że równości tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający normodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. K 36/98: „*Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać*”. Czysto formalne zatem wyodrębnienie na poziomie podkonstytucyjnym jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmienniej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego do prawa, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – może uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK o sygn. K 34/98).

3.7 Ocena zgodności przepisów rozporządzenia z art. 81 Konstytucji RP w związku z art. 1pkt 1a i 1b i 8a-8f ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę.

Z tym ustaleniem związany jest także kolejny zarzut wobec niezgodności kwestionowanych przepisów rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie z regulacją art. 65 ust. 4 w związku z art. 81 Konstytucji i w związku z art. 1pkt 1a i b raz art. 8 ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, to jest zarzut ograniczenia prawa do minimalnego wynagrodzenia w drodze aktu niższej rangi niż ustawa. Z treści art. 81 Konstytucji wynika, że praw z art. 65 ust. 4 Konstytucji można dochodzić w granicach określonych w ustawie, przepis ten ustanawia w tym zakresie zatem wyłączną materię ustawową. O ile zatem ustawodawca może określić ramy realizacji prawa - w tym prawa do wynagradzania osób realizujących zlecenia, także usług prawniczych i za prowadzenie spraw sądowych, w szczególności dlatego, że roszczenia z tego tytułu stanowią przedmiot ochrony procesowej akcesoryjnie do roszczeń przed sądem dochodzonych - to jednak konstytucyjnie wykluczone jest tego rodzaju wyłączenie ochrony prawa do minimalnego wynagrodzenia w drodze aktu wykonawczego.

Artykuł 65 ust. 4 Konstytucji stanowi, że minimalną wysokość wynagrodzenia lub sposób jej ustalania określa ustawa. To ustawodawca ma zatem kompetencję określenia treści owego prawa - i skorzystał z niej, w ramach swojej swobody, rozszerzając ochronę minimalnych norm wynagrodzenia także na umowy inne niż w ramach formalnego stosunku pracy na czynności wykonywane w ramach umów cywilnoprawnych, a zatem takich jak zawierane między klientem a adwokatem. Raz jeszcze podkreślić trzeba, że ustawodawca, przewidując wyłączenia stosowania norm o minimalnej stawce godzinowej wynagrodzenia, nie dokonał wyłączenia usług świadczonych przez adwokatów, ani też nie określił w zakresie ustanawiania minimalnych stawek wynagrodzenia przesłanek, których nie

spełniałyby czynności wykonywane przez adwokatów - z natury świadczone osobiście i w ramach wykonywanej działalności, a zatem na podstawie ustawy świadczenie usług przez adwokatów, czyli wykonywanie czynności w ramach zawartych umów z klientem są poddane ochronie ustawowej co do swojej wysokości i sposobu ewidencjonowania. Od tej treści normatywnej całkowicie abstrahuje treść rozporządzenia, które zamiast kryterium nakładu pracy (i czasu pracy) stosuje wyłącznie kryteria rodzaju spraw i wartości przedmiotu sporu. Czas pracy adwokata, pomijając już względy jego odpowiedzialności i kwalifikacji, a także standard należytej staranności zawodowej, w żaden sposób w ramach kryteriów rozporządzenia nie jest kryterium brany pod uwagę. Prowadzi to do wydrążenia ze swej istoty i treści prawa do minimalnego wynagrodzenia - przyznanego na równych zasadach poprzez normę konstytucyjną oraz ustawowe regulacje z jego istoty wobec kategorii czynności wykonywanych przez adwokatów w ramach zawartych umów z klientami.

Artykuł 81 Konstytucji stanowi, że praw w nim wymienionych, w tym prawa do minimalnego wynagrodzenia, dochodzić można „w granicach określonych w ustawie”. Przedmiotem takiej ustawy jest więc nie tyle określenie treści praw wymienionych w tym przepisie, ale wprowadzenie ograniczeń w ich dochodzeniu. Nawet zakładając ścisły związek między egzekucją uprawnień nadanych przez ustawodawcę a ich faktyczną realizacją, nie sposób przyjąć, aby prawo o treści ustalonej przez ustawę i realizowane - zgodnie z konstytucyjną gwarancją równej ochrony - mogłoby być ograniczone w drodze aktu innego niż ustawa. Celem regulacji z art. 81 Konstytucji jest więc nie tylko ograniczenie możliwości dochodzenia praw, ale także gwarancja ustawowej granicy owego dochodzenia. Rozporządzenie, wskazując stawki minimalne, będące podstawą do zwrotu określonych kwot w razie wygrania sprawy, w sposób bezpośredni ogranicza prawo do minimalnego wynagrodzenia o treści nadanej przez ustawodawcę, odrywając jego zakres i sposób kalkulowania od kryteriów ustawowych, niwecząc w zakresie wynagrodzenia należnego adwokatom prawo do minimalnego wynagrodzenia. W wielu sytuacjach pozbawienie tego prawa może mieć realny wymiar - nakład czasu potrzebnego do przygotowania i poprowadzenia sprawy z pewnych kategorii wymienionych w rozporządzeniu z pewnością przekracza ilość godzin, za jakie każdemu przysługuje stawka minimalna w obecnie przyjętej wysokości. Zarzut dotyczy jednak nie tylko realnego wymiaru wynagrodzenia, ale przede wszystkim przyjętego przez kwestionowane przepisy rozporządzenia mechanizmu wskazywania wysokości tego wynagrodzenia (a bezpośrednio - prawa do jego zwrotu w razie wygranej), który całkowicie abstrahuje od norm ustawowych, stwarzających treść prawa chronionego w granicach ustawy przez przepisy Konstytucji. Tego rodzaju limitowanie dochodzenia roszczeń z tytułu prawa o treści ukształtowanej na mocy art. 65 ust. 4 Konstytucji RP przez przepisy ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę jest zatem niezgodne także z regulacją art. 81 Konstytucji, wymagającą dla tego rodzaju ograniczenia formy ustawy.

Z tych wszystkich przyczyn Naczelna Rada Adwokacka wnosi o uznanie przepisów § 2, § 3 ust. 1, § 4 ust. 1 pkt 1 i 2, § 7 ust. 1 pkt 1, § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13, § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2, § 10 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 roku, poz. 1800), w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1668) i § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1797) za niezgodne ze wskazanymi w *petitum* wniosku wzorcami kontroli.

Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Jacek Trela

Sekretarz
Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Rafał Dębowski

Załączniki:

- 1) pięć odpisów wniosku,
- 2) pełnomocnictwo do występowania przez Trybunałem Konstytucyjnym,
- 3) potwierdzenie wniesienia opłaty od pełnomocnictw,
- 4) Uchwała Nr 72 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 16 listopada 2019 roku,
- 5) wyciąg z protokołu posiedzenia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 16 listopada 2019 roku,
- 6) pismo Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 23 czerwca 2016 roku dotyczące projektu *Rozporządzenia z Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie*, projektu *Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych*, projektu *Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu*, oraz projektu *Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu*,
- 7) pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2016 roku (data wpływu do NRA 27 czerwca 2016 r.), przekazujące Naczelnej Radzie Adwokackiej do zaopiniowania ww. projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości,
- 8) pismo Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 4 lipca 2016 roku zawierające *Stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej wobec sprawie projektu Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz projektu Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu*.