



PK VIII TK 32.2020

U 1/20

TRYBUNAŁ KONSTITUCYJNY

W związku z wnioskiem Naczelnej Rady Adwokackiej o stwierdzenie, że:

- 1) rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1668) jest niezgodne z art. 92 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1651 ze 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 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 ze zm.), w brzmieniu nadanym § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wymienionego w punkcie 1, oraz § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 wymienionego wyżej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Ministra

Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającym rozporządzeniem w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U., poz. 1797), są niezgodne z art. 2 Konstytucji;

- 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 2, § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. – wymienionego w punkcie 2 – w brzmieniu nadanym przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. – wymienionego w punkcie 1 – są niezgodne z art. 65 ust. 4 Konstytucji 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2177 ze zm.), a także z art. 81 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f wymienionej wyżej ustawy
- na podstawie art. 42 pkt 7 w związku z art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 r., poz. 1668) jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1651 ze 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 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 ze zm.), w brzmieniu nadanym § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., wymienionego w punkcie 1, oraz § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 wymienionego wyżej 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 (Dz., U. poz. 1797), są zgodne z art. 2 Konstytucji;

- 3) w pozostałej części postępowanie w niniejszej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.

UZASADNIENIE

Naczelna Rada Adwokacka, wnioskiem z dnia 25 stycznia 2020 r., zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z powołanymi wzorcami kontroli wskazanych na wstępie przepisów prawa.

Naczelna Rada Adwokacka (dalej: „NRA” lub „Wnioskodawczyni”) wskazała, że jako ogólnokrajowy organ władzy samorządu adwokackiego ma ustawowe prawo reprezentowania adwokatury (ogółu adwokatów i aplikantów adwokackich) oraz przedstawiania wniosków w zakresie stanowienia i stosowania prawa, co uzasadnia jej legitymację do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli aktów prawnych, dotyczących materii mieszczącej się w sprawach objętych zakresem działania

samorządu adwokackiego. Kwestionowane w przedmiotowym wniosku przepisy regulują wysokości opłat za czynności adwokackie, a zatem dotyczą prowadzenia działalności zawodowej i interesów majątkowych każdego z członków samorządu adwokackiego, co uzasadnia legitymację skargową Wnioskodawczyni.

Przedmiotem zaskarżenia NRL są:

- rozporządzenie z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U., poz. 1668; dalej: „rozporządzenie z 2016 r.”) oraz

- niektóre, wymienione w *petitum* wniosku, przepisy rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U., poz. 1800 ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2015 r.”) w brzmieniu nadanym im przez rozporządzenie z 2016 r. lub rozporządzenie z dnia 20 września 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U., poz. 1797; dalej: „rozporządzenie z 2017 r.”).

Rozporządzenie z 2016 r. zakwestionowano w całości, zarzucając mu naruszenie art. 92 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2020 r., poz. 1651 ze zm.; dalej: „Prawo o advokaturze”). We wniosku podkreślono, że mimo wątpliwości NRA co do zgodności rozporządzenia z 2016 r. z wytycznymi określonymi w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o advokaturze, w szczególności – co do uwzględnienia w tym rozporządzeniu, przy określeniu wysokości stawek minimalnych opłat adwokackich, kryterium niezbędnego nakładu pracy adwokata – Wnioskodawczyni nie zmierza do wykazania niezgodności zakwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2016 r. z wytycznymi zawartymi w upoważnieniu ustawowym. Domaga się natomiast kontroli rozporządzenia z 2016 r. w zakresie, w jakim przepisy art. 16

ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze regulują tryb określania przez Ministra Sprawiedliwości – w drodze rozporządzenia – wysokości opłat za czynności adwokackie. Z przepisów tych wynika bowiem obowiązek zasięgnięcia opinii Naczelnej Rady Adwokackiej przed określeniem wysokości opłat za czynności adwokackie, będących podstawą do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, oraz określeniem stawek minimalnych za czynności adwokackie. Wymóg ten nie został – zdaniem Wnioskodawczyni – dochowany. Jak wskazano we wniosku, w dniu 4 czerwca 2016 r. projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z 2015 r., sporządzony bez zasięgnięcia opinii samorządu adwokackiego, został zamieszczony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. „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, datowany na dzień 17 czerwca 2016 r., został przekazany NRA w dniu 27 czerwca 2016 r. z prośbą o wyrażenie opinii w terminie do dnia 24 czerwca 2016 r. Wobec niemożności dochowania tego terminu, NRA, w możliwie najkrótszym czasie, tj. w dniu 4 lipca 2016 r., przedstawiła swoje stanowisko. Treść rozporządzenia, podpisanego ostatecznie w dniu 3 października 2016 r., „w żadnej mierze nie uwzględniła uwag samorządu i jest tożsama z treścią przekazanego do zaopiniowania projektu” (wniosek, s. 13). Przedstawione okoliczności wskazują, jak twierdzi Wnioskodawczyni, że nie zachowano trybu zasięgnięcia opinii, gdyż procedura zaopiniowania została jedynie „wywołana” stanowiskiem samorządu adwokackiego, zaś projekt nie był konsultowany na etapie jego powstawania, lecz dopiero, gdy nabrał już ostatecznego – jak się okazało – kształtu. Proces opiniodawczy nie może być – jak stwierdziła Wnioskodawczyni – sprowadzony do czysto formalnego aktu, bez żadnego wpływu na treść ani nawet odniesienia się prawodawcy do treści opinii przy formułowaniu ostatecznego kształtu aktu normatywnego.

Wymienionym w pkt. 2 *petitum* wniosku przepisom rozporządzenia z 2015 r., w brzmieniu nadanym im przez rozporządzenie z 2016 r. lub rozporządzenie z 2017 r., zarzucono naruszenie art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim z tego postanowienia ustawy zasadniczej wywodzi się zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Minister Sprawiedliwości w przeciagu – jak podkreśla Wnioskodawczyni – tylko jednego roku, w oparciu o identyczną (niezmienioną) podstawę prawną, dokonał zasadniczych zmian wysokości wynagrodzenia adwokackiego, mimo że nie było to uzasadnione żadnymi obiektywnymi przesłankami. NRA podkreśliła, że w okresie obowiązywania rozporządzenia z 2015 r. w brzmieniu pierwotnym nie nastąpiły żadne istotne zmiany w sytuacji społecznej i gospodarczej kraju. W okresie tym nie miały także miejsca znaczące zmiany w procedurze cywilnej (w szczególności takie, które pociągałyby ze sobą gwałtowne zmniejszenie nakładu pracy, jaki winien być świadczony przez zawodowego pełnomocnika przy prowadzeniu sprawy przed sądem) ani w prawie materialnym (zwłaszcza zmniejszające zawilóść spraw lub w inny sposób upraszczające dochodzenie praw przed sądem). Wnioskodawczyni wskazała, że rozporządzenie z 2015 r. oparte jest na założeniu, iż wysokość stawki minimalnej zależy od wartości przedmiotu sporu lub od rodzaju sprawy, przy czym z konstrukcji § 2 tego rozporządzenia wynika, niewyrażona wprost, ale – dla NRA – wyraźnie dostrzegalna, reguła, że „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” (wniosek, s. 6). Założenie to jest – zdaniem Wnioskodawczyni – słuszne, podobnie jak, będący jego logicznym następstwem, wzrost wysokości wynagrodzenia wraz ze wzrostem wartości przedmiotu sporu. W przypadkach, w których nie ma wartości sporu, normodawca zmuszony jest do swoistego „oszacowania”, przy pomocy wytycznych zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa

o adwokaturze, jakie są przeciętnie: zawilóść sprawy i nakład pracy adwokata. Jak zaznaczyła NRA, przedstawiony podział nie jest konsekwentny, bowiem w wyjątkowych przypadkach Minister Sprawiedliwości określił stawkę minimalną w wysokości ryczałtowej, mimo że dotyczy ona sprawy, w której można oznaczyć wartość przedmiotu sporu. Wnioskodawczynie wskazała przykładowo na sprawy o roszczenia alimentacyjne oraz sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Choć rozwiązanie takie mogą uzasadniać względy społeczne, to jednak Wnioskodawczynie wyraziła wątpliwość co do zmian wysokości tych stawek wprowadzonych do rozporządzenia z 2015 r.

Wnioskodawczynie, uzasadniając zarzut naruszenia przez przepisy wskazane w pkt. 2 *petitum* wniosku art. 2 Konstytucji, omówiła szczegółowo modyfikacje rozporządzenia z 2015 r. wynikające ze zmian wprowadzonych przez rozporządzenia z 2016 r i z 2017 r., wskazując, iż motywy nowelizacji, których poszukiwała przede wszystkim w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2016 r., są albo nieprzekonywające, albo w ogóle nieujawnione. Wnioskodawczynie podkreśliła, że w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, iż podstawowym motywem obniżenia wysokości stawek było „zapewnienie zwykłym ludziom dostępu do procesów sądowych bez obaw, że wystąpienie z pozwem ich zrujnuje”. Według NRA, zamożność społeczeństwa nie stanowi jednak – w świetle art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze – wytycznej dla kształtowania wysokości wynagrodzenia dla pełnomocników z wyboru, a problem dostępu do sądu osób uboższych jest rozwiązywany z pomocą innych instrumentów prawnych, w szczególności przez zwolnienie od kosztów sądowych, które daje prawo skorzystania z pełnomocników z urzędu. W projekcie rozporządzenia nie przedstawiono również – zdaniem Wnioskodawczynie – żadnych argumentów świadczących o tym, że stawki opłat i koszt pełnomocnika z wyboru był wcześniej przeszkodą w dochodzeniu praw przed sądem. Rozporządzenie

z 2015 r. dotyczy wynagrodzenia pełnomocników z wyboru (a nie z urzędu), zaś jego funkcją jest zagwarantowanie zwrotu kosztów procesu dla strony wygrywającej proces – wskazuje, jaka kwota zostanie zwrócona wygrywającemu przez osobę przegrywającą spór. W rzeczywistości to właśnie – jak twierdzi NRA – 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.

NRA zwróciła uwagę, że zmiana § 2 rozporządzenia z 2015 r. polegała wyłącznie na mechanicznym zmniejszeniu stawek o 25%. Nie uległ zmianie sam przyjęty w tym przepisie mechanizm progresji. W § 3 rozporządzenia z 2015 r., który w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że w sprawach rozpoznawanych w uproszczonych trybach stawki minimalne wynoszą 75% wysokości stawek określonych w § 2, wprowadzono zaś nową konstrukcję, stosując model przyjęty w § 2 tego rozporządzenia (tj. z określeniem stawek minimalnych w poszczególnych przedziałach wartości przedmiotu sprawy), jednak uczyniono to niekonsekwentnie – być może, jak wskazuje NRA, przez przeoczenie – pomijając dwa najwyższe przedziały z § 2 powołanego rozporządzenia (wartości przedmiotu sprawy od 2 000 000 zł do 5 000 000 zł i powyżej 5 000 000 zł). Ponadto, w nowym brzmieniu § 3 rozporządzenia z 2015 r. stawki minimalne w poszczególnych przedziałach wartości przedmiotu sprawy określono w ten sposób, że odpowiadają one obecnie zasadniczo 2/3 (66,66%) wysokości stawek z § 2 rozporządzenia z 2015 r. W tym zakresie w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2016 r. powołano się na trudności techniczne, związane z brakiem dostosowania systemu teleinformatycznego do stawek minimalnych określonych w pierwotnym brzmieniu § 3 rozporządzenia z 2015 r. Motywacji takich nie da się jednak – jak podkreśla Wnioskodawczyni – powiązać z żadną z wytycznych, wskazanych w upoważnieniu ustawowym z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze.

Modyfikacja § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2015 r. polega na rezygnacji z wyróżnienia, w sprawach o rozwód, spraw, w których postępowanie połączone jest z orzekaniem przez sąd o winie rozkładu pożycia i za których prowadzenie przepis ten – w dotychczasowym brzmieniu – przewidywał wyższą stawkę minimalną.

Zmianą § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2015 r. obniżono o połowę (z 480 zł do kwoty 240 zł) stawki za prowadzenie spraw o opróżnienie lokalu mieszkalnego.

Nowelizacja § 8 ust. 1 pkt 2, 8 i 13 rozporządzenia z 2015 r. doprowadziła do obniżenia stawek za prowadzenie spraw: o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich (z kwoty 1080 zł do kwoty 720 zł), ze skargi na czynności komornika (z 240 zł na 80 zł) oraz zmiany w rejestrze (z kwoty 1200 zł do kwoty 720 zł, a w przypadku zmiany w rejestrze przy wykorzystaniu wzorca uchwały udostępnionego w systemie teleinformatycznym – z kwoty 600 zł do kwoty 360 zł). Wnioskodawczyni zwróciła uwagę przede wszystkim na drastyczne obniżenie stawek za prowadzenie spraw ze skargi na czynności komornika, podkreślając wagę tych spraw ze społecznego punktu widzenia. Wnioskodawczyni zauważyła, że w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2016 r. obniżenie stawki minimalnej w tych właśnie sprawach, dotyczących w większości przypadków osób w trudnej sytuacji materialnej, wskazano jako przykład realizacji podstawowego celu nowelizacji rozporządzenia z 2015 r. W rzeczywistości jednak obniżenie stawki minimalnej w sprawach ze skargi na czynności komornika prowadzi do znacznego ograniczenia wielkości kosztów ponoszonych przez stronę przegrywającą, a zatem, wobec znikomego ryzyka finansowego, stawka w nowej wysokości nie będzie – jak uważa NRA – zniechęcać do niedbałego prowadzenia egzekucji.

Szczególne znaczenie ma – zdaniem Wnioskodawczynie – zmiana § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2015 r., którą obniżono o połowę (z kwoty 360 zł do kwoty 180 zł) stawkę minimalną za prowadzenie spraw o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy, oraz zmiana § 9 ust. 2 rozporządzenia 2015 r., zmniejszająca („w taki sam sposób” – wniosek, s. 9) stawkę minimalną za prowadzenie spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Wskazane zmiany w praktyce mogą być – zdaniem Wnioskodawczynie – szczególnie dotkliwe w przypadku osób uboższych, poszukujących adwokata z wyboru, bowiem – uwzględniając ilość pracy, jaką należy włożyć w tego rodzaju sprawy – pełnomocnicy nie będą zainteresowani prowadzeniem takich spraw według stawek z rozporządzenia z 2015 r. W zakresie tej zmiany Wnioskodawczynie przypomniała, że przepis § 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2002 r.”), który regulował stawki minimalne za prowadzenie wskazanych wyżej spraw, został – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15 (OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11) – uznany za 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” (wniosek, s. 23). I o ile rozporządzenie z 2015 r., w brzmieniu pierwotnym, zmieniło do pewnego stopnia ten stan rzeczy, o tyle nowe brzmienie § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. przywróciło stawki minimalne nieodpowiadające nakładowi pracy oraz stopniowi skomplikowania tych spraw,

a nadto zmniejszyło koszty przegranego procesu dla pracodawcy i zmusza pracowników do samodzielnego sfinansowania kosztów pracy pełnomocnika, mimo obowiązującej w k.p.c. zasady zwrotu kosztów procesu.

Za drastyczne uznała NRA obniżenie (o 60%) stawek minimalnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, określonych w § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2015 r. Sprawy te wymagają nie tylko znaczącego nakładu pracy i zakresu umiejętności, ale nadto wiążą się z koniecznością poniesienia przez pełnomocnika kosztów przejazdu i jednodniowego pobytu w Warszawie, a więc poczynienia dodatkowych nakładów finansowych.

