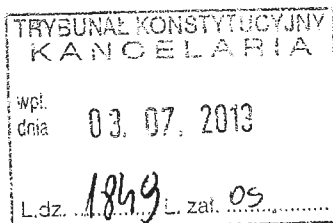




NACZELNA RADA ADWOKACKA

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



Warszawa, 2 lipca 2013 roku

Trybunał Konstytucyjny

Aleja Jana Christiana Szucha 12 A

00-918 Warszawa

Wnioskodawca

Naczelna Rada Adwokacka

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa

zastępowana przez adwokatów:

Andrzeja Zwarę – Prezesa NRA,

dr. Jacka Skrzydłę,

dr. Szymona Byczko,

dr. Michała Jackowskiego

Wniosek

o zbadanie zgodności rozporządzenia

z Konstytucją, umową międzynarodową i ustawą – Prawo o adwokaturze

W imieniu Wnioskodawcy – Naczelnej Rady Adwokackiej, powołując się na pełnomocnictwo do reprezentowania w tej sprawie zawarte w uchwale

Naczelnej Rady Adwokackiej nr 101/2013 z dnia 22 czerwca 2013 roku, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 i art. 191 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na podstawie art. 58 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze oraz na podstawie uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej nr 101/2013 z dnia 22 czerwca 2013 roku, wnoszę o stwierdzenie, że:

1) § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) [dalej zwane również Rozporządzeniem] są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

2) § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) są niezgodne z art. 29 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

3) § 13 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) są niezgodne z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3, w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja

1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

4) § 13 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) są niezgodne z art. 29 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

5) § 14 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) są niezgodne z art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3, w związku z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

6) § 14 ust. 6 w związku z § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163 z 2002 roku, poz. 1348, ze zm.) są niezgodne z art. 29 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze (Dz. U. nr 146 z 2009 roku, poz. 1188 ze zm.);

Ponadto na podstawie art. 22 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym wnoszę o zwrócenie się do Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego o informację co do wykładni § 2 ust. 1 i 2 oraz § 19 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w

orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych, a w szczególności na okoliczność, iż sądy powszechne i administracyjne wykładają te przepisy w taki sposób, iż w przypadku spraw, w których aktywność pełnomocnika nie przekracza granic zwykłej staranności, sąd zasądza zwrot kosztów sądowych lub koszty pomocy prawnej z urzędu według stawki minimalnej¹ a jedynie wyjątkowo stosuje się stawki wyższe od minimalnych.

¹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 13 września 2006 roku, II AKz 350/2006, za SIP Legalis.

Uzasadnienie

Spis treści:

1. Dotychczasowy przebieg badania zgodności Rozporządzenia z wzorcami kontroli	s. 6
2. Kompetencja Wnioskodawcy do złożenia wniosku.....	s. 7
3. Zaskarżone przepisy i ich wybór.....	s. 9
4. Treść delegacji ustawowej.....	s.13
5. Zasady określania stawek minimalnych wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.....	s.15
6. Wynagrodzenie adwokata w sprawach z wyboru i z urzędu – podsumowanie.....	s. 18
7. Stawka minimalna w sprawach o zapłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu niezachowania warunków odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania – dodatkowe kwestie	s. 20
8. Ocena zgodności substratu kontroli z wzorcami kontroli – stawki w sprawach z wyboru.....	s.23
8.1. Ocena zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 w związku, w związku z art. 42 ust. 2 (w odniesieniu do § 14 ust. 6 Rozporządzenia), w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.....	s. 23
8.2. Ocena zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.....	s. 34
8.3. Ocena zgodności z art. 16 ust. 2 i 3 i art. 29 ust. 1 i ust. 2 Prawa o adwokaturze.....	s. 36
9. Ocena zgodności substratu kontroli z wzorcami kontroli – stawki w sprawach z urzędu.....	s.49

1. Dotychczasowy przebieg badania zgodności Rozporządzenia z wzorcami kontroli

W dniu 21 sierpnia 2012 roku Naczelna Rada Adwokacka, działając za pośrednictwem Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, zgodnie z utartą już praktyką trybunalską, złożyła wniosek o zbadanie zgodności przepisów § 11 ust. 1 pkt 25, § 13 ust. 6 oraz § 14 ust. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze.

Zarządzeniem z dnia 13 lutego 2013 roku, sygn. akt Tw 46/12, Trybunał Konstytucyjny wezwał Naczelną Radę Adwokacką do usunięcia braków formalnych wniosku. Uchybienia wytknięte w zarządzeniu sprowadzały się do uchybień formalnych polegających na braku doręczenia niektórych dokumentów oraz rozbieżności pomiędzy dokumentami, a także uchybień merytorycznych odnoszących się do uzasadnienia wniosku.

W odpowiedzi na zarządzenie w dniu 25 lutego 2013 roku NRA uzupełniła wniosek, odnosząc się szczegółowo do argumentów TK.

Postanowieniem z dnia 23 kwietnia 2013 roku TK odmówił nadania dalszego biegu wnioskowi. W uzasadnieniu postanowienia TK powołał się przede wszystkim na uchybienia formalne wniosku, podkreślając iż, wbrew ugruntowanej dotychczas i akceptowanej przez TK praktyce, wniosek nie mógł być złożony przez NRA za pośrednictwem jej Prezydium. Ponadto wskazał na braki dotyczące uchwał podjętych przez NRA oraz Prezydium NRA. TK odniósł się również merytorycznie do argumentacji zawartej we wniosku. Uznał iż, aby obalić domniemanie konstytucyjności przepisów rozporządzenia z 2002 roku, NRA winna wykazać istnienie rażących dysproporcji w zakresie ochrony interesów społeczeństwa, adwokatów oraz Skarbu Państwa na tle całokształtu rozporządzenia z 2002 roku. Zdaniem TK, jego ingerencja byłaby uzasadniona tylko wówczas, gdyby wnioskodawca przedstawił argumenty przekonujące o oczywistym naruszeniu przez zaskarżone przepisy konkretnie wskazanych norm, zasad i wartości

konstytucyjnych. W ocenie TK, NRA nie wykazała tych okoliczności w związku z czym TK uznał, iż uzasadnia to odmowę nadania wnioskowi dalszego biegu.

Wnioskodawca nie zgadza się z argumentacją zawartą w pkt. 5-7 uzasadnienia postanowienia z 23 kwietnia 2013 roku, sygn. akt Tw 46/12, jednak z uwagi na konieczność usunięcia uchybień formalnych, o których mowa w pkt. 2-3 uzasadnienia postanowienia nie składał zażalenia na to postanowienie, decydując się na ponowne wystąpienie z wnioskiem w sprawie, przy rozszerzonych wzorcach kontroli.

