



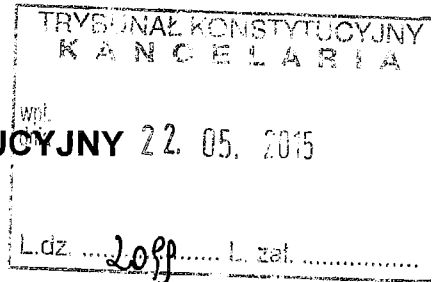
Warszawa, dnia 21 maja 2015 r.

DL-VII-4670-10/15/5

(sygn. akt P 70/15)

150921-00257

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY 22. 05. 2015



W związku z pytaniem prawnym Sądu Okręgowego w Szczecinie VI Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 9 marca 2015 r. o treści, czy:

1) art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615) jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP,

2) § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP

– na podstawie art. 27 pkt 2 w zw. z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), **wnoszę o uznanie, że art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze jest zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, a § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest zgodny z art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.**

## UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Stosownie do art. 16 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, wysokości 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 art. 16 ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. Z kolei, w myśl ust. 3 tego artykułu Minister Sprawiedliwości został zobligowany do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w art. 16 ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

W myśl natomiast art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo o adwokaturze, koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa. W ust. 2 tego artykułu Minister Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych zasad ponoszenia tych kosztów, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc.

Na podstawie powyższych upoważnień ustawowych zostało wydane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, zwane dalej „rozporządzeniem”.

W kontekście przedstawionych w pytaniu prawnym zarzutów trzeba wskazać, że zasądzana opłata za czynności adwokackie wykonywane przed organami wymiaru sprawiedliwości nie stanowi wynagrodzenia adwokata. Jak już bowiem podniesiono wynagrodzenie to jest ustalane w drodze umowy adwokata z klientem. Niniejsza opłata stanowi natomiast podstawę orzeczenia o zwrocie kosztów poniesionych przez stronę wygrywającą.

W tym miejscu należy podkreślić, że zasądzając opłatę za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, sąd obowiązany jest wziąć pod uwagę niezbędny nakład pracy, a także charakter sprawy i wkład jego pracy w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. Podstawę zasądzenia tej opłaty stanowią stawki minimalne określone w treści rozporządzenia. Opłata ta nie może być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sporu, które to ograniczenia nie obowiązują w zakresie opłat ustalanych w umowie z klientem (por. § 2 rozporządzenia). Opłaty za czynności adwokackie zasądzone przez sąd

z tytułu zastępstwa prawnego mogą być niższe od wynagrodzenia uzgodnionego w umowie z klientem.

Odmienną natomiast kwestią jest wynagrodzenie adwokata za prowadzenie sprawy z urzędu. W takim przypadku zgodnie z § 19 pkt 1 rozporządzenia koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują m.in. opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawki minimalnej. Jak wynika zaś z art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o advokaturze, w tym zakresie jego przepisy stanowią podstawę określenia przez sąd wysokości opłaty za udzieloną pomoc prawną. Ponadto zgodnie z § 2 ust. 3 rozporządzenia, w sprawach w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu opłaty za czynności adwokackie podwyższa się o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązującą w dniu orzekania o tych opłatach.

W związku z powyższym nie jest uprawnione twierdzenie o nierównym traktowaniu adwokatów ze względu na odmienne uregulowanie wysokości ich wynagrodzenia. Przepis art. 32 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie i konsekwentnie wypowiadał się na temat rozumienia zasady równości podmiotów wobec prawa. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (por. wyroki z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. K 22/97, OTK ZU 1997, Nr 3-4, poz. 41 oraz z dnia 22 grudnia 1997 r., sygn. K 2/97, OTK ZU 1997, Nr 5-6, poz. 72), z zasady tej wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej kategorii. Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną), powinny być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących. Oceniając regulację prawną z punktu widzenia zasady równości należy rozważyć, czy można wskazać wspólną cechę istotną uzasadniającą równe traktowanie podmiotów prawa, biorąc pod uwagę treść i cel danej regulacji prawnej. Zasada równości zakłada jednocześnie różne traktowanie podmiotów różnych, tj. podmiotów, które nie posiadają wspólnej cechy istotnej. Równość wobec prawa to zasadność wyboru takiego, a nie innego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa, należy rozstrzygnąć, czy:

1) kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji (ma charakter relewantny);

2) waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania (ma charakter proporcjonalny);

3) kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami, czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie

podmiotów podobnych (por. wyroki TK z dnia 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK 1998, Nr 3, poz. 33 oraz z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK-A 2010/6/60).

Podstawą przyjęcia, iż jednostki powinny być jednakowo traktowane przez władze publiczne jest stwierdzenie, że znajdują się one w takiej samej sytuacji. Konstytucyjna zasada równości wobec prawa nakazuje bowiem identyczne traktowanie wszystkich adresatów określonej normy prawnej, znajdujących się w takiej samej lub w podobnej sytuacji prawnie relewantnej (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 maja 2004 r., sygn. akt SK 32/03).

Tymczasem takiej zależności w przedmiotowym przypadku nie można stwierdzić, gdyż adwokat prowadzący sprawę z wyboru oraz adwokat wykonujący czynności z urzędu nie są w takiej samej sytuacji prawnej. Adwokat prowadzący sprawę z wyboru dobrowolnie podejmuje zlecenie stanowiące podstawę jego działania. Wybór tego zlecenia i określenia wynagrodzenia jest następstwem działania zasad popytu i podaży. W tym kontekście adwokat jest przedsiębiorcą działającym na wolnym rynku. Zasada swobody umów pozwala zasadniczo swobodnie kształtować wysokość wynagrodzenia adwokata. To z kolei implikuje konieczność zapewnienia ochrony stronie przegrywającej proces przed nadmiernie wygórowanymi wynagrodzeniami, które mogłyby stanowić ograniczenie prawa do sądu. Strona w obawie przed obowiązkiem zwrotu wygórowanych kosztów na rzecz przeciwnika mogłaby odstąpić od dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Stąd też rozporządzenie przewiduje szczególny mechanizm zwrotu opłat na rzecz strony wygrywającej. Należy przy tym wskazać, że art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przyznaje wśród innych praw procesowych również prawo do rzetelnego procesu sądowego. Obejmuje ono nie tylko prawo dostępu do sądu, lecz także prawo do skutecznej obrony swojego stanowiska. Natomiast możliwość skutecznej obrony swoich praw mogłaby doznać znacznego ograniczenia z uwagi na możliwość obciążenia zwrotem wysokich kosztów zastępstwa procesowego na rzecz ewentualnego przeciwnika. Strona w takiej sytuacji może zaniechać sądowego dochodzenia swoich praw z uwagi na obawę ewentualnego ponoszenia wysokich kosztów zastępstwa procesowego ustanowionego przez stronę przeciwną. Wobec tego nie można wykluczyć, że wyeliminowanie omawianej zasady zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą, prowadziłoby do naruszenia wskazanego przepisu Konwencji.

Natomiast wykonując czynności z urzędu adwokat jest wyznaczany przez prezesa sądu (art. 81 Kodeksu postępowania karnego) bądź organy samorządu zawodowego (art. 117<sup>3</sup> Kodeksu postępowania cywilnego), niezależnie od jego woli. Stanowi to wyraz powierzenia adwokaturze – jako samorządowi zawodu zaufania publicznego – wykonywania określonych funkcji o charakterze publicznym, m.in. zapewnienia pomocy prawnej osobom, które nie są w stanie ze względu na swą sytuację materialną pomocy tej uzyskać we własnym zakresie (por. postanowienie

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 listopada 2014 r., sygn. akt Ts 263/13). W tego rodzaju okolicznościach do określenia wynagrodzenia adwokata dochodzi przez sąd w drodze postanowienia. Podstawę określenia wysokości tego wynagrodzenia stanowią zaś stawki minimalne określone w rozporządzeniu.

Z tych też względów trudno uznać powyższe rozwiązania prawne za niekonstytucyjne (niezgodne z art. 32 Konstytucji RP), ponieważ w obu przedstawionych okolicznościach adwokaci znajdują się w różnej sytuacji. Brak jest zatem podstaw do stwierdzenia, że powinni być jednakowo traktowani przez władze publiczne.

Nieadekwatny jest również zarzut naruszenia w tym zakresie art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, statuującego prawo do sądu, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Regulacja § 19 pkt 1 rozporządzenia nie zamyka ani nie ogranicza prawa do sądu, gdyż jej dyspozycja dotyczy jedynie kwestii kosztów nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonej przez Skarb Państwa. Adwokat działający z urzędu, tak samo jak adwokat działający z wyboru, wykonuje zawód zaufania publicznego na zasadach określonych w ustawie – Prawo o adwokaturze. Jak trafnie podkreśla się w doktrynie, opierając się na treści poglądów Trybunału Konstytucyjnego opisujących zakres znaczeniowy pojęcia „zawód zaufania publicznego”, zawód adwokata można scharakteryzować jako profesję o szczególnej, podlegającej ochronie prawnej nazwie, związaną z ingerencją w prawa i obowiązki innych podmiotów poprzez przyjmowanie od nich informacji dotyczących faktów z życia osobistego i obowiązku zachowania w tym względzie tajemnicy, wykonywaną pod pieczę samorządu zawodowego nie dla zysku, ale dla zaspokojenia interesu publicznego przez osoby starannie wyselekcjonowane i legitymujące się wysokim poziomem etycznym, jak i wiedzą merytoryczną (por. P. Kuczma, Adwokat jako zawód zaufania publicznego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, *Palestra* nr 3-4/2012, s. 146).

Nie można zatem argumentować, że od adwokata ustanowionego z urzędu trudno wymagać, by podejmował on na rzecz strony dalej idące starania aniżeli jedynie niezbędne dla ochrony jej praw. Należy podkreślić, że w sprawach „z urzędu” adwokat musi wykonywać czynności z należytą starannością, zaś źródłem tego obowiązku jest aksjologia i zasady wykonywania zawodu adwokata.

Ponadto nie można podzielić zarzutu o blankietowości rozwiązań przyjętych w art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze. Przedstawiona w pytaniu prawnym wykładnia tego przepisu odnosi się *stricte* do jego literalnego brzmienia, bez uwzględnienia uwarunkowań systemowych. Tymczasem przepis ten powinien być interpretowany w szczególności z uwzględnieniem art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Z unormowań tych wynika, że na koszty pomocy prawnej udzielonej z urzędu składają się wydatki oraz opłaty za udzieloną pomoc. Należności składające się na wydatki określają poszczególne ustawy procesowe (por. art. 98 § 3 k.p.c.; art. 616 § 2 pkt 2 i art. 618 § 1 k.p.k.; art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2014 r. poz. 1025). Natomiast opłaty za pomoc prawną udzieloną przez adwokata określone są na podstawie rozporządzenia wydanego w oparciu o delegację ustawową zawartą w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy – Prawo o adwokaturze.

Wskazane przepisy należy interpretować mając na względzie ich bezpośrednie powiązanie. Dopiero taka systemowa ich interpretacja, pozwala określić szczegółowe kryteria, którymi Minister Sprawiedliwości obowiązany jest kierować się realizując również delegację ustawową zawartą w art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze. Tym samym można mówić, iż kwestionowany przepis upoważniający do wydania rozporządzenia wskazuje zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia, a zatem spełnia wymogi z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Należy przy tym podkreślić, że wytyczne są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz (zob. Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie „konstruowania” upoważnień do wydawania rozporządzeń, Przegląd Legislacyjny 1998, nr 3-4, s. 185-190, a także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2008 r., sygn. P 23/07, OTK-A 2008/52). W związku z tym – z natury rzeczy – wytyczne są wskazaniem, które prawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie oznacza to, że nie może on wziąć pod uwagę jeszcze innych czynników wynikających choćby z wartości konstytucyjnych, czy też z innych regulacji ustawy, w której jest zawarte upoważnienie ustawowe. Jak trafnie wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 6 maja 2003 r., sygn. P 21/01, OTK-A 2003/5/37, „Zasada rekonstrukcji wytycznych dotyczących treści z innych przepisów ustawowych, aniżeli samo upoważnienie ustawowe, ma zastosowanie ograniczone. Musi bowiem zaistnieć minimum, jakiego należy oczekiwać od przepisów upoważniających. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w niniejszej sprawie zaistniała możliwość odnalezienia, w treści całej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego, jakim jest rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wysokości wpisów w sprawach cywilnych. Sposób i kierunek uregulowania opłat ustawodawca zawarł bowiem m.in. w wyżej przytoczonych przepisach ustawy, zaś Minister Sprawiedliwości, nie wyszedł – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – poza podstawowe ramy określone przez ustawodawcę w przepisie upoważniającym.”.

Stopień szczegółowości powyższych wytycznych jest dostosowany do rodzaju sprawy przekazanej do uregulowania w rozporządzeniu. Trudno bowiem od

przepisów mających z założenia mieć charakter generalny i abstrakcyjny wymagać kazuistycznego określenia wytycznych w sprawach dotyczących określenia opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości oraz ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Oczywiście jest, że można doszukiwać się coraz bardziej szczegółowych kryteriów mających determinować te należności, jednakże trzeba mieć na uwadze, iż nawet w podobnych rodzajowo sprawach nakład pracy adwokata może być bardzo różny.

Powyższe prowadzi zatem do wniosku, że podstawową kategorią różnicującą jest rodzaj i zawartość sprawy, a w ramach tego powinien być uwzględniany nakład pracy pełnomocnika – adwokata. Kierowanie się przez prawodawcę rodzajem sprawy nie jest wytyczną ogólną, gdyż rodzaje spraw określa się na podstawie obowiązujących przepisów tak prawa materialnego, jak i procesowego. Upoważnienie zawarte w powołanej ustawie dotyczy bowiem wszystkich spraw, które są rozpoznawane w postępowaniach przed sądami, w tym przed sądami administracyjnymi, a więc spraw dotyczących stosunków z zakresu szeroko pojętego prawa cywilnego, karnego, ale także administracyjnego. Co istotne, różnorodność stosunków prawnych w zasadzie uniemożliwia ich całościową i pełną identyfikację na gruncie obowiązującego prawa, a tym samym wyłączona jest możliwość ich kompletnego stypizowania. Stąd też ustawodawca, dostrzegając wskazany problem legislacyjny, posłużył się określeniem na tyle adekwatnym w tym zakresie.

Również stopień zawartości spraw jest zawsze możliwy do oceny na podstawie dodatkowych kryteriów, jakimi w sprawach o zapłatę jest wartość przedmiotu sporu, czy też w sprawach o stwierdzenie nabycia spadku okoliczność kwestionowania ważności testamentu. Z kolei na podstawie akt sprawy można także ocenić nakład pracy pełnomocnika. Trzeba też dodać, że czym innym jest rodzaj sprawy np. o zapłatę, czy też o stwierdzenie nabycia spadku lub własności nieruchomości na podstawie zasiedzenia, a czym innym jest zawartość sprawy danego rodzaju, a jeszcze czym innym nakład pracy pełnomocnika, który może być różny w sprawie tego samego rodzaju i o zbliżonej zawartości – przykładowo w sprawie spadkowej o stwierdzenie nabycia spadku na podstawie ustawy z uwagi na chorobę uczestników konieczne było wyznaczenie kilku terminów rozpraw.

Pomocniczym kryterium w tym aspekcie jest zaś właściwość sądu do rozpoznania sprawy. W tym zakresie należy wskazać, że przepisy k.p.c. uzależniają właściwość rzeczową sądu m.in. od wartości przedmiotu sporu. Zgodnie bowiem z art. 16 § 1 k.p.c., sądy rejonowe rozpoznają wszystkie sprawy z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych. W myśl zaś art. 17 pkt 4 k.p.c. do właściwości sądów okręgowych należą sprawy o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych, oprócz spraw o alimenty, o naruszenie posiadania, o ustanowienie rozdzielności majątkowej między małżonkami, o uzgodnienie treści księgi wieczystej

z rzeczywistym stanem prawnym oraz spraw rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Jest to także widoczne w sprawach egzekucyjnych, w których zależność stopnia skomplikowania sprawy od wartości egzekwowanego roszczenia jest oczywista.

Powyższe pozwala wnioskować, że wartość przedmiotu sporu jest elementem decydującym o skomplikowaniu sprawy, a przez to określającym jej rodzaj i zawłość. Takie rozumowanie pozwala na uzależnienie wysokości stawek minimalnych określonych w rozporządzeniu wydanym na podstawie kwestionowanego przepisu od wartości przedmiotu sprawy, nie przesadzając o niekonstytucyjności jednego bądź drugiego rozwiązania. Ponadto przesłanki te determinują możliwość określenia przez Ministra Sprawiedliwości maksymalnej wysokości opłat za udzieloną przez adwokata pomoc z urzędu.

Trzeba także wskazać, że obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

Mając powyższe na względzie wnoszę jak na wstępie.

**MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI**

*Borys Budka*