



RECEPIA

51107/102
Warszawa, r.

SPRAWIEDLIWOŚCI

ul. Jasna 9, 00-950 Warszawa, tel. 22 629 42 00, fax 22 629 42 01, e-mail: biuro@msp.gov.pl

DLPK-IV.070.1.2020

dot. sygn. akt U 1/20

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 24 stycznia 2020 r. w sprawie zgodności:

1) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1668)

– z art. 92 Konstytucji RP w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 16 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, z późn. zm.),

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 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.), w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, a także § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1797)

– z art. 2 Konstytucji RP 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 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie

– 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 (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177,

z późn. zm.) oraz z art. 81 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

– na podstawie art. 69 ust. 2 w zw. z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) wnoszę o uznanie, że:

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

– jest zgodne 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 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, a także § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie

– są zgodne z art. 2 Konstytucji RP,

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 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie

– są zgodne 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 oraz z art. 81 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.

UZASADNIENIE

Uzasadniając zarzut niezgodności wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.”, z art. 92 Konstytucji RP oraz art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, wnioskodawca podniósł, że w przywołanych przepisach ustawy – Prawo

o adwokaturze wskazany został tryb określania przez Ministra Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, wysokości opłat za czynności adwokackie. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tej ustawy, 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. W myśl zaś art. 16 ust. 3 powołanej ustawy Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określa, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata.

Jak z powyższego wynika, tryb wydawania rozporządzenia w zakresie opłat za czynności adwokackie, będących podstawą do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich oraz stawek minimalnych za czynności adwokackie, wymaga zasięgnięcia opinii Naczelnej Rady Adwokackiej. Określając wysokość stawek minimalnych i opłat Minister Sprawiedliwości powinien współdziałać z organami samorządu zawodów zaufania publicznego, z uwzględnieniem zasady dialogu i współpracy partnerów społecznych. Tymczasem, w ocenie wnioskodawcy, w procesie wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. wymóg ten nie został zachowany.

Argumentując z kolei zarzut niezgodności nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, zwanego dalej „rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.”, z zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa wnioskodawca podniósł, że uprawnienie prawodawcy do kreowania nowego prawa, w tym do zmiany rozwiązań już istniejących, nie ma charakteru nieograniczonego. Prawodawca przy zmianach prawa ma obowiązek uwzględniać fakt, że adresaci dotychczas funkcjonujących norm mogą się spodziewać ich trwałości, a zmiany sytuacji prawnej winny być przewidywalne i uzasadnione. Ponadto, w ocenie skarżącego, w okresie między wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., a wydaniem rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., nie zaistniały jakiegokolwiek okoliczności lub zdarzenia prawne, które nakazywałyby uznać poprzednio określone w rozporządzeniu stawki za wygórowane. Ich zmiana, zdaniem skarżącego, musi być więc uznana za arbitralną, nie pozostającą w związku z wytycznymi ustawowymi i przez to naruszającą zasadę zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Wnosząc o dokonanie oceny zgodności wyszczególnionych przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 1 pkt 1a i 1b i art. 8a-8f ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz z art. 81 Konstytucji RP w związku z art. 1 pkt 1a i 1b i art. 8a-8f ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, wnioskodawca zaznaczył, że w myśl art. 65 ust. 4 Konstytucji RP minimalną wysokość wynagrodzenia lub sposób jej ustalania określa ustawa. Prawodawca,

ustanawiając wyłączenia stosowania norm o minimalnej stawce godzinowej wynagrodzenia, nie wyłączył usług świadczonych przez adwokatów, ani nie określił w zakresie ustanawiania minimalnych stawek wynagrodzenia przesłanek, których nie spełniałyby czynności wykonywane przez adwokatów – świadczone osobiście i w ramach wykonywanej działalności. Wobec powyższego, na podstawie ustawy świadczenie usług przez adwokatów, czyli wykonywanie czynności w ramach zawartych umów z klientem, jest poddane ochronie ustawowej co do swojej wysokości i sposobu ewidencjonowania. Od tej treści normatywnej całkowicie abstrahuje – w ocenie wnioskodawcy – treść rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., 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 brany pod uwagę.