2. Kompetencja Wnioskodawcy do złożenia wniosku

1)

Na mocy art. 188 pkt 3 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zbadania zgodności rozporządzenia z ustawą i z Konstytucją może wystąpić ogólnokrajowa organizacja zawodowa, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem jej działania.

2)

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, pojęcie „spraw objętych zakresem działania” z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP powinno być wykładane w sposób ścisły. Nie wystarczy zatem, że kwestionowany przepis może znaleźć lub w rzeczywistości znalazł zastosowanie w stosunku do wnioskodawcy. Konieczne jest ustalenie, czy dany przepis dotyczy działalności stanowiącej realizację konstytucyjnie, ustawowo lub – gdy chodzi o podmiot prywatnoprawny – również statutowo określonych zadań wnioskodawcy².

² Postanowienie TK z 28 stycznia 2004 roku, Tw 74/02, podobnie postanowienia TK z: 22 sierpnia 2002 roku, T 25/01, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 40 oraz z 16 grudnia 2002 roku, Tw 56/02, OTK ZU nr 2/B/2003, poz. 70.

3)

Konstytucyjny „zakres działania” Naczelnej Rady Adwokackiej wyznaczany jest w pierwszej kolejności przez przepisy samej Konstytucji – jest to art. 17 ust. 1, a ściślej rzecz ujmując – tą część regulacji, która dotyczy reprezentowania osób wykonujących zawód adwokata, tj. zawód zaufania publicznego. Po drugie, zakres ten doprecyzowany zostaje w ustawie Prawo o advokaturze. Zgodnie z jej art. 58 pkt 1, do zakresu działania Naczelnej Rady Adwokackiej należy reprezentowanie advokatury. Natomiast zgodnie z art. 2 Prawa o advokaturze, advokaturą jest ogół adwokatów i aplikantów adwokackich.

Sformułowanie „reprezentowanie” powinno być rozumiane tak samo na gruncie ustawy zasadniczej i ustawy zwykłej i obejmować występowanie oraz działanie w imieniu pewnej zbiorowości, bycie reprezentantem interesów tej zbiorowości – w tym przypadku osób zrzeszonych w samorządzie zawodowym. Organ samorządu zawodu zaufania publicznego ma zatem konstytucyjne umocowanie do kwestionowania regulacji dotyczących (na przykład) zasad funkcjonowania tego samorządu czy też granic kontroli i nadzoru władzy publicznej nad sposobem sprawowania konstytucyjnej pieczy. Takie samo umocowanie istnieje w stosunku do regulacji, które oddziałują na indywidualne interesy prawne osób zrzeszonych w samorządzie, czyli adwokatów. Mamy tu bowiem do czynienia z pewną sumą interesów indywidualnych, do obrony których Wnioskodawca jest powołany. Wynikająca z art. 191 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 legitymacja Wnioskodawcy to nie tylko reprezentowanie samorządu jako takiego. To także „obrona” na poziomie konstytucyjnym zasad wykonywania zawodu adwokata przez członków samorządu zaufania publicznego, w szczególności w tych przypadkach, gdy przepisy przyznają adwokatom uprawnienia lub obowiązki.

4)

W tej sprawie Naczelna Rada Adwokacka inicjuje postępowanie sądowokonstytucyjne stojąc na straży prawa adwokatów do wynagrodzenia zgodnego z Konstytucją oraz Prawem o advokaturze, podnosząc zarzut, iż wynagrodzenie określone w zaskarżonych przepisach przyznawane z urzędu

nie pokrywa nawet w znikomej części nakładu pracy adwokata. Natomiast w odniesieniu do wynagrodzenia w sprawach z wyboru, wysokość stawek określonych w zaskarżonych przepisach, w kontekście systemu zwrotu tych kosztów na rzecz strony wygrywającej sprawę powoduje, iż nie tylko naruszone jest prawo do sądu w kontekście dostępu strony do sądu, ale to uchybienie narusza granice interesu publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji oraz pozbawia w sposób nieproporcjonalny członków adwokatury jej prawa majątkowego w postaci ich klienteli, a w konsekwencji również wynagrodzenia.

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu dotyczy zatem materii mieszczącej się w sprawach objętych zakresem działania samorządu adwokackiego, tj. reprezentowania adwokatury. Wysokość opłat za czynności adwokackie zasądzanych przez sąd (zarówno w sprawach z wyboru jak i w sprawach z urzędu) dotyczy interesów każdego z członków samorządu adwokackiego; bez wątpienia zatem kwestionowane przepisy są bezpośrednio związane z interesem prawnym adwokatów, kształtując ich prawa i obowiązki w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego. Legitymacja wnioskodawcy do zaskarżenia wskazanych wyżej przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie budzi zatem wątpliwości.

3. Zaskarżone przepisy i ich wybór

1)

Naczelna Rada Adwokacka niniejszym wnioskiem zaskarżyła trzy normy prawne wynikające z trzech przepisów Rozporządzenia.

2)

Pierwszym z zaskarżonych przepisów jest § 11 ust. 1 pkt 25 Rozporządzenia, który określa stawkę minimalną w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Przepis ten został dodany do Rozporządzenia, na podstawie rozporządzenia z 3 lutego 2012 roku

zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (dalej: Rozporządzenie zmieniające). Minister Sprawiedliwości wprowadził nową kategorię spraw, w których obowiązuje stawka minimalna (pomimo, że przedmiotem roszczenia w tego typu sprawach jest zawsze z góry określona należność pieniężna). Wcześniej stawką minimalną odnoszącą się do tych spraw była stawka zależna od wartości przedmiotu sprawy, zgodnie z § 6 Rozporządzenia. Rozporządzenie zmieniające określiło stawkę minimalną w tych sprawach na kwotę 120,00 złotych.

Drugi z przepisów objętych niniejszym wnioskiem, tj. § 13 ust. 6 Rozporządzenia, obowiązuje w brzmieniu niezmienionym od początku wejścia w życie rozporządzenia i przewiduje stawkę minimalną za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym w wysokości 240 zł, a za samo sporządzenie wniesienie skargi konstytucyjnej oraz za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia tej skargi – w wysokości 120,00 złotych.