Równie znaczące (o połowę – jak twierdzi Wnioskodawczynie) jest obniżenie stawek minimalnych za prowadzenie spraw z zakresu ochrony konkurencji oraz w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego (§ 14 ust. 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia z 2015 r.). Zmiana ta nie uwzględnia przede wszystkim faktu, iż Sąd Okręgowy w Warszawie jest jedynym sądem właściwym we wskazanych rodzajach spraw, jak również nie odzwierciedla wymaganego nakładu pracy adwokata.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2015 r., w brzmieniu nadanym im przez rozporządzenie z 2016 r., zakwestionowano także w perspektywie wzorców kontroli zrekonstruowanych z art. 65 ust. 4 Konstytucji 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 2177 ze zm.; dalej: „u.m.w.p.”), a także z art. 81 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f u.m.w.p. Wnioskodawczynie podkreśliła, że – zgodnie z art. 81 Konstytucji – praw gwarantowanych w art. 65 Konstytucji można dochodzić jedynie w granicach ustaw. Oprócz określenia przez ustawodawcę zwykłego treści prawa do minimalnego wynagrodzenia istnieje więc także konstytucyjna gwarancja limitu dochodzenia

tego prawa. Ustawodawca, realizując obowiązek określenia treści prawa z art. 65 ust. 4 Konstytucji, wprowadził zatem – w art. 1 pkt 1a u.m.w.p. – kategorię minimalnej stawki godzinowej, stanowiącej minimalną wysokość wynagrodzenia za każdą godzinę wykonania zlecenia lub świadczenia usług, przysługującą przyjmującemu zlecenie lub świadczącemu usługi. Za „przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi” uznano osobę fizyczną wykonującą działalność gospodarczą zarejestrowaną w RP albo 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 750 k.c., na rzecz przedsiębiorcy lub na rzecz innej jednostki organizacyjnej, w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności (art. 1 pkt 1b u.m.w.p.).

Wnioskodawczynie – oceniając zgodność kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2015 r. z art. 65 ust. 4 w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f u.m.w.p. – podkreśliła, że w u.m.w.p. wprowadzono szereg instrumentów gwarantujących zachowanie prawa zleceniobiorcy lub świadczącego usługi do otrzymania wynagrodzenia odpowiadającego minimalnemu standardowi. W szczególności art. 8a ust. 2 u.m.w.p. ustanawia zasadę, że jeżeli 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. Wnioskodawczynie zwróciła uwagę, że w art. 8d ust. 1 u.m.w.p. przewidziano wyłączenie stosowania przepisów o minimalnej stawce godzinowej w zakresie niektórych umów, m.in. takich, o których mowa

w art. 734 i art. 750 k.c., jeżeli o miejscu i czasie wykonania zlecenia lub świadczenia usług decyduje przyjmujący zlecenie lub świadczący usługi i przysługuje mu wyłącznie wynagrodzenie prowizyjne. Zdaniem NRA, wyłączenie to nie obejmuje jednak wykonywania zastępstwa procesowego przez adwokatów.

Wnioskodawczynie wyraziła pogląd, że treść konstytucyjnej gwarancji prawa do minimalnego wynagrodzenia, deklarowana w art. 65 ust. 4 Konstytucji, została ukształtowana na gruncie ustawowym w taki sposób, iż gwarancje minimalnego wynagrodzenia dotyczą – z mocy u.m.w.p. w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw (Dz. U., poz. 1265 ze zm.), która wprowadziła reguły dotyczące minimalnej stawki godzinowej – także wynagrodzenia za wykonywanie prac innych niż w ramach stosunku pracy, tj. w ramach umów zlecenia i umów o świadczenie usług. Oznacza to też, zdaniem NRA, że równa ochrona praw majątkowych, chroniona jedynie na podstawie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, została wolą ustawodawcy wzmocniona realną gwarancją wysokości stawek za wykonywanie świadczeń z tytułu zlecenia lub umowy o świadczenie usług.

Wnioskodawczynie przypomniała, że w powołanym już wyżej wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność § 12 ust. 2 rozporządzenia 2002 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jednak stwierdzenie to odniósł do tego aspektu wysokości minimalnych stawek opłat adwokackich, w jakim stanowią one podstawę określenia wysokości roszczenia wygrywającej strony postępowania cywilnego, skierowanego do strony przeciwnej – przegrywającej, o zwrot kosztów procesu. Tym niemniej, Trybunał, w uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia, zauważył także – co zaakcentowała Wnioskodawczynie – iż określona w badanym przepisie stawka minimalna, przez to, że prawodawca nie dostosował jej do zmiany siły

nabywczej złotego oraz zmiany cen towarów i usług, nie przystawała do obiektywnych czynników ekonomicznych, a wynagrodzenie adwokackie stało się pozorne. Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego należy – wedle Wnioskodawczynie – interpretować także w świetle gwarancji ustawowych ochrony prawa do minimalnego wynagrodzenia z art. 65 ust. 4 Konstytucji i przepisów u.m.w.p. Skoro bowiem Konstytucja gwarantuje równą ochronę praw majątkowych (art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej) oraz gwarantuje ochronę minimalnego wynagrodzenia za pracę, to nie do pogodzenia z porządkiem tych gwarancji jest sytuacja, w której adresaci normy z rozporządzenia z 2015 r. są z zakresu tych gwarancji wykluczeni. Odnosząc normy z rozporządzenia z 2015 r. do mocodawców adwokatów – stron wygrywających proces, to, zgodnie z regulacjami u.m.w.p., powinni oni zasadniczo zawierać umowy z adwokatami przy uwzględnieniu przepisów u.m.w.p., w tym norm dotyczących minimalnej stawki godzinowej. Tymczasem ich prawo majątkowe do zwrotu kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, jest ograniczone sztywnymi i restrykcyjnie limitowanymi stawkami z rozporządzenia z 2015 r., które rozmiągają się z rzeczywistym nakładem czasu i pracy adwokata, w tym ze stawką minimalną przewidzianą przez u.m.w.p. Regulacje z rozporządzenia z 2015 r. nakładają – zdaniem NRA – na mocodawców adwokatów niegodne z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji (bo na mocy aktu podustawowego) ograniczenia wykonywania konstytucyjnie chronionych praw majątkowych oraz godzą w art. 64 ust. 2 Konstytucji, pozbawiając owych mocodawców ochrony prawa do zwrotu kosztów poniesionych w ramach prowadzenia sprawy sądowej.

Wnioskodawczynie wskazała, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego akcentowano, iż wynagrodzenie adwokatów określone jest w umowie pomiędzy adwokatem a zleceniodawcą, a zatem ochrona praw majątkowych adwokatów nie może być bezpośrednio odnoszona do treści rozporządzenia z 2015 r. (w przeciwieństwie do praw majątkowych klientów adwokatów). Nie

oznacza to jednak, że umowne określenie wynagrodzenia adwokata jest całkowicie wyabstrahowane od wysokości stawek minimalnych. Zdaniem NRA, istnieje związek funkcjonalny między wysokością stawek minimalnych a wynagrodzeniem adwokackim określonym w umowie adwokata z klientem. Stawki przewidziane w rozporządzeniu z 2015 r. nie tylko stwarzają gwarancję zwrotu kosztów w razie wygranej wskazując w ten sposób, w jakim zakresie rzeczywiste koszty pomocy prawnej są racjonalne i uzasadnione, ale także stanowią jedyny normatywny (tj. określony w akcie prawnym powszechnie obowiązującym) punkt odniesienia. Z tego względu za niezrozumiałą uważa Wnioskodawczyni sytuację, w której rozporządzenie z 2015 r., 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, a ściślej – minimalnej stawki godzinowej.

W kontekście, potraktowanego jako odrębny wzorzec kontroli, art. 81 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f u.m.w.p. Wnioskodawczyni wyraziła pogląd, że celem powołanego przepisu ustawy zasadniczej jest nie tylko ograniczenie możliwości dochodzenia praw, ale także „gwarancja ustawowej granicy owego dochodzenia” (wniosek, s. 30). Rozporządzenie z 2015 r. w sposób bezpośredni ogranicza prawo do minimalnego wynagrodzenia o treści nadanej przez ustawodawcę, odrywając jego zakres i sposób kalkulowania od kryteriów ustawowych, niwecząc w ten sposób przysługujące adwokatom prawo do minimalnego wynagrodzenia. Zarzut ten dotyczy – jak podkreśliła NRA – nie tylko realnego wymiaru wynagrodzenia, ale przede wszystkim przyjętego przez kwestionowane przepisy rozporządzenia z 2015 r. mechanizmu wskazywania wysokości tego wynagrodzenia, który abstrahuje od norm ustawowych, stwarzających treść prawa chronionego w granicach ustawy. Tego rodzaju ograniczenie, przez to, że nie zachowuje formy ustawowej, jest niezgodne z art. 81 Konstytucji.

Oceniając zasadność zarzutu niekonstytucyjności rozporządzenia z 2016 r., należy przede wszystkim podkreślić, iż NRA – mimo sformułowania w uzasadnieniu wniosku szeregu zastrzeżeń co do zgodności zaskarżonego aktu wykonawczego z wytycznymi zawartymi w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze – jednoznacznie wskazała, iż domaga się zbadania kwestionowanego rozporządzenia jedynie pod kątem prawidłowości procedury jego wydania. Wnioskodawczyni stwierdziła, że z powołanych przepisów Prawa o adwokaturze wynika, iż rozporządzenia, których przedmiotem jest określenie wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich (art. 16 ust. 2), oraz określenie stawek minimalnych za czynności adwokackie (art. 16 ust. 3), i do których wydania upoważniony jest Minister Sprawiedliwości, powinny zostać wydane po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych. Wydając rozporządzenie z 2016 r., realizujące oba wskazane upoważnienia, Minister Sprawiedliwości tego wymogu – zdaniem Wnioskodawczyni – nie dochował.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu”. Z argumentacji przedstawionej we wniosku wynika bezsprzecznie, że zarzuty NRA dotyczą naruszenia normy kompetencyjnej (upoważnienia), nie odnoszą się natomiast do określonego w art. 92 ust. 2 zakazu przekazywania przez organ upoważniony do wydania rozporządzenia swoich kompetencji prawodawczych (zakaz subdelegacji), toteż rzeczywistym wzorcem kontroli może być w przedmiotowej sprawie jedynie ustęp 1 art. 92 Konstytucji. Skoro zaś w *petitum* wniosku powołano – jako wzorzec kontroli

– cały art. 92 ustawy zasadniczej, to w zakresie jego ustępu 2 postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku [art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „u.o.t.p.TK”)].

Zawarty w art. 92 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji wymóg, by rozporządzenia wydawane były na podstawie szczegółowego upoważnienia, oznacza, że owa szczegółowość dotyczy również określenia podmiotu (organu) właściwego do wydania rozporządzenia. Wynika to zresztą wyraźnie ze zdania drugiego wskazanego postanowienia konstytucyjnego stanowiącego wprost, iż „upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”. W związku z faktem, iż art. 92 ust. 1 Konstytucji określa standard, jaki powinno spełniać nie tylko upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia, ale także samo rozporządzenie, przepis art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej może być traktowany zarówno jako wzorzec kontroli przepisu upoważniającego, jak i wydane na jego podstawie rozporządzenie.

Ustawodawca nie dysponuje pełną swobodą określenia podmiotu upoważnionego do wydania aktu wykonawczego do ustawy, bowiem w świetle Konstytucji katalog organów prawodawczych jest zamknięty, a – zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy zasadniczej – rozporządzenia mogą być wydawane tylko przez organy wskazane w Konstytucji. Jakkolwiek bezwzględnie niedopuszczalne jest ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia jakiegokolwiek innego organu władzy publicznej, to jednak nie wyklucza to możliwości włączenia takich organów władzy publicznej (lub nawet podmiotów niebędących organami władzy), choć jedynie w formach niewładczych, w procedury wydawania konkretnych rozporządzeń (*vide* – M. Wiącek, teza VI.2 do art. 92, [w:] M. Safjan i L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 178).

Przepis art. 92 ust. 1 Konstytucji, przez użytą w nim formułę „upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia”, pozwala na powierzenie kompetencji do wydania aktu wykonawczego także więcej niż jednemu organowi w celu wydania „wspólnego” rozporządzenia (*vide* – M. Wiącek, teza VII.B.4 do art. 92, [w:] *op. cit.*, s. 180). Tym bardziej możliwe są inne, „luźniejsze” formy współuczestnictwa w wydawaniu takiego aktu normatywnego. W piśmiennictwie wskazuje się, że poza pierwszą, wskazaną wyżej formą („wspólne” wydanie rozporządzenia – „współstanowienie”) wyróżnić można kilka typów współdziałania, np. wydanie aktu w porozumieniu, zatwierdzenie aktu, zasięgnięcie opinii o projekcie aktu czy wystąpienie z wnioskiem o jego wydanie (*vide* – S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 165). Przedstawione wyliczenie nie ma charakteru zamkniętego (w ścisłym znaczeniu), gdyż jest ono jedynie odwzorowaniem zawartych w § 74 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), słownych formuł, w jakich ujmuje się – tworząc przepisy upoważniające do współuczestnictwa w wydaniu rozporządzenia – różne formy owego współdziałania. Jeśli zatem ustawodawca uznałby za celową inną niż wskazane w § 74 Zasad techniki prawodawczej formę współuczestnictwa w wydawaniu aktów normatywnych, to, uwzględniając jedynie zasady wynikające z konstytucyjnego systemu źródeł prawa, może to uczynić, choć w tym wypadku powinien szczegółowo określić tę formę, wskazując na reguły dokonywania aktu współuczestnictwa oraz prawne konsekwencje naruszenia tych reguł (*vide* – *ibidem*, s. 169).

W doktrynie zgodnie podkreśla się, że „wyrażenie opinii” jest najslabszą formą współuczestnictwa. Polega ona w istocie na zwróceniu się przez podmiot kompetentny do ustanowienia danego aktu do wskazanych w ustawie podmiotów z wnioskiem o wyrażenie opinii. „Czynność ta dochodzi do skutku przez

samo zwrócenie się o wyrażenie opinii, a nie przez jej wyrażenie czy – tym bardziej – przez jej uwzględnienie (...). Możliwe są (...) różne wersje omawianego rozwiązania. Ustawodawca może np. nie tylko upoważnić dany podmiot do wyrażenia opinii, ale zobowiązać go do tego i wyznaczyć mu termin do jej wyrażenia. Powinien wtedy określić, jakie są konsekwencje bezskutecznego upływu tego terminu, może też zobowiązać podmiot upoważniony do wydania aktu, by ustosunkował się do opinii” (*ibidem*, s. 167). W piśmiennictwie zwrócono też uwagę, że współuczestnictwo polegające na zasięgnięciu opinii o projekcie aktu „wymaga aktywnego działania organu upoważnionego do wydania aktu. To ten organ występuje do uprawnionych podmiotów z wnioskiem o wyrażenie opinii (zasięga opinii), realizując w ten sposób upoważnienie. Zwrot «po zasięgnięciu opinii» wskazuje, że istotą jest samo zasięgnięcie opinii, nie zaś jej wyrażenie. Inaczej byłoby w przypadku upoważnienia do wydania aktu «po zaopiniowaniu» czy też «po wyrażeniu opinii» przez uprawniony podmiot (...). Jeżeli przepisy ustawy upoważniającej nie stanowią inaczej, organ upoważniony do wydania aktu nie ma obowiązku uwzględniania czy ustosunkowywania się do treści opinii” (K. Kaszubowski, teza 14 do § 74, [w:] J. Warylewski [red.], *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 324). W doktrynie wyrażono również pogląd, że akt normatywny, którego wydanie jest uzależnione do wyrażenia opinii przez określony organ (podmiot) o projekcie tego aktu, nie dochodzi do skutku jedynie wtedy, gdy opinii nie zasięgnięto (*vide* – G. Wierczyński, komentarz do § 74 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, teza 10, [w:] tenże, *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*, LEX nr 10339).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zauważono, że występujące często w przepisach prawnych upoważniających organ prawotwórczy do stanowienia prawa określenia „w porozumieniu”, „w uzgodnieniu”, „za zgodą”, „przy

udziale”, a także „po zasięgnięciu opinii” wyrażają więzy współzależności pomiędzy różnymi podmiotami, z których jeden jest organem stanowiącym prawo. W wypadku, gdy określenia te wiązane są nie z organami państwa, lecz z podmiotami o charakterze społecznym, fakt ten należy uznać za przejaw uspołecznienia procesu tworzenia prawa. Użycie powyższych pojęć w przepisach dotyczących działalności prawotwórczej określa bowiem cechy tej działalności – winna się ona odbyć przy współdziałaniu innych, poza organem prawotwórczym, podmiotów. Współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych, jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednoczenia i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej decyzji prawotwórczej (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 marca 1998 r., sygn. U 23/97, OTK ZU nr 2/1998, poz. 11 i z dnia 8 listopada 2005 r., sygn. SK 25/02, OTK ZU nr 10/A/2005, poz. 112). Trybunał Konstytucyjny, nawiązując do wskazanej wyżej zasady uspołecznienia procesu prawodawczego, wyrażał też niekiedy pogląd, że w pewnych przypadkach ustawodawca ma wręcz obowiązek włączenia określonego podmiotu w procedurę wydawania rozporządzenia. Nakaz taki zdaje się wynikać np. z art. 17 ust. 1 Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 7 marca 2012 r., sygn. K 3/10, OTK ZU nr 3/A/2012, poz. 25), art. 59 ust. 2 Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., sygn. K 27/07, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 54) czy z art. 173 w zw. z art. 186 Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU nr 10/A/129), zastrzegając wszakże, iż forma współuczestnictwa w wydaniu aktu normatywnego musi uwzględniać to, że ustawodawca nie może uzależnić skorzystania z kompetencji do wydania rozporządzenia przez dany organ od wiążących (stanowczych) rozstrzygnięć podmiotów,

które nie zostały przez Konstytucję wyposażone w prawo do wydawania rozporządzeń. Sąd Konstytucyjny w tym kontekście podkreślił, że „[w] procedurze opiniowania należy wyróżnić z jednej strony organ decydujący – zasięgający opinii, czyli dokonujący danego rozstrzygnięcia, np. wydający dany akt albo sporządzający jego projekt, a z drugiej strony, podmiot opiniujący. Opinia wyraża stanowisko podmiotu opiniującego. Jej treść nie jest prawnie wiążąca dla organu zasięgającego opinii. Opinia ma służyć wzbogaceniu przesłanek, na podstawie których organ decydujący podejmuje rozstrzygnięcie w kwestiach poddanych konsultacji” (wyrok z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, OTK ZU nr 8/A/2013, poz. 121). Procedura opiniowania zakłada więc po stronie organu decydującego obowiązek przedstawienia informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, zaś po stronie podmiotów opiniujących, możliwość prezentowania różnych stanowisk. Rola podmiotów opiniujących ogranicza się do zajęcia stanowiska, pozwalającego organowi wydającemu akt normatywny na zapoznanie się z ich poglądem w danej kwestii (*vide – ibidem*).

Sąd Konstytucyjny podkreślał, że w przypadku ustanowionego przez ustawodawcę obowiązku zasięgnięcia opinii organu władzy publicznej przed wydaniem aktu wykonawczego opinia taka, mimo niewiążącego dla organu uprawnionego do wydania takiego aktu charakteru, nie może mieć charakteru pozornego, lecz powinna rzeczywiście wpływać na ostateczny kształt rozporządzenia. Wynika to, jak zaznaczył Trybunał, ze sformułowanej w preambule do Konstytucji zasady współdziałania władz oraz zbieżności celów, jako konsekwencji fundamentalnej zasady ustrojowej wyrażonej w art. 1 Konstytucji („Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”). Współdziałanie zaś zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia (*vide – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 marca 2013 r., sygn. K 27/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 29*). Powyższe ustalenia zachowują aktualność również

w sytuacji, gdy wydanie rozporządzenia ma być poprzedzone zasięgnięciem opinii podmiotu niebędącego organem władzy publicznej, choć w tym przypadku źródła współpracy należałoby poszukiwać w – również deklarowanej w preambule do Konstytucji – idei dialogu społecznego. Nie zmienia to oczywiście podstawowego założenia, zgodnie z którym wymóg opiniowania regulacji jest spełniony, jeśli w przewidzianej prawem formie organ (podmiot) uprawniony do opiniowania zajął stanowisko na etapie projektowania aktu normatywnego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2013 r., sygn. K 31/12, *op. cit.*).

Uwzględniając powyższe, nie sposób przyjąć, iż wydanie rozporządzenia z 2016 r. nastąpiło z naruszeniem wskazanych we wniosków wzorców kontroli, tj. art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Sama argumentacja zawarta we wniosku wskazuje, iż podstawowe kryterium dochowania wymogu zasięgnięcia opinii o projekcie rozporządzenia z 2016 r. zostało spełnione: projekt przedstawiono NRA celem wyrażenia opinii. To – wespół z innymi okolicznościami, o których będzie mowa w dalszych wywodach – wyklucza możliwość uznania rozporządzenia z 2016 r. za wydane w sposób wadliwy. Twierdzenie Wnioskodawczyni, że opiniowanie projektu rozporządzenia z 2016 r. miało charakter pozorny, a „obowiązek współuczestnictwa w procesie tworzenia rozporządzenia, przewidziany w ustawie (...) nie może być (...) w świetle art. 92 Konstytucji sprowadzony do aktu przesłania gotowego dokumentu (już wcześniej publikowanego w ramach rządowego procesu ustawodawczego) i całkowitego zignorowania treści opinii”, jest niezasadne i oparte na, w dużym stopniu błędnych, przesłankach. Przede wszystkim obowiązek współuczestnictwa w procesie tworzenia prawa, gdy obowiązek ten przybiera postać „zasięgnięcia opinii”, polega właśnie na przesłaniu, celem wyrażenia stanowiska (opinii) przez organ (podmiot) do tego uprawniony, projektu aktu wykonaw-

czego. Wbrew supozycjom Wnioskodawczyni uwzględnienie opinii w treści wydanego aktu normatywnego nie jest koniecznym elementem „zasięgnięcia opinii”, zatem niewzięcie pod uwagę argumentów opinii nie dyskwalifikuje procedury wydania rozporządzenia w kontekście wymogów określonych w art. 92 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Trzeba też zauważyć, iż wątpliwość mogą budzić poszczególne, przedstawione we wniosku tezy i okoliczności dotyczące bezpośrednio przebiegu procesu legislacyjnego rozporządzenia z 2016 r. Jak wynika z informacji widniejącej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, projekt rozporządzenia, opatrzony datą 4 czerwca 2016 r., na stronie internetowej RCL zamieszczono w dniu 22 czerwca 2016 r. Z dostępnych w wersji elektronicznej pism dokumentujących przebieg procesu legislacyjnego wynika, że Minister Sprawiedliwości, pismami z dnia 17 czerwca 2016 r. (opatrzonymi adnotacjami o wysłaniu w dniu 20 czerwca 2016 r.), przesłał projekt rozporządzenia do uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych a także do zaopiniowania NRA i Krajowej Radzie Radców Prawnych oraz m.in. do Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, „Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa” (obecnie: Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej) oraz sądów apelacyjnych. Wszystkim podmiotom, do których zwrócono się o opinię, wyznaczono ten sam termin do wyrażenia opinii – 24 czerwca 2016 r. Część podmiotów, do których przesłano projekt, przedstawiło swoje, również krytyczne, opinie. Wszystkie opinie wpłynęły do Ministerstwa Sprawiedliwości po upływie wyznaczonego terminu tj. w okresie od dnia 27 czerwca 2016 r. do dnia 11 lipca 2016 r. (opinia NRA wpłynęła w dniu 4 lipca 2016 r.). Argumenty przedstawione w opiniach oraz stanowisko wobec nich Ministra Sprawiedliwości przedstawiono w dokumencie zatytułowanym „Raport z konsultacji”, zamieszczonym na stronie RCL w dniu 25 sierpnia 2016 r. Rozporządzenie podpisano w dniu 3 października 2016 r.

W świetle powyższych danych nie budzi wątpliwości, iż, wydając rozporządzenie z 2016 r., Minister Sprawiedliwości nie naruszył procedury zasięgnięcia opinii NRA. Wnioskodawcy przedstawiono projekt aktu wykonawczego (nie było to, wbrew twierdzeniom zawartym we wniosku, jedynie reakcją na prośbę NRA) i umożliwiono wyrażenie o nim opinii (przekroczenie wyznaczonego przez projektodawcę terminu do wyrażenia opinii nie wiązało się z jakimikolwiek ujemnymi dla opiniującego skutkami). Fakt nieuwzględnienia stanowiska przedstawionego przez NRA nie świadczy – jak już była o tym mowa – o wadliwości rozporządzenia. Fakt ten, gdy zważy się całokształt przebiegu prac legislacyjnych, nie upoważnia też – jak się wydaje – do określenia go mianem „zignorowania” opinii NRA.

Z tych względów należy uznać, że rozporządzenie z 2016 r. jest zgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze.

W pkt. 2 *petitum* wniosku zaskarżonym przepisom rozporządzenia z 2015 r., w brzmieniu nadanym im przez rozporządzenia z 2016 r. i 2017 r., zarzucono naruszenie art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim powołany przepis ustawy zasadniczej wyraża, wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. W uzasadnieniu wniosku sprecyzowano, że chodzi tu o „[s]przeczną dokonanej nowelizacji z zasadą zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa” (wniosek, s. 16). Jak była już o tym mowa, zasadniczym argumentem powołanym przez Wnioskodawczynię jest twierdzenie o arbitralności wprowadzonych do rozporządzenia z 2015 r. modyfikacji wysokości stawek minimalnych, przy czym arbitralność ta wynika – wedle Wnioskodawczyni – z faktu, iż w stosunkowo krótkim czasie pomiędzy wydaniem rozporządzenia z 2015 r. a wydaniem rozporządzeń z 2016 r. i 2017 r nie zaszły żadne okoliczności, które uzasadniałyby taką zmianę.

Powołana przez Wnioskodawczynię – jako wzorzec kontroli – zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zwana jest niekiedy również zasadą lojalności. Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że z zasady tej wynikają przede wszystkim ochrona praw nabytych i ekspektatyw, uwzględnianie interesów w toku, generalny zakaz retroakcji oraz wymóg odpowiedniej *vacatio legis* (*vide* – wyroki z dnia 13 marca 2006 r., sygn. P 8/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 28 i z dnia 25 czerwca 2002 r., sygn. K 45/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 46). Zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa zakazuje m. in. formułowania obietnic bez pokrycia oraz nieuzasadnionej konstytucyjnie zmiany „reguł gry” (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 czerwca 2013 r., sygn. P 43//11, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 55). Pewność prawa wymaga zaś przydania prawu takich cech, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne oraz umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu przy pełnej znajomości przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka powinna mieć więc możliwość określenia konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na podstawie obowiązującego prawa, a także zasadnie oczekiwać, że prawodawca nie zmieni tego prawa w sposób arbitralny (*vide* – wyrok z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138). Ocena zgodności aktów normatywnych z zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, zobowiązującą ustawodawcę do stanowienia prawa w taki sposób, by nie stawało się ono pułapką dla jednostki i aby mogła ona układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji, wymaga zatem ustalenia, na ile oczekiwania jednostki, że nie narazi się ona na prawne skutki, których nie mogła przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań, są usprawiedliwione, uwzględnienia horyzontu czasowego działań podejmowanych przez jednostkę w danej sferze życia (im dłuższa jest perspektywa czasowa podejmowanych działań, tym silniejsza powinna być ochrona zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa) oraz

identyfikacji chronionych konstytucyjnie interesów w toku, praw słuszenie nabytych czy ekspektatyw (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r., sygn. K 27/00, OTK ZU nr 2/2001, poz. 29).

W tym kontekście oczywistym jest, iż zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa może podlegać ograniczeniom ze względu na wartości i zasady chronione konstytucyjnie. Zaufanie do państwa nie jest równoznaczne z usprawiedliwieniem oczekiwania niezmienności prawa, w szczególności – że ustalony zakres praw i obowiązków danego podmiotu nie ulegnie zmianie (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2013 r., sygn. K 15/10, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 18).

Odnosząc się do zarzutów przedstawionych we wniosku, należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, iż rozporządzenia z 2016 r. i 2017 r. zawierają przepisy intertemporalne, które do spraw wszczętych i niezakończonych (w danej instancji) przed dniami wejścia w życie tych rozporządzeń nakazują stosowanie przepisów dotychczasowych. Z tych względów prawodawcy nie można zarzucić, iż, zmieniając stawki minimalne, naruszył zasadę ochrony interesów w toku. Przede wszystkim nie sposób jednak przyjąć tezy, iż zmiany rozporządzenia z 2015 r., dokonane rozporządzeniami z 2016 r. i 2017 r., mogłyby być uznane za usprawiedliwione – w świetle zasady zaufania do państwa i stanowionego prawa – tylko wtedy, gdyby umotywowano je zajściem nadzwyczajnych, choćby takich, jakie wskazano we wniosku, okoliczności. Warto w tym kontekście zauważyć, iż rozporządzenie z 2015 r., które zastąpiło rozporządzenie z 2002 r., oparto na generalnym założeniu podwyższenia dotychczasowych stawek minimalnych opłat za czynności adwokackie. Ponadto wiązało się to z koncepcyjną zmianą, polegającą m.in. na odrębnym (tj. w oddzielnym akcie normatywnym) unormowaniu problematyki ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu. W tej perspektywie rozporzą-

dzenia z 2016 r. i z 2017 r. jawią się raczej jako wyraz ostatecznego wykrystalizowania się nowego kształtu regulacji dotyczącej opłat za czynności adwokackie (a nie – jak zdaje się twierdzić Wnioskodawczyni – zmianą o charakterze arbitralnym), włącznie z eliminacją stwierdzonych legislacyjnych uchybień, czego potwierdzeniem jest fakt, iż od 2017 r. rozporządzenie z 2015 r. nie podlegało nowelizacji. Rozporządzenie z 2015 r., mimo wprowadzonych – w niektórych rodzajach spraw – korekt *in minus* wysokości stawek minimalnych, w dalszym ciągu wyraźnie realizuje założenie znaczącego podwyższenia stawek minimalnych opłat za czynności adwokackie względem rozporządzenia z 2002 r.

W uzasadnieniu wniosku, dokonując „szczegółowej oceny zgodności przedmiotu kontroli”, tj. wymienionych wyżej przepisów rozporządzenia z 2015 r. w brzmieniu nadanym im przez rozporządzenia z 2016 r. i 2017 r., z art. 2 Konstytucji wskazano również, że ocenie takiej zaskarżone przepisy poddano także w perspektywie art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze (wniosek, s.19). Uwzględniając fakt, iż zaskarżone unormowania mają treść nadaną im przez rozporządzenie z 2016 r. (w przypadku jednego przepisu – § 9 ust. 2 – zaskarżono brzmienie nadane mu przez rozporządzenie z 2017 r., jednak zmiana ta nie dotyczyła modyfikacji wysokości stawki minimalnej, lecz poszerzenia katalogu spraw podlegających stawce określonej w tym przepisie), a co do samego rozporządzenia z 2016 r., jako odrębnego przedmiotu kontroli, Wnioskodawczyni jednoznacznie wykluczyła z powołanych wzorców kontroli przepisy zawierające upoważnienia ustawowe w zakresie, w jakim wyrażają one wytyczne, oraz to, że w pkt. 2 *petitum* wniosku wskazano – jako wzorzec kontroli – wyłącznie przepis art. 2 Konstytucji, nie wydaje się możliwe uznanie, że również przepisy art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze mogą stanowić wzorzec kontroli w zakresie pkt. 2 *petitum* wniosku. Tym niemniej wypada zauważyć, iż formułowane, przede wszystkim na podstawie pewnych sformułowań zawartych w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z 2016 r., w szczególności dotyczących eksponowanego w nim

związku wysokości stawek minimalnych z dostępnością do sądu obywateli, twierdzenie o wykroczeniu poza zakres wytycznych nie jest uzasadnione. W wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że 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 (*vide* – OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5). Poza tym, Trybunał odnotował, iż ustawodawca, konstruując, w powołanych przepisach Prawa o adwokaturze, wytyczne dla Ministra Sprawiedliwości, posłużył się ogólnym i pojemnym wyrażeniem „rodzaj i zawilość sprawy”. Wyrażenie to „nie zawiera dodatkowych znamion dookreślających to określenie i tym samym wskazujących na to, że ustawodawca preferuje przy ustanawianiu spraw określone kryteria, które ograniczałyby organ wykonawczy w ustalaniu typologii spraw, stanowiących podstawę do kalkulowania wynagrodzeń zawodowych pełnomocników (...). Posłużenie się przez ustawodawcę takim ogólnym pojęciem wskazuje na to, że Ministrowi Sprawiedliwości został pozostawiony margines swobody w ustalaniu kryteriów wyodrębniania spraw, według której to klasyfikacji następuje różnicowanie stawek minimalnych” (*ibidem*). Co więcej, zdaniem Trybunału, z tego właśnie względu „ustawodawca posłużył się określeniem na tyle elastycznym i niedookreślonym, żeby organ wykonawczy mógł w rozporządzeniu zastosować inne kryteria niż wynikające z przedmiotu sprawy w rozumieniu materialnoprawnym” (*ibidem*).

W wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że stawki minimalne dla adwokatów i radców prawnych spełniają istotną funkcję w realizacji prawa do sądu. Wskazał również, że 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, zaś 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. Jak stwierdził Trybunał, „[n]ormodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (...) 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” (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 51). Nie tylko więc sam wybór charakteru stawki minimalnej, ale również ustanowienie jej na określonym poziomie nie oznacza, *per se*, jej niekonstytucyjności. Podobne poglądy wyraził Sąd Konstytucyjny w powołanym już wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, w którym – co warto raz jeszcze zaznaczyć – stwierdzenie niekonstytucyjności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. dotyczyło naruszenia praw majątkowych strony postępowania uprawnionej do zwrotu kosztów zastępstwa procesowego (a nie praw majątkowych adwokata), a odnosiło się do stawki minimalnej wynoszącej 60 zł., która w obecnym, tj. zmienionym rozporządzeniem z 2016 r., brzmieniu § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2015 r. wynosi 180 zł.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, że przepisy wskazane w pkt. 2 petitum wniosku są zgodne z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim powołany przepis konstytucyjny wyraża zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W pkt. 3 *petitum* wniosku jako przedmiot zaskarżenia wskazano niektóre, zmienione przez rozporządzenie z 2016 r., przepisy rozporządzenia z 2015 r., określające stawki minimalne opłaty za czynności adwokackie w wybranych kategoriach spraw. Jako wzorce kontroli przedstawiono – osobno:

- art. 65 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f u.m.w.p. i
- art. 81 Konstytucji w związku z art. 1 pkt 1a i 1b oraz art. 8a-8f u.m.w.p.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż wskazanie art. 81 Konstytucji jako odrębnego, samodzielnego (związkowo jedynie z przepisami u.m.w.p.) wzorca kontroli może budzić wątpliwości. W świetle bowiem argumentacji zawartej we wniosku, z treści art. 81 Konstytucji, którego zasadniczym celem jest ograniczenie możliwości powoływania się na regulacje w nim wymienione (w tym także art. 65 ust. 4 Konstytucji), jako na bezpośrednią podstawę prawną (konstytucyjną) roszczeń dotyczących określonych praw socjalnych (*vide* – B. Naleziński, teza II.13 do art. 81, [w:] M. Safjan i L. Bosek [red.] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1860; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 czerwca 2016 r., sygn. K 37/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 28), wydobyto i zaakcentowano ten jego aspekt, w którym powołanemu unormowaniu konstytucyjnemu (w zakresie, w jakim odsyła do „ustaw”) przypisuje się przede wszystkim rolę gwaranta ustawowej formy ograniczenia w dochodzeniu praw, a nie tylko zastrzeżenia (w przypadku powołanego w nim art. 65 ust. 4 Konstytucji – zastrzeżenia powtórnego), ustawowej formy określenia praw statuowanych w uregulowaniach wyliczonych w art. 81 ustawy zasadniczej. Jak bowiem trafnie zwrócono uwagę w doktrynie, część wymienionych w art. 81 Konstytucji przepisów, w tym także w art. 65 ust. 4 ustawy zasadniczej, sama odsyła do ustaw dla określenia zakresu (treści) konstytucyjnego

prawa, tworząc – wedle określenia J. Trzcíńskiego – sytuację „paradoksu podwójnego odesłania konstytucji do ustawy” (*vide* – J. Trzcíński, teza 2 do art. 81, [w:] L. Garlicki [red.], *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom III*, Warszawa 2003). Z tego względu nie wydaje się uzasadnione pełne utożsamienie określenia treści danego prawa i granic dochodzenia wynikających z niego świadczeń (uprawnień) [*vide* – B. Naleziński, teza II 21. Do art. 81, [w:] *op. cit.*, s. 1892]. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, treść art. 81 Konstytucji wskazuje, że nie może mieć miejsca dalsze obniżenie poziomu regulacji z punktu widzenia hierarchii źródeł prawa (*vide* – wyrok z dnia 9 maja 2006 r., sygn. P 4/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 55). Na tym gruncie można – jak się wydaje – przyjąć, iż Wnioskodawczyni przywołuje, jako wzorzec kontroli, przepis art. 81 Konstytucji w zakresie, w jakim pełni on funkcję zastrzeżenia ustawowej formy ograniczeń w zakresie korzystania ze wskazanych w nim konstytucyjnych wolności i praw. Takie rozumienie art. 81 Konstytucji, jak i powodów jego wskazania jako wzorca kontroli, znajduje potwierdzenie w argumentacji zawartej we wniosku, w którym pisze się, iż „[a]rtykuł 81 Konstytucji stanowi, że praw w nim wymienionych, w tym prawa do minimalnego wynagrodzenia, dochodzić można «w granicach określonych w ustawie» (...). 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 innego aktu niż ustawa. Celem regulacji z art. 81 Konstytucji jest więc nie tylko ograniczenie możliwości dochodzenia praw, ale także gwarancja ustawowej granicy owego dochodzenia” (wniosek, s. 30). To wskazuje, że oba, przedstawione formalnie jako odrębne, wzorce kontroli z art. 65 ust. 4 i art. 81 Konstytucji pozostają ze sobą w ścisłym związku i tak też są w istocie potraktowane przez Wnioskodawczynię. Twierdzi ona wszak, iż „art. 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 (...) 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” (wniosek, s. 29). W konsekwencji, twierdzi dalej NRL, „[r]ozporządzenie, 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” (wniosek, s. 30). Powyższe stwierdzenia pozwalają zatem przyjąć, iż ocena zgodności zaskarżonych przepisów z art. 81 Konstytucji musi być przeprowadzona w ścisłym związku z oceną ich zgodności z art. 65 ust. 4 Konstytucji, a nawet – że jest zależna od ustalenia, czy doszło do naruszenia prawa do minimalnego wynagrodzenia za pracę. Dokonywanie takich ustaleń należy zaś poprzedzić wyjaśnieniem, czy gwarancje z art. 65 ust. 4 Konstytucji mają w ogóle zastosowanie do działalności adwokata prowadzonej w ramach indywidualnej kancelarii.

Zgodnie z art. 65 ust. 4 Konstytucji – konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy jest określenie minimalnego wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalania tej wysokości, jednak powołane postanowienie konstytucyjne nie tylko nie określa wysokości takiego wynagrodzenia, ale nawet nie precyzuje ani żadnych zasad jego ustalania, ani też nie wymaga, by wynagrodzenie odpowiadało ilości i jakości pracy. W tym zakresie jedyne ograniczenie swobody ustawodawcy wynika z art. 33 ust. 2 Konstytucji, zakazującego różnicowania wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości ze względu na płeć (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 stycznia 2005 r., sygn. K 31/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 1 i postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 62/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 43). Konstytucja nie wymaga zatem,

aby minimalne wynagrodzenie za pracę zostało ustalone na jednakowym poziomie dla wszystkich pracowników; przeciwnie – zróżnicowanie jest dopuszczalne, jeżeli przemawiają za tym szczególne względy, co wyklucza oczywiście zróżnicowanie arbitralne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09, OTK ZU nr 2/A/2010, poz. 13).

W wyroku z dnia 19 października 1999 r., sygn. SK 4/99, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że gwarancje z art. 65 ust. 4 Konstytucji nie mają zastosowania do działalności adwokata w ramach indywidualnej kancelarii. Jak wskazał Trybunał, „art. 65 ust. 1 Konstytucji dokonuje rozróżnienia pomiędzy wolnością wyboru i wykonywania zawodu oraz wolnością wyboru miejsca pracy. Tym samym ustawodawca konstytucyjny rozróżnił wykonywanie zawodu i świadczenie pracy. Skoro zaś art. 65 ust. 4 Konstytucji stanowi o wynagrodzeniu za pracę, to odnosi się on do osób pozostających w stosunku pracy, a nie ma podstaw do odnoszenia go także do sytuacji adwokatów prowadzących kancelarie indywidualnie lub wspólnie z innym adwokatem” (OTK ZU nr 6/1999, poz. 119). Pogląd, zgodnie z którym prawo, o jakim stanowi art. 65 ust. 4 Konstytucji, dotyczy tylko osób pozostających w stosunku pracy, a więc nie odnosi się np. do tzw. wolnych zawodów, Trybunał Konstytucyjny podtrzymał w powołanym już wyroku z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. P 20/09 (*op. cit.*) oraz w postanowieniach: z dnia 20 września 2006 r., sygn. Ts 48/06 (OTK ZU nr 5/B/2006, poz. 236); z dnia 17 marca 2008 r., sygn. Ts 39/07 (OTK ZU nr 3/B/2008, poz. 105); z dnia 12 grudnia 2011 r., sygn. Ts 262/11 (OTK ZU nr 1/B/2012, poz. 153); z dnia 16 lutego 2015 r., sygn. Ts 146/14 (OTK ZU nr 1/B/2015, poz. 87) i z dnia 2 grudnia 2015 r., sygn. Ts 194/15 (OTK ZU nr 6/B/2015, poz. 720). Stanowisko to podtrzymano w istocie również w postanowieniu z dnia 25 sierpnia 2020 r., sygn. SK 62/19, które – co trzeba tu zaznaczyć – dotyczyło wprowadzenia wynagrodzenia adwokackiego, lecz bezpośrednio odnosiło się do pomocy prawnej świadczonej

z urzędu, do której opłacenia kosztów zobowiązany był Skarb Państwa, a nie pomocy prawnej świadczonej z wyboru – na podstawie umowy pomiędzy adwokatem a mocodawcą.

Mimo że większość powołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego zapadło przed nowelizacją u.m.w.p., której przedmiotem było wprowadzenie pojęcia minimalnej stawki godzinowej, to jednak nadal zachowują w pełni swą aktualność. Wnioskodawczyni przypisuje bowiem nadmierne znaczenie – w kontekście zakresu gwarancji, wynikających z art. 65 ust. 4 i art. 81 Konstytucji – treści nowelizacji u.m.w.p. NRL, twierdząc, że ustawodawca ma kompetencję do określenia treści prawa do minimalnego wynagrodzenia i skorzystał z niej uchwalając u.m.w.p., sformułowała zarazem tezę, iż ustawodawca objął ochroną także prawo do minimalnego wynagrodzenia adwokatów, „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” (wniosek, s. 29). Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, iż konstytucyjne gwarancje, przewidziane w art. 65 ust. 4 Konstytucji, obejmują jedynie prawo podmiotowe każdego pracownika do minimalnego wynagrodzenia lub sposobu jego ustalania ma poziomie ustawy, a zatem zawierają przede wszystkim skierowany do ustawodawcy wymóg ustawowej regulacji minimalnego wynagrodzenia za pracę. Odesłanie do ustawy, zawarte w art. 65 ust. 4 Konstytucji, nie może być natomiast rozumiane jako udzielenie ustawodawcy kompetencji do rozszerzenia zakresu podmiotowego adresatów prawa, wynikającego z art. 65 ust. 4 Konstytucji. W powołanych rozstrzygnięciach Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazywał, że gwarancje minimalnego wynagrodzenia za pracę adresowane są do pracowników, a więc osób pozostających w stosunku pracy, a nie wykonujących wolne zawody. Nie ma tu oczywiście przesądzającego znaczenia zdefiniowanie owego „stosunku

pracy” ściśle w kategoriach prawa pracy – byłoby to nadawanie znaczenia konstytucyjnym pojęciom przez ustawodawcę zwykłego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwraca się w tym kontekście uwagę, że konstytutywny element pracy na gruncie Konstytucji, w przeciwieństwie do wykonywania szczególnej kategorii zawodu, jakim jest wolny zawód, stanowi podporządkowanie pracownika pracodawcy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2005 r., sygn. K 43/04, OTK ZU nr 9/A/2005, poz. 97; por. A. Krzywoń, *Konstytucyjna ochrona pracy i praw pracowniczych*, LEX nr 323203). W tym sensie oczywiście – jak słusznie zauważono w doktrynie – „[w] oparciu o art. 65 ust. 4 [Konstytucji] obowiązkiem ustawodawcy jest ustalenie minimalnego wynagrodzenia za każdą pracę zarobkową, bez znaczenia, w jakiej formie i charakterze jest ona wykonywana [a] [p]ozostawienie poza regulacją dotyczącą wynagrodzenia minimalnego osób wykonujących pracę na rzecz jednego podmiotu w znacznym wymiarze zarówno na podstawie umów zlecenia, jak i nawet samozatrudnienia, narusza (...) standard konstytucyjny” (A. Sobczyk, K Kulig, teza V.60 do art. 65, [w:] M. Safjan, L. Bosek [red.], *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, op. cit.*, s. 1476). Przepisy o minimalnej stawce godzinowej, zawarte w u.m.w.p., urzeczywistniają przedstawiony wyżej postulat, mieszcząc się jednak zarazem w ramach konstytucyjnego rozumienia pracy – zwłaszcza na gruncie art. 65 ust. 4 Konstytucji. Wynika to wyraźnie z zawartych w u.m.w.p. definicji „minimalnej stawki godzinowej”, a przede wszystkim definicji „przyjmującego zlecenie lub świadczącego usługi”, w której zamieszczono istotne zastrzeżenie, że owo przyjmowanie zlecenia lub świadczenie usługi następuje na rzecz przedsiębiorcy lub innej jednostki organizacyjnej i to „w ramach prowadzonej przez te podmioty działalności” (art. 1 pkt 1b *in fine* u.m.w.p.). W kontekście tego zastrzeżenia można mieć wątpliwości co do słuszności przyjętego przez NRA stanowiska, że ustawodawca zakresem gwarancji minimalnej stawki godzinowej objął również świadczenie pomocy prawnej przez adwokatów.

Uwzględniając powyższe, należy przyjąć, iż wzorzec kontroli z art. 65 ust. 4 Konstytucji jest wzorcem nieadekwatnym do kontroli zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2015 r., co zarazem bezprzedmiotowym czyni badanie ich zgodności również z art. 81 Konstytucji. W zakresie pkt. 3 *petitum* wniosku postępowanie podlega zatem umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoszę jak na wstępie.


z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Bernacki
Zastępca Prokuratora Generalnego