Odnosząc się po kolei do wyżej przytoczonych zarzutów należy zauważyć, że na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze wydano rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. Ten akt wykonawczy zastąpił obowiązujące poprzednio rozporządzenie 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, z późn. zm.). W treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. znaczącemu podwyższeniu uległy stawki wynagrodzenia dla adwokatów działających w postępowaniu „z wyboru”. Należy wskazać, że rozporządzenie to było następnie dwukrotnie nowelizowane, tj. na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie. W ramach pierwszej z wymienionych nowelizacji obniżono minimalne stawki wynagrodzenia adwokatów wyszczególnione w § 2, § 3, § 4 ust. 1 pkt 2, § 7 pkt 1, § 8 ust. 1, § 9, § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 oraz w § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. Zarazem postanowiono jednak, że do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji (§ 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.). Drugą z wymienionych nowelizacji zmieniono brzmienie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., postanawiając, że wskazana w tym przepisie minimalna stawka wynagrodzenia adwokata odnosi się do spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz do spraw dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia nakazano stosować przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji (§ 2 powołanego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r.).

Wypada odnotować, że kwestia stawek wynagrodzenia adwokackiego, w tym także zagadnienie zakresu i zgodności z Konstytucją RP delegacji ustawowej dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego sposób obliczania lub wysokość stawek, wielokrotnie były już przedmiotem orzekania Trybunału Konstytucyjnego. Analiza dotychczasowych poglądów Trybunału, w których dokonywano oceny obowiązujących w tym przedmiocie regulacji w kontekście analogicznych zarzutów, uzasadnia uznanie za niesłuszne argumentów podnoszonych obecnie we wniosku Naczelnej Rady Adwokackiej z 24 stycznia 2020 r.

Przede wszystkim nie sposób podzielić wyrażonej we wniosku opinii dotyczącej niezgodności przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. z art. 92 Konstytucji RP w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze. W wyroku z 19 grudnia 2017 r., w sprawie o sygn. akt. U 1/14, odnosząc się do konstytucyjnych zasad wydawania rozporządzeń oraz granic upoważnienia ustawowego, Trybunał Konstytucyjny zauważył m.in., że z mocy art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy określają trzy warunki: Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu, ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji RP, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego, nie będących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją RP i obowiązującymi ustawami” (wyrok TK z 19 grudnia 2017 r., U 1/14, SIP Legalis). Ustawodawca ma więc obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych, tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana). Art. 92 Konstytucji RP nie definiuje pojęcia tych wytycznych. W orzecznictwie przyjmuje się, że są to wskazówki co do treści aktu normatywnego, wskazania co do kierunku merytorycznych rozwiązań, które mają znaleźć w nim wyraz. Skoro bowiem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP mówi o „wytycznych dotyczących treści aktu”, to „nie ulega wątpliwości, że wskazania zawarte w ustawie muszą dotyczyć materialnego kształtu regulacji, która ma być zawarta w rozporządzeniu” (wyrok TK z 14 grudnia 1999 r., K 10/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 162). Wytyczne mogą mieć zarówno charakter negatywny

(tzn. wykluczenie ze wszystkich wchodzących w rachubę rozstrzygnięć aktu wykonawczego do ustawy tych, których ustawodawca sobie nie życzy), jak i pozytywny (np. wskazanie kryteriów, którymi powinien się kierować twórca rozporządzenia, normując przekazany mu zakres spraw, wskazanie celów, jakie ma spełniać dane unormowanie, czy funkcji instytucji, której ukształtowanie ustawa powierzyła rozporządzeniu). W każdym razie ustawa musi zawierać albo pewne wskazania wyznaczające treści (kierunki rozwiązań), jakie mają być zawarte w rozporządzeniu, albo eliminujące pewne treści (kierunki rozwiązań). Wytyczne nie muszą być zawarte bezpośrednio w przepisie formułującym upoważnienie, lecz mogą być zamieszczone w innych przepisach ustawy, pod warunkiem, że da się precyzyjnie zrekonstruować ich treść. Co jeszcze istotne, rolą wytycznych jest wyznaczenie pewnego kierunku regulacji wykonawczej, a nie przesądzenie od początku do końca o jej treści. Upoważnienie ustawowe ma więc w założeniu pozostawić prawodawcy delegowanemu pewien margines swobody regulacyjnej. Sposób ujęcia wytycznych, zakres ich szczegółowości i zawarte w nich treści są w zasadzie sprawą uznania ustawodawcy (por. postanowienie TK z 18 grudnia 2014 r., P 26/14).

Przy czym, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 19 grudnia 2017 r., U 1/14, z natury rzeczy – wytyczne są wskazaniem, które ustawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie oznacza to, że nie może on wziąć pod uwagę jeszcze innych czynników wynikających choćby z wartości konstytucyjnych, czy też z innych regulacji ustawy, w której jest zawarte upoważnienie ustawowe. Z kolei, zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 21 czerwca 2017 r., SK 35/15, normodawca może zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (*nota bene* także stawki maksymalnej) w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów postępowania dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne – z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki – prawa lub wartości. Wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej.

Należy zatem uznać, że wytyczne są wskazaniem, które prawodawca musi wziąć pod uwagę przy wydawaniu aktu wykonawczego, ale nie oznacza to jeszcze, że nie może on wziąć pod uwagę innych czynników wynikających z wartości konstytucyjnych, czy też z innych regulacji ustawy, w której jest zawarte upoważnienie ustawowe.

Nie budzi przy tym wątpliwości, że wysokość stawek minimalnych za czynności adwokackie musi być rozpatrywana z uwzględnieniem różnorodnych aspektów, takich jak konieczność zapewnienia godziwego wynagrodzenia adwokatom za wniesiony nakład pracy, z jednoczesnym dostrzeżeniem możliwości poniesienia ciężarów finansowych przez obywatela, który może zostać obciążony obowiązkiem zwrotu kosztów na rzecz drugiej strony. Wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości ma bezpośredni związek z zapewnieniem konstytucyjnego prawa jednostki do sądu. Zarówno

zasady, jak i obowiązujące obecnie stawki wynagrodzenia za czynności adwokatów wyważają tak interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli, co koresponduje z zasadą proporcjonalności wywodzoną z art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji RP. Trzeba bowiem pamiętać, że stawki wynagrodzeń adwokatów muszą być proporcjonalne do jakości i ilości pracy pełnomocnika, lecz muszą one nadto uwzględniać możliwości majątkowe społeczeństwa przekładające się na szeroko pojmowany interes społeczny. Oparcie się tylko na jednym ze wskazanych aspektów ustalania stawek wynagrodzenia adwokatów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z pomocy profesjonalnego pełnomocnika procesowego, prowadząc do pogorszenia gwarancji ochrony procesowej społeczeństwa.

W realiach analizowanego rozporządzenia – wbrew odmiennej opinii zaprezentowanej w treści wniosku – nie można zatem stwierdzić braku ustawowego upoważnienia Ministra Sprawiedliwości do ustalenia stawek wynagrodzenia adwokata w treści rozporządzenia. Minister Sprawiedliwości, kierując się zarówno wytycznymi zawartymi w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze, jak i wskazanymi wyżej wartościami wywodzonymi wprost z Konstytucji RP, miał kompetencję do odmiennego określenia minimalnych stawek wynagrodzenia adwokatów w dokonanej nowelizacji przepisów rozporządzenia. W treści uzasadnienia do projektu rozporządzenia zmieniającego wśród powodów projektowanej nowelizacji wskazano m.in. chęć zapewnienia uboższej części społeczeństwa prawa do sądu bez obaw, że w razie przegranej zostaną obciążeni kosztami wynagrodzenia pełnomocnika strony przeciwnej w nadmiernej wysokości. W rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2016 r., podniesiono wysokości stawek adwokata z wyboru dwukrotnie, zaś w niektórych kategoriach spraw nawet dziesięciokrotnie. Dodatkowo w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego, ze skargi na czynności komornika, o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy, a także o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, zmiana stawek minimalnych również nastąpiła, co w rezultacie oznaczało wprowadzenie w niedługim czasie dwóch podwyżek. W ocenie Ministra Sprawiedliwości stawki te zostały zatem podwyższone nadmiernie – często kosztem najuboższych, którzy w razie przegranej w sporze byli zmuszeni do uiszczania wysokich kwot, przekraczających ich możliwości finansowe. Sytuacja taka mogła stanowić dodatkową obiektywną przeszkodę utrudniającą lub wręcz uniemożliwiającą znacznej grupie obywateli dostęp do sądu, skutecznie odstraszać ich od występowania na drogę sądową.

Nie można przy tym podzielić poglądu wnioskodawcy, aby wskazana kompetencja Ministra Sprawiedliwości do modyfikacji stawek wynagrodzenia adwokatów musiała być poprzedzona zaistnieniem przesłanek o ekstraordynaryjnym charakterze. Chronologia związana z przedstawieniem stanowiska Naczelnej Rady Adwokackiej oraz datą wydania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. przeczy możliwości uznania, że akt ten procedowany był z pominięciem opinii wnioskodawcy. Okoliczności tej

nie potwierdza podkreślany we wniosku z dnia 24 stycznia 2020 r. fakt nieuwzględnienia postulatów Naczelnej Rady Adwokackiej w treści rozporządzenia. W tym miejscu warto podkreślić, że art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze wymagają, przy projektowaniu aktów wykonawczych na ich podstawie, zasięgnięcia opinii m.in. Naczelnej Rady Adwokackiej, a nie jej uwzględnienia. Skoro Minister Sprawiedliwości wystąpił do Naczelnej Rady Adwokackiej o wyrażenie opinii odnośnie ówczesnie projektowanych regulacji, to tym samym zasięgnął opinii tego podmiotu. Warto w tym miejscu zwrócić też uwagę na pogląd Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiony w treści pisemnych motywów do wyroku z 29 maja 2002 r., P 1/01, zgodnie z którym: „(...) nie można, (...), uznać wymogu zasięgnięcia przez Ministra Sprawiedliwości opinii Krajowych Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej przed wydaniem rozporządzenia za wytyczne do treści aktu. Są to bowiem wyłącznie wskazówki proceduralno-kompetencyjne i nie pozwalają na ustalenie merytorycznych wskazówek w samym upoważnieniu ustawowym, czego wymaga art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji”.

Należy również wskazać, że zmiany dokonane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., w toku procesu legislacyjnego zostały szczegółowo i w sposób wyczerpujący uzasadnione, co pozbawia ich cech arbitralności. Jak bowiem wynika z uzasadnienia projektu przedmiotowego rozporządzenia, były one poprzedzone szczegółową analizą wysokości dotychczasowych opłat i stanowiły – co już było sygnalizowane – wyraz dostosowania prawa do poziomu zamożności społeczeństwa oraz aktualnych potrzeb społecznych, w tym dotyczących dostępności obywateli do procesów sądowych.

Niezasadny jest również zarzut niezgodności § 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 r., w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., a także § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie z art. 2 Konstytucji RP w zakresie, w jakim zaskarżone przepisy naruszają wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W kontekście argumentacji wnioskodawcy, że ani adwokat, ani jego klient, nie mogli przewidzieć radykalnych zmian stawek wynagrodzenia adwokata określonego kwotowo w przytoczonych powyżej przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. podkreślić trzeba, że w każdym ze wskazanych rozporządzeń zmieniających zawarto reguły intertemporalne, nakazujące do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji stosować przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Takie rozwiązanie

realizowało zatem zasadę ochrony interesów w toku będącej elementem szerszej zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego nie można też podzielić stanowiska wnioskodawcy, że obniżenie stawek wynagrodzenia adwokackiego stawek uderza głównie w stronę procesu, której racje zostały uwzględnione. We wniosku uwypuklono, że strona przegrywająca proces odnosi znaczącą korzyść wskutek obniżenia kwoty wynagrodzenia adwokata z wyboru, którą ma obowiązek zwrócić stronie wygrywającej. Brak gwarancji zwrotu kwoty rzeczywiście poniesionej na wynagrodzenie pełnomocnika, zgodnie z opinią wnioskodawcy, może stać się tamą dla wytaczania procesów przez osoby przekonane o swoich racjach, albowiem nawet wygranie sporu nie zagwarantuje stronie zwrotu poniesionych wydatków na pomoc prawną. Zagadnienie niepełności zwrotu kosztów procesu dla strony wygrywającej było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego m.in. w sprawie SK 25/15. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny w postępowaniu tym badał przedmiotowe zagadnienie w kontekście zgodności art. 12 ust. 2 poprzednio obowiązującego rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. normującego kwestię wynagrodzenia adwokatów z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, niemniej zaprezentowane wówczas stanowisko zachowuje pełną aktualność także odnośnie do przedmiotowego wniosku, w którym podniesiono, że zmniejszenie stawek wynagrodzenia adwokackiego ogranicza możliwość uzyskania przez stronę wszystkich uiszczonych na rzecz pełnomocnika kosztów, osłabiając zarazem zaufanie obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. W rozważaniach uzasadniających powołany wyrok Trybunał Konstytucyjny zauważył, że wymierzanie sprawiedliwości przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy wiąże się ściśle z kosztami procesu sądowego. Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości z natury rzeczy generuje koszty, które w przeważającej części pokrywane są z budżetu państwa (jak choćby koszty utrzymywania samego wymiaru sprawiedliwości). Korzystanie z wymiaru sprawiedliwości nie jest jednak co do zasady bezpłatne. Zgodnie z art. 98 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1460, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.c.”, strona, która przegrała sprawę, ma obowiązek zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty procesu, tj. przede wszystkim koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. W doktrynie podkreśla się, że art. 98 k.p.c. ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesu, a mianowicie: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych (por. np. M. Kuchnio, [w:] O. Piaskowska (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, teza nr 1, SIP Lex, 2019). Oznacza to, że strona, która sprawę przegrała, zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi te poniesione przez niego koszty, które były niezbędne do celowego dochodzenia prawa lub celowej obrony. Za stronę przegrywającą należy uznać powoda, którego żądanie nie zostało uwzględnione, albo pozwanego, którego obrona okazała się nieskuteczna. W uzasadnieniu do przytoczonego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał, że „elementem sprawiedliwego postępowania sądowego (wywodzonego z prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji), jest również zasada odpowiedzialności za wynik procesu, a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania

na rzecz strony wygrywającej proces”. Brak zaliczenia wszystkich poniesionych kosztów zastępstwa procesowego (albo ich znacznej części) do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru nie narusza jednak w sposób nieproporcjonalny prawa do sądu. Art. 45 ust. 1 Konstytucji RP nie gwarantuje bowiem zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw. Z powołanego przepisu nie można w szczególności wyprowadzić obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces, a jej pełnomocnikiem (wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., SK 67/13, OTK ZU. A/2016, poz. 10). Trybunał Konstytucyjny prezentował również pogląd, że wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) „mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. (...) Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów (...)”. Należy uznać, że zarówno wygórowany poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu, mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (...). Nie oznacza to jednak, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu (wyrok TK z 30 marca 2004 r., SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23).

Odnosząc powyższe stanowisko do niniejszej sprawy nie można jednak tracić z pola widzenia funkcji, jaką spełniają stawki minimalne dla adwokatów i radców prawnych w realizacji prawa do sądu. Wysokość tych stawek bez wątpienia rzutuje na koszty procesu podlegające zwrotowi.

W zakresie wniosku o stwierdzenie niezgodności § 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 r., w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., z art. 65 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz z art. 81 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, należy podkreślić, że opłaty za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości są jednym z elementów wynagrodzenia adwokata. Podstawą ustalania opłat za czynności pełnomocnika pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalania opłat za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, ustawa – Prawo o adwokaturze i przepisy wykonawcze wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokata jako takiego

(wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101, s. 1167, wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05, SIP Legalis).

Należy odnotować, że 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. Adwokat reprezentujący stronę otrzymuje wynagrodzenie z reguły na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z klientem, a zasada swobody umów pozwala zasadniczo swobodnie kształtować wysokość wynagrodzenia adwokata. To z kolei rodzi konieczność zapewnienia stronie przegrywającej proces przed opłatami za czynności adwokackie ustalonymi przez strony umowy w nadmiernej wysokości. Strona w obawie przed obowiązkiem zwrotu wygórowanych kosztów na rzecz przeciwnika mogłaby odstąpić od dochodzenia praw na drodze sądowej. Stąd też rozporządzenie przewiduje szczególny mechanizm zwrotu opłat na rzecz strony wygrywającej. Możliwość skutecznej obrony swoich praw mogłaby doznać znacznego ograniczenia z uwagi na ewentualność obciążenia zwrotem wysokich kosztów zastępstwa procesowego na rzecz przeciwnika. Strona w takiej sytuacji może zaniechać sądowego dochodzenia swoich praw z uwagi na obawę ponoszenia wysokich kosztów zastępstwa procesowego ustanowionego przez stronę przeciwną. Wobec tego nie można wykluczyć, że wyeliminowanie omawianej zasady zwrotu kosztów procesu przez stronę przegrywającą, prowadziłyby do naruszenia przysługującego jej prawa do sądowej obrony swoich interesów.

Na tle przedstawionych rozważań nie można pominąć regulacji zawartej w § 15 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., w myśl której w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy możliwe jest ustalenie wysokości opłaty stanowiącej podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego w wysokości przewyższającej stawkę minimalną (która nie może przekroczyć sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy), jeśli uzasadnia to:

1) niezbędny nakład pracy adwokata, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartość przedmiotu sprawy;

3) wkład pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;

4) rodzaj i zawilość sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności.

Czas pracy poświęcony na obronę praw mandanta uwzględniony jest również w treści § 17 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., który

stanowi, że w sprawach w których rozprawa trwa dłużej niż jeden dzień, stawka minimalna ulega podwyższeniu za każdy następny dzień o 20%. Natomiast w myśl art. 17 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. za obronę lub reprezentowanie w tym samym postępowaniu kilku osób pobiera się opłatę od każdej z tych osób. Również te względy sprzeciwiają się ocenie, że stawki minimalne przewidziane w powołanych przez wnioskodawcę przepisach pozostają w ścisłej korelacji z wysokością opłat za czynności adwokackie, ograniczając uzyskiwane przez pełnomocników wynagrodzenie do stawki poniżej przyjętej ustawą wartości minimalnej za godzinę pracy.

Trzeba także wskazać, że określone w rozporządzeniu stawki minimalne oraz wysokość opłat za czynności adwokackie wykonywane przed organami wymiaru sprawiedliwości i sposób ich określania starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli. Rozwiązania te nie tylko bowiem muszą uwzględniać adekwatność zasądzonej opłaty do jakości i ilości pracy pełnomocnika, 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 i prawa do sądu, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

*Z poważaniem,
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*

Załącznik 4 odpisy.