Trzeci z zaskarżonych przepisów to § 14 ust. 6 Rozporządzenia, określający na 120,00 złotych stawkę minimalną za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

3)

Przepisy te są podobne. Określają minimalne stawki adwokackie w postępowaniach, gdzie drugą stroną jest Państwo, a postępowania toczą się w związku z naruszeniem praw podstawowych lub fundamentalnych:

1. Sprawy określone w § 11 ust. 1 pkt 25 dotyczą naruszenia praw podmiotowych osób pozbawionych wolności i mogą odnosić się do prawa do życia, zdrowia, prywatności czy zakazu tortur;

2. Sprawy określone w § 13 ust. 6 sprawy dotyczą niezgodności przepisów z najwyższym prawem Rzeczypospolitej – Konstytucją,;
3. Sprawy określone w § 14 ust. 6 z kolei sprawy dotyczą naruszenia prawa do wolności w sposób najbardziej rażący – poprzez niesłuszne skazanie, aresztowanie czy represjonowanie.

W tych sprawach zatem Minister Sprawiedliwości, działając jako organ władzy publicznej, określa stawki opłat, za które strona przeciwna wobec Państwa, zarzucająca Państwu naruszenie praw podstawowych, może bronić się przed nadużyciami Państwa. Minister Sprawiedliwości w tych sprawach limituje zatem odpowiedzialność Państwa, modyfikując wynikającą z k.p.c. zasadę pełnej odpowiedzialności strony przegrywającej za wynik sprawy.

4)

W związku z tym, iż prawodawca w odrębny sposób unormował system zapłaty wynagrodzenia w sprawach z wyboru i z urzędu, wnioskodawca kwestionuje każdy z przepisów odrębnie w sprawach z wyboru, przywołując jako przepisy związkowe § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia (które określają zasady zasądzania na rzecz strony reprezentowanej przez adwokata zwrotu kosztów wynagrodzenia adwokata z wyboru) oraz odrębnie w sprawach z urzędu, przywołując jako przepis związkowy § 19 pkt 1 Rozporządzenia (który określają zasady zapłaty na rzecz adwokata wynagrodzenia w sprawie z urzędu).

5)

Każdy z nich wnioskodawca kwestionuje pod względem zgodności z tymi samymi wzorcami, tj.:

1. w odniesieniu do spraw z wyboru – z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz z art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze;

2. w odniesieniu do spraw z urzędu – z art. 29 ust. 1 i 2 w związku z art. 16 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 roku – Prawo o adwokaturze.

Mając na względzie, iż § 14 ust. 6 Rozporządzenia, w związku z § 2 ust. 1 i 2 oraz w związku z § 19 Rozporządzenia znajduje zastosowanie w postępowaniu karnym i jest elementem postępowania stanowiącego ważną gwarancję prawa do obrony, w odniesieniu do tego przepisu, jako wzorzec konstytucyjny wskazano również art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.

6)

Wnioskodawca zwraca szczególną uwagę na zarzuty sformułowane w pkt. I i II *petitum* wniosku i odnoszące się do § 11 ust. 1 pkt 25 Rozporządzenia. Przepis ten, w odróżnieniu od pozostałych dwóch zaskarżonych został bowiem dodany Rozporządzeniem zmieniającym. Ta zmiana normatywna spowodowała, iż stawki minimalne w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania zostały wyjęte z zakresu zastosowania § 6 Rozporządzenia, a Minister Sprawiedliwości ustanowił dla tych spraw stawkę stałą, bardzo niską, znacząco niższą niż dotychczasowe minimalne stawki adwokackie.

W sprawach odszkodowawczych Minister Sprawiedliwości znacząco ograniczył zatem stawkę, za którą obywatel może bronić się przed nadużyciami Państwa, wykorzystując pomoc adwokatury.

7)

Wnioskodawca nie kwestionuje przy tym całego systemu ustalania wynagrodzenia adwokata w sprawach prowadzonych z wyboru, zasad zwrotu tych kosztów i ich zasądzania w toku postępowania sądowego, a także zasad zapłaty wynagrodzenia za sprawy prowadzone przez adwokatów z urzędu. Wskazuje jednak przepisy, które określają stawki w sposób rażąco sprzeczne z przepisami wyższego rzędu.

4. Treść delegacji ustawowej

1)

W pierwszej kolejności należy wyjaśnić zakres kompetencji Ministra Sprawiedliwości do określania wysokości opłat i stawek minimalnych za czynności adwokackie. W ustawie Prawo o adwokaturze materii tej dotyczą dwa przepisy: art. 16 i art. 29.

2)

Pierwszy z nich określa zasady ustalania i zasądzania kosztów adwokackich (mówiąc w pewnym uproszczeniu) w sprawach z wyboru a jego treść normatywną można skrótowo przedstawić w następujący sposób. Po pierwsze, w relacjach między klientem a adwokatem obowiązuje zasada swobody umów, czego dowodem jest treść ust. 1 analizowanego przepisu, zgodnie z którym opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Po drugie, w przypadku orzekania w przedmiocie kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, ich rozmiar określa sąd, kierując się wysokością opłat ustalonych przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy Prawo o adwokaturze, przy czym podstawą do ustalenia opłaty jest stawka minimalna. Po trzecie, swoboda sądu jest ograniczona w ten sposób, że zasadą jest zasądzanie przez sąd stawki minimalnej. Możliwe jest zasądzenie na rzecz strony wygrywającej proces stawki wyższej niż minimalna, nie więcej jednak niż sześciokrotność stawki minimalnej, pod warunkiem, że uzasadniają to, powiązane zresztą ze sobą, przesłanki takie jak (1) rodzaj i (2) zawartość sprawy oraz (3) nakład pracy adwokata. Po czwarte, także wysokość stawki minimalnej, będącej podstawą do zasądzenia opłaty, jest określana przez Ministra Sprawiedliwości w rozporządzeniu, na podstawie takich samych kryteriów jak wskazane wyżej, tj. (1) rodzaj i (2) zawartość sprawy oraz (3) nakład pracy adwokata. Obecny kształt art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze jest konsekwencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 2002 roku (P 1/01, OTK-A 2002/3/36), który uznał, że przepisy w poprzednim brzmieniu były niezgodne z art. 92 ust. 1 Konstytucji ponieważ nie określały wytycznych dotyczących treści aktu.

3)

Drugi z przepisów będących ustawowym wzorcem niniejszego wniosku dotyczy wysokości opłat za czynności adwokackie w sprawach z urzędu. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo o adwokaturze, koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa, a w myśl ust. 2 cytowanego przepisu, Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. Zauważyć w tym miejscu należy, że formalnie rzecz ujmując, sposób redakcji art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze mógłby być oceniony jako wadliwy i nie spełniający kryteriów określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji: w jego treści próżno bowiem doszukać się wytycznych co do treści aktu wykonawczego, w szczególności co do tego, jakimi przesłankami powinien kierować się Minister Sprawiedliwości określając stawki opłat adwokackich za pomoc prawną udzieloną z urzędu. Kierując się jednak sposobem rozumienia art. 92 ust. 1 Konstytucji przez Trybunał Konstytucyjny, który nakazuje poszukiwać treści wytycznych nie tylko w przepisie zawierającym delegację ustawową ale w całokształcie materii ustawy³, wnioskodawca przyjmuje, że wytyczne zawarte w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze (tj. rodzaj i złożoność sprawy oraz niezbędny nakład pracy adwokata) wiążą Ministra Sprawiedliwości także przy wykonywaniu delegacji ustawowej określonej w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze. Powyższe uzasadnia brak objęcia zakresem zaskarżenia art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze oraz brak wskazania jako wzorca konstytucyjnego art. 92 ust. 1 Konstytucji.

³ Z bogatego i utrwalonego orzecznictwa w tym względzie wynika, że wytyczne nie muszą być zamieszczone w przepisie formułującym upoważnienie do wydania rozporządzenia. Mogą one być zawarte w innych przepisach ustawy. Przepisy te muszą jednak umożliwiać precyzyjne zrekonstruowanie treści wytycznych (tak TK w wyroku z 10 września 2001 roku, K 8/01, OTK 2001/6/164)

5. Zasady określania stawek minimalnych wynikających z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości

1)

Wykonując upoważnienie ustawowe wynikające z przywołanych przepisów, Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z 28 września 2002 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Koniecznym wydaje się przedstawienie najważniejszych założeń konstrukcyjnych tego aktu normatywnego jeżeli chodzi o zasady określania wysokości, ustalania i zasądzania kosztów adwokackich.

2)

Jak już wyżej wskazano, opłaty za czynności adwokackie, zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze, ustala umowa z klientem. W myśl § 3 ust. 1 Rozporządzenia, przy ustalaniu w umowie opłaty bierze się pod uwagę rodzaj i stopień złożoności sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata. Zgodnie z § 3 ust. 2 Rozporządzenia, wyłącznie w przypadkach szczególnie uzasadnionych, gdy przemawia za tym sytuacja majątkowa lub rodzinna klienta albo rodzaj sprawy, adwokat może ustalić stawkę opłaty niższą niż stawka minimalna albo zrezygnować z opłaty w całości. Stawki minimalne wyznaczają zatem co do zasady dolną granicę umownej kwoty ustalonej pomiędzy adwokatem a jego klientem.

3)

W odniesieniu do systemu zasądzania kosztów postępowania, zasadnicze znaczenie ma § 4 ust. 1 Rozporządzenia, zgodnie z którym wysokość stawki minimalnej zależy od:

- wartości przedmiotu sprawy lub
- jej rodzaju.

Konstrukcja § 4 ust. 1 Rozporządzenia wymusza pewną logikę w konstruowaniu przez Ministra Sprawiedliwości wysokości stawek

minimalnych. Jeżeli w sprawie istnieje „wartość przedmiotu sprawy” to ona właśnie powinna być w pierwszej kolejności brana pod uwagę przy określaniu wysokości minimalnej stawki opłaty adwokackiej. Dopiero jeżeli w sprawie nie można jednoznacznie określić wartości przedmiotu sprawy, w dalszej kolejności należy sięgnąć do kryterium w postaci rodzaju sprawy.

Sama zasada jest zrozumiała i czytelna, gdyż opiera się na założeniu, że im większa wartość przedmiotu sprawy, tym większy nakład pracy, większa odpowiedzialność adwokata i złożoność sprawy. Zgodna jest także z jedną z zasad kontradyktoryjnego procesu cywilnego, tj. odpowiedzialności strony przegrywającej za koszty postępowania (art. 98 § 1 kpc). Oderwanie wysokości zasądzanych opłat od wartości przedmiotu sprawy i pozostawienie orzekania w tym przedmiocie jedynie swobodnemu uznaniu sędziowskiemu prowadzić mogłoby do trudnych do akceptacji skutków w postaci zbyt daleko idącej dowolności sądu w określaniu wysokości kosztów adwokackich, nawet gdyby nakazać sądowi zasądzającemu koszty kierowanie się przesłankami podobnymi do zawartych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze.

Natomiast w tych przypadkach, w których nie ma wartości przedmiotu sporu (większość spraw opisanych w §§ 7-12 Rozporządzenia), prawodawca zmuszony jest przy ustalaniu wysokości stawek minimalnych do swobodnego „szacowania”, tj. ustalenia – przy pomocy wytycznych zawartych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze – jaka jest przeciętna złożoność sprawy oraz przeciętny nakład pracy adwokata.

Zdarzają się i takie przypadki, w których wysokość stawki minimalnej, zależnej od wartości przedmiotu sprawy, jest obniżona (np. do 50%, tak jak w § 7 ust. 1 pkt 10 (podział majątku wspólnego między małżonkami) lub do 75 %, tak jak w § 12 ust. 1 pkt 2 (wynagrodzenie za pracę lub odszkodowanie inne niż w związku z wypadkiem przy pracy).

Jedynie w wyjątkowych przypadkach Minister Sprawiedliwości zdecydował się określić stawkę minimalną w wysokości określonej ryczałtowo, tj. bez powiązania z wartością przedmiotu sprawy, mimo że takowa istnieje. Chodzi w szczególności o roszczenia alimentacyjne (§ 7 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia) oraz

sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego (§ 12 ust. 2 rozporządzenia). Przyjęcie takiego rozwiązania w odniesieniu do roszczeń alimentacyjnych uzasadniają względy społeczne.

Rozporządzenie obowiązuje już od 10 lat i stawki określone w sposób ryczałtowy ani razu nie były podwyższane pomimo inflacji, której wysokość na przestrzeni tego czasu kształtuje się na poziomie co najmniej 25%.

Nie jest zamiarem Wnioskodawcy generalne kwestionowanie wysokości stawek minimalnych określonych ryczałtowo za poszczególne sprawy, pomimo tego, że porównanie wysokości stawek minimalnych za niektóre sprawy upoważnia do wysunięcia wniosku o daleko idącej dowolności Ministra Sprawiedliwości w określaniu ich wysokości a co gorsza – o rażącej niekiedy nieznajomości realiów pracy adwokata. Przykładem niech będzie porównanie wysokości stawki minimalnej za rejestrację spółki w KRS (1.200 złotych) z wysokością stawki minimalnej za proces o ustalenie prawa do patentu (600 złotych) lub naruszenie prawa do patentu (840 złotych). Każdy, kto miał pobieżny chociaż kontakt ze stosowaniem prawa w praktyce przyzna, że nakład pracy i zawartość spraw z zakresu ochrony własności intelektualnej jest nieporównanie większy niż wypełnienie niezbyt skomplikowanych formularzy przy rejestracji spółki. Z rozporządzenia wynika jednak, że nakład pracy adwokata rejestrującego spółkę w KRS jest dwa razy większy niż nakład pracy adwokata prowadzącego skomplikowany proces z zakresu prawa własności przemysłowej oraz że sprawa rejestracyjna jest dwa razy bardziej zawita od sprawy patentowej. „Szacowanie” wytycznych w przykładowo porównywanych rodzajach sprawy zostało zatem dokonane w dowolny sposób.

3)

Nie chcąc jednak wdawać się w spór przed Trybunałem Konstytucyjnym sprowadzający się *de facto* do konieczności „wyceny” poszczególnych stawek minimalnych określonych ryczałtowo, Wnioskodawca zdecydował się na objęcie niniejszym wnioskiem jedynie trzech wybranych przepisów Rozporządzenia, określających wysokość tych stawek w sposób zdaniem Wnioskodawcy szczególnie wadliwy. W przypadku tych stawek uzasadniony

jest zarzut rażącej dowolności w kształtowaniu ich wysokości, wynikającej z pominięcia ustawowych wytycznych. Uchybienie to doprowadziło do naruszenia szeregu przepisów Konstytucji oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dodatkowo podnieść należy, że wykonując delegację ustawową Minister Sprawiedliwości zobowiązany jest wziąć pod uwagę wytyczne ustawowe przy określaniu każdej ze stawek zawartych w Rozporządzeniu. Inaczej mówiąc, nie chodzi o to aby ocenę wytycznych przeprowadzać w kontekście całokształtu Rozporządzenia, lecz odnieść ich treść normatywną do poszczególnych spraw wyróżnionych w Rozporządzeniu. Stanowisko przeciwne, uzależniające możliwość skutecznego zakwestionowania prawidłowości wykonania delegacji ustawowej od wykazania rażącej niewspółmierności z wytycznymi całego Rozporządzenia po pierwsze nie ma jakiegokolwiek oparcia w zasadach kontroli przez Trybunał Konstytucyjny legalności aktów wykonawczych, po drugie sprowadza do zera gwarancyjną funkcję wytycznych.

6. Wynagrodzenie adwokata w sprawach z wyboru i z urzędu – podsumowanie

Podsumowując zatem:

1. Opłaty za czynności adwokackie określa umowa pomiędzy adwokatem a klientem. Adwokat uzyskuje wynagrodzenie w kwocie uzgodnionej z klientem.
2. Rozporządzenie określa stawki minimalne opłat za czynności adwokackie.
3. Stawki minimalne mają następujące znaczenie:
 - a. zgodnie z § 3 ust. 2 Rozporządzenia, są to stawki minimalne opłat ustalanych w umowach adwokat – klient,
 - b. zgodnie z § 2 ust. 2 Rozporządzenia stanowią podstawę do zasądzania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego,
 - c. zgodnie z § 19 pkt 1 Rozporządzenia stanowią podstawę do zasądzania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu.

4. Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia, zasądzając opłatę sąd określa ją w wysokości od stawki minimalnej do jej sześciokrotności. Zasadą jest jednak, iż w przypadku gdy sprawa wymaga zwykłej staranności adwokata, zasądzana jest wyłącznie stawka minimalna. Tylko gdy adwokat wykaże bardzo szczególne znaczenie lub zawartość sprawy, nadzwyczajne zaangażowanie, sądy zasądzają wynagrodzenie wyższe niż stawka minimalna.
5. Zgodnie z § 19 pkt 1 Rozporządzenia, koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę w wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych. I tu zasadą jest, iż w przypadku, gdy sprawa nie jest szczególnie, wyjątkowo zawiła, adwokat uzyskuje wyłącznie stawkę minimalną.
6. W konsekwencji w sprawach z wyboru:
 - a. adwokat uzyskuje wynagrodzenie w wysokości określonej umową;
 - b. w przypadku, gdy strona wygra sprawę, zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania sąd zasądzi na jej rzecz obowiązek zwrotu kosztów zastępstwa prawnego; zasądza te koszty co do zasady według stawek minimalnych, a jedynie wyjątkowo w kwocie od dwukrotności do sześciokrotności stawki minimalnej.
7. W sprawach z urzędu adwokat uzyskuje natomiast wynagrodzenie od 100% do 150% stawki minimalnej.
8. W sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania:
 - a. do lutego 2012 roku stawka minimalna, a więc również najniższa stawka ustalana w umowach pomiędzy adwokatem a jego klientem, wynosiła, zgodnie z § 6 Rozporządzenia, od 60,00 złotych do 7.200,00 złotych,
 - b. w sprawach z wyboru sąd mógł zasądzić kwotę od 60,00 do 43.200,00 złotych,

- c. w sprawach z urzędu adwokat mógł uzyskać wynagrodzenie od 60,00 do 10.800,00 złotych,
- d. od lutego 2012 roku stawka minimalna wynosi 120,00 złotych, sąd może zasądzić kwotę w sprawach z wyboru od 120,00 do 720,00 złotych, a w sprawach z urzędu od 120,00 do 180,00 złotych.

9. W sprawach:

- a. sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym, w sprawach z wyboru zasądzone jest od 240,00 do 1.440,00 złotych, a w sprawach z urzędu od 240,00 do 360,00 złotych,
- b. o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, z wyboru sąd zasądza od 120,00 do 720,00 złotych, a w sprawach z urzędu od 120,00 do 180,00 złotych,
- c. pamiętać jednak należy, iż zgodnie z ustalonym w orzecznictwie poglądem, zasadą jest zasądzenie stawki minimalnej, i w taki sposób interpretują przepisy Rozporządzenia sądy powszechne i administracyjne.

7. Stawka minimalna w sprawach o zapłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu niezachowania warunków odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania – dodatkowe kwestie

Przedstawiony Wnioskodawcy do zaopiniowania projekt Rozporządzenia zmieniającego zawierał uzasadnienie. Zgodnie z przepisami uchwały nr 49 Rady Ministrów z 19 marca 2002 roku Regulamin pracy Rady Ministrów (dalej: Regulamin)⁴, uzasadnienie projektu aktu normatywnego powinno między innymi zawierać wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu oraz ocenę

⁴ Monitor Polski nr 13 z 2002 roku, poz. 221 ze zm.

skutków regulacji. Elementy te są obecne w projekcie Rozporządzenia zmieniającego; inną rzeczą jest ich rzetelność oraz rzeczywiste motywy, którymi kierował się Minister Sprawiedliwości, o czym w dalszej części wniosku. Istotne jest jednak, że analiza treści uzasadnienia projektu Rozporządzenia zmieniającego pozwala ponadto na wyciągnięcie wniosków odnośnie do tego, czy Minister Sprawiedliwości, wydając rozporządzenie zmieniające, dostosował się do wytycznych zawartych w art. 16 ustawy Prawo o adwokaturze.

Znaczenie uzasadnienia projektu aktu wykonawczego dla oceny sposobu wykonania wytycznych było już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z 7 lipca 2011 roku (U 8/08, OTK-A 2011/6/52)) zakwestionował celowość i legalność odwoływania się do uzasadnienia projektu rozporządzenia przy rekonstrukcji sposobu wykonania wytycznych, gdyż w świetle przepisów dotyczących zasad techniki legislacyjnej (§ 10 ust. 2 pkt 1 Regulaminu) prawodawca jest zobowiązany jedynie do wyjaśnienia w tym uzasadnieniu „celów i potrzeby wydania aktu”, a nie zakresu wytycznych wziętych przez niego pod uwagę, co oznacza, że niewłaściwym jest wykazywanie niezgodności przepisów rozporządzenia z ustawą przez pryzmat uzasadnienia projektu tego rozporządzenia, zamiast przez analizę treści samego aktu normatywnego, zwłaszcza że cele wyznaczone przez organ i zawarte w uzasadnieniu projektu aktu normatywnego mogą mieć tylko pośredni związek z wytycznymi (kryteriami) zawartymi w ustawie, a organ nie ma obowiązku odnosić się do wytycznych w treści uzasadnienia projektu.

Z poglądem tym nie można się zgodzić, przede wszystkim dlatego, że uzasadnienie projektu jest niekiedy jedynym źródłem wiedzy pozwalającym na rekonstrukcję procesu uwzględnienia wytycznych przez organ w procesie stanowienia prawa. Ponadto zarówno w uzasadnieniu projektu rozporządzenia, którego zgodność z ustawą Prawo o notariacie badał Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 8/08 jak w uzasadnieniu projektu Rozporządzenia zmieniającego, będącego przedmiotem wniosku w niniejszej sprawie, znalazły się wyraźne odniesienia do wytycznych: odpowiednio do art. 5 § 3 ustawy Prawo o notariacie oraz do art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o

adwokaturze, pomimo że Regulamin istotnie nie nakłada na organ obowiązku odniesienia się do wytycznych ustawowych. Zawężając analizę jedynie do aktu normatywnego, którego dotyczy niniejszy wniosek należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu Rozporządzenia zmieniającego, przesłanego do zaopiniowania Naczelnej Radzie Adwokackiej w dniu 4 listopada 2011 roku, przeczytać można, że „ograniczenie wysokości stawek minimalnych w przypadku spraw skazanych i tymczasowo aresztowanych występujących z powodztwami o zapłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu niezachowania warunków odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania uzasadnia mniejszy od przeciętnego nakład pracy pełnomocników związany z dochodzeniem tych roszczeń. Prowadzenie tych spraw nie wymaga skomplikowanych i pracochłonnych czynności (podkr. Wnioskodawcy), co uzasadnia miarkowanie wynagrodzeń przysługujących pełnomocnikom”. W przytoczonym fragmencie nie sposób zatem nie zauważyć jednoznacznego w swej treści odniesienia się do ustawowej wytycznej w postaci „*rodzaju i zawartości sprawy oraz nakładu pracy adwokata*”. Uzasadnienie projektu aktu normatywnego nie może być zatem sprowadzone do dokumentu pozbawionego znaczenia prawnego, nieprzydatnego przy ocenie sposobu wywiązania się przez organ z wytycznych ustawowych. Wnioskodawca ma świadomość, że Regulamin wymaga jedynie aby do projektu aktu normatywnego organ wnioskujący dołączył uzasadnienie, obejmujące przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu. Pominięcie w tym przepisie wytycznych w rozumieniu art. 92 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny odczytał jednak nie tylko jako zwolnienie organu z obowiązku odniesienia się do wytycznych w uzasadnieniu projektu rozporządzenia ale ponadto jako niedopuszczalność posłużenia się tekstem uzasadnienia projektu aktu wykonawczego w procesie oceny zgodności aktu wykonawczego z ustawą. Jednakże – jak wykazano na dwóch przywołanych wyżej przykładach – nawiązanie w treści uzasadnienia projektu aktu normatywnego do wytycznych nie jest czymś rzadkim i niespotykanym, przynajmniej w praktyce Ministra Sprawiedliwości. Jak wskazano wyżej, wyłączenie zawartych w uzasadnieniu projektu rozporządzenia treści

z procesu badania zgodności rozporządzenia z ustawą niesie za sobą skutek niekorzystny dla wnioskodawcy chcącego uzyskać potwierdzenie stawianej przez niego tezy o sprzeczności zaskarżonych przepisów z wzorcem ustawowym: wnioskodawca nie dysponuje bowiem z reguły innym materiałem dowodowym, pozwalającym na rekonstrukcję sposobu i prawidłowości dostosowania się do wytycznych. Ocenę prawidłowości uwzględniania wytycznych nie zawsze da się przeprowadzić na podstawie analizy samego tekstu przepisu, zwłaszcza gdy ustawodawca deleguje na organ kompetencję do określania kwotowej wysokości opłat. Po kolejne, nawiązanie przez organ do ustawowych wytycznych w uzasadnieniu projektu rozporządzenia (czego organ w świetle Regulaminu robić nie musiał) w pewnym sensie „otwiera drzwi” Wnioskodawcy, pozwalając na ocenę tego uzasadnienia pod kątem wytycznych określonych w art. 16 ust. 2 i ust. 3 ustawy Prawo o adwokaturze. Dlatego Wnioskodawca, wykazując niezgodność z wzorcem wskazanych we wniosku przepisów wprowadzonych Rozporządzeniem zmieniającym, pomimo poglądu wyrażonego przez Trybunał Konstytucyjny w sprawie U 8/08, nie widzi podstaw aby z używanej argumentacji wyłączyć zarzuty ściśle związane z treścią uzasadnienia projektu Rozporządzenia zmieniającego. Uzasadnienie to odzwierciedla bowiem proces motywacyjny Ministra Sprawiedliwości nie tylko do spraw określonych wyraźnie w Regulaminie ale także odnośnie do wytycznych.

8. Ocena zgodności substratu kontroli z wzorcami kontroli – stawki w sprawach z wyboru

8.1. Ocena zgodności z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3, w związku z art. 32 ust. 1 w związku, w związku z art. 42 ust. 2 (w odniesieniu do § 14 ust. 6 Rozporządzenia) w związku z art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

1)

W ramach pierwszego zarzutu wnioskodawca kwestionuje zgodność zaskarżonej regulacji przede wszystkim z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP i wynikającym z tego przepisu prawem do sądu oraz składającym się na nie prawem dostępu do sądu w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie

związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania, sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

NRA kwestionuje również niezgodne z zasadą równości i równorzędności stron ustalenie zasad postępowania w zakresie dotyczącym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. NRA podnosi, iż takie ukształtowanie w żaden sposób nie mieści się w granicach interesu publicznego uzasadniającego ingerencję w prawa stron i adwokatów.

2)

Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu w sprawie P 8/12 (OTK-A 2012/7/85), w postępowaniu cywilnym, ponoszenie kosztów regulują dwie podstawowe zasady: zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości oraz zasada odpowiedzialności za wynik procesu. Pierwsza z nich jest wyrażona w art. 520 § 1 kpc („Każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie”) oraz art. 2 ust. 2 uksc („Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie (...”). Druga zaś wynika z art. 98 § 1 kpc („Strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu)”) i jest doprecyzowana w kilku kolejnych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Wśród nich można wymienić: art. 100 k.p.c. („W razie częściowego tylko uwzględnienia żądań koszty będą wzajemnie zniesione lub stosunkowo rozdzielone. Sąd może jednak włożyć na jedną ze stron obowiązek zwrotu wszystkich kosztów, jeżeli jej przeciwnik uległ tylko co do nieznacznej części swego żądania albo gdy określenie należnej mu sumy zależało od wzajemnego obrachunku lub oceny sądu”) i art. 104 k.p.c. („Koszty procesu, w którym zawarto ugodę, znosi się wzajemnie, jeżeli strony nie postanowiły inaczej”).

Wskazane zasady nie mają charakteru absolutnego i są korygowane przez liczne zwolnienia przedmiotowe (ze względu na szczególny cel danego postępowania) i podmiotowe (ze względu na sytuację podmiotów zobowiązanych do ich uiszczenia lub ich zachowanie w toku procesu). Alternatywnie przepisy przewidują możliwość stosowania przez sąd zasady zawinienia (por. art. 101, art. 103 i art. 110 kpc), zasady słuszności (por. art. 102 kpc) oraz zasady kompensaty (por. art. 100 i art. 104 kpc, powołane wyżej).

Część z wyjątków od zasady odpłatności postępowania cywilnego i odpowiedzialności za jego wynik została sztywno uregulowana na poziomie ustawowym (por. np. zwolnienia podmiotowe wymienione w art. 94 i art. 96 ust. 1 pkt 2-3 i 5-12 uksc oraz zwolnienia przedmiotowe wskazane w art. 95 uksc). Większość pozostawia jednak ostateczną decyzję co do obciążenia stron kosztami postępowania sądowi rozpatrującemu daną sprawę, który po zbadaniu jej okoliczności ocenia zasadność zastosowania wyjątków od zasad ogólnych i wydaje postanowienie *ad casum*. Dotyczy to w szczególności najbardziej uniwersalnych tego typu przepisów (stosowanych we wszystkich sprawach cywilnych) – możliwości zasądzenia od strony przegrywającej tylko części kosztów albo nieobciążania jej w ogóle kosztami ze względu na „szczególnie uzasadniony” wypadek (por. art. 102 kpc) oraz możliwości uzyskania zwolnienia od kosztów sądowych przez osoby fizyczne ze względu na groźbę „uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (por. art. 102 ust. 1 uksc). Pod rozagę sądu poddane są także korekty zasady odpowiedzialności za wynik postępowania ze względu na zasadę zawinienia, wyrażone w art. 101 kpc („Zwrot kosztów należy się pozwanemu pomimo uwzględnienia powództwa, jeżeli nie dał powodu do wytoczenia sprawy i uznał przy pierwszej czynności procesowej żądanie pozwu”), art. 103 § 1 kpc („Niezależnie od wyniku sprawy sąd może włożyć na stronę lub interwenienta obowiązek zwrotu kosztów, wywołanych ich niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem”) i art. 110 zdanie pierwsze k.p.c. („Sąd może zasądzić od świadka, biegłego, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego – po ich wysłuchaniu – zwrot kosztów wywołanych ich rażącą winą”).

Wnioskodawca nie kwestionuje konstytucyjności opisanych wyżej zasad.

3)

Niewątpliwym w orzecznictwie TK jest, iż elementami konstrukcyjnymi konstytucyjnego prawa do sądu jest:

1. prawo dostępu do sądu, tj. uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (właściwym, niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
2. prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
3. prawo do wyroku sądowego, tj. do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd;
4. prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju i pozycji organów rozpoznających sprawę⁵.

Niewątpliwym w orzecznictwie TK jest również, iż zasada odpłatności wymiaru sprawiedliwości (a więc także wyjątki od niej w postaci zwolnienia od kosztów sądowych) ma „istotne znaczenie dla zapewnienia stronom (podmiotom prawnym) dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw”⁶. Podobne tezy wypowiada Europejski Trybunał Praw Człowieka na tle art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷. Zasada odpowiedzialności za wynik procesu (a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej) „jest elementem sprawiedliwego postępowania sądowego”⁸. Tezy te zostały sformułowane na tle art. 45 ust. 1 Konstytucji RP.

⁵ Wyrok TK z 9 czerwca 1998 roku, K 28/97, OTK ZU nr 4/1998, poz. 50, wyrok TK z 24 października 2007 roku, SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108.

⁶ Wyroki TK w sprawach P 4/04, SK 33/07 i P 37/07; podobnie np. wyroki TK z 23 marca 2010 roku, SK 47/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 25; 16 grudnia 2003 roku, SK 34/03, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 102 i 29 maja 2002 roku, P 1/01, OTK ZU nr 3/2002, poz. 36.

⁷ Wyroki ETPC z: 9 października 1979 roku Airey przeciwko Irlandii, skarga nr 6289/73 oraz z 19 czerwca 2001 roku Kreuz przeciwko Polsce, skarga nr 28249/95.

⁸ Postanowienia TK z 15 grudnia 2003 roku, w sprawach o sygn. Ts 147/03, Ts 151/07, Ts 152/07, Ts 154/07 i Ts 155/07, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 78, 81, 82, 84 i 85; postanowienia TK z 16 lutego 2004 roku, Ts 173/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 90; z 5 stycznia 2004 roku, Ts 153/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 83; z 16 lutego 2004 roku, Ts 175/03, Ts 176/03, Ts 177/03, Ts 181/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 93-96.

4)

Natomiast na tle art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że „zasada równości jest fundamentalną zasadą przenikającą całe postępowanie cywilne, nie wyłączając regulacji związanej z kosztami procesu i pomocą prawną świadczoną z urzędu”⁹. Równorzędność stron postępowania cywilnego nie oznacza nakazu ich jednakowego potraktowania w sferze kosztów postępowania – odmienne są bowiem ich role procesowe, lecz obowiązek „odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości”, to znaczy tak, aby zachowana została zasada „równości broni”. Zasada ta obliuguje do zrównoważenia pozycji procesowej stron, z uwzględnieniem rodzaju i zakresu dostępnych proceduralnie środków obrony praw i interesów na drodze sądowej. „W sprawach cywilnych, gdzie interesy stron pozostają często w konflikcie, zagwarantowanie faktycznej realizacji prawa do sądu musi być ukształtowane tak, aby obie strony (także pozwany) korzystały z równych gwarancji rzetelnej procedury”¹⁰. Wyrazem stosowania tej zasady w sferze kosztów postępowania jest zasada odpowiedzialności za wynik sprawy sądowej¹¹, będąca podstawową zasadą konstrukcyjną polskiego systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych¹² oraz uznanym standardem międzynarodowym prawa do sądu¹³.

5)

Interpretacja art. 45 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP była przedmiotem rozważań TK w sprawie P 8/12. Trybunał uznał, iż narusza te normy konstytucyjne takie ukształtowanie przepisów, zgodnie z którymi

⁹ Wyrok TK z 16 czerwca 2008 roku, P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80.

¹⁰ Wyrok z 12 grudnia 2006 roku, P 15/05, OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 171.

¹¹ Por. powołane wyżej postanowienia w sprawach o sygn. Ts 147/03, Ts 151/07, Ts 152/07, Ts 153/03, Ts 154/07, Ts 155/07, Ts 173/03, Ts 175/03, Ts 176/03, Ts 177/03 i Ts 181/03.

¹² A. Daczyński, *Koszty postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 226-232; A. Zieliński, uwagi do art. 98 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2012, s. 203-206; J. Gudowski, uwagi do art. 98 k.p.c., [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Ereciński, Warszawa 2009, t. 1, s. 350-351.

¹³ Wyrok TK z 27 lipca 2012 roku, P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85. Warto nadto pamiętać, iż zgodnie z zaleceniem nr R (81) 7 dotyczącym środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy 14 maja 1981 r., powinno być zasadą, że – z wyjątkiem szczególnych okoliczności – strona wygrywająca otrzymuje od strony przegrywającej zwrot sum rozsądnie wydatkowanych na koszty postępowania i honoraria adwokackie (cyt. za *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*, t. IV, *Sądownictwo*, Warszawa 1998, s. 215).

wyłącznie jedna strona jest obciążona kosztami sądowymi i ryzykiem związanym z prowadzeniem sprawy. Rozstrzygnięcie w tej sprawie zostało zdeterminowane takimi argumentami jak:

- okoliczność iż strona ponosząca koszty sądowe w całości (spółdzielnia) nie podejmuje decyzji o wszczęciu postępowania, lecz jest do niego „wciągana” decyzją powodów,
- spółdzielnia ponosi odpowiedzialność obiektywną i pokrywa koszty procesu w całości nawet, gdy powództwo było oczywiście niezasadne,
- zaskarżony przepis utrudnia dostęp do sądu spółdzielni ponoszącej całość kosztów postępowania, albowiem w obawie przed poważnymi skutkami finansowymi ewentualnego postępowania może być zmuszana do uwzględniania wątpliwych roszczeń,
- wskazany w przepisach sposób obliczania kosztów może negatywnie wpływać na prawo spółdzielni do przedstawiania jej stanowiska w sprawie. Skuteczne odparcie zarzutów może bowiem wymagać podejmowania działań wiążących się z powstawaniem znacznych kosztów, często przewyższających korzyści wynikające z wygrania sprawy. Koszty te mogą powstrzymywać spółdzielnię przed aktywną obroną w sprawie.

6)

Argumenty przywołane i użyte w sprawie P 8/12 mogą znaleźć odpowiednie odniesienie również do zaskarżonych przepisów.

W każdej z trzech rodzajów spraw stroną jest, co do zasady, osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą. Przeciwnikiem sporu jest zawsze Skarb Państwa, dysponujący fachowym aparatem urzędniczym, który działał na etapie przedprocesowym (służby legislacyjne przy uchwalaniu prawa, a w przypadku roszczeń związanych z pobytem w więzieniu, areszcie lub represjami – sądy, prokuratura, służba więzienna), a także rozbudowanym aparatem udzielającym pomocy prawnej. Koszty funkcjonowania tego aparatu (w szczególności Prokuraturii Generalnej, której radcy reprezentują z reguły Skarb Państwa) ponosi ogół obywateli, w tym również przeciwnik sporu.

Osoba, która dochodzi przeciwko Państwu swych praw, jest również „wciągana” przez Państwo w proces. Ewentualne wszczęte przez nią postępowanie wynika bowiem z faktu naruszania przez władzę wykonawczą podstawowych praw osoby pozbawionej wolności, ustanowienia przez władzę ustawodawczą niekonstytucyjnego prawa lub niesłusznego skazania, aresztowania czy też represjonowania przez władzę sądowniczą.

Zaskarżone przepisy w nieakceptowalnym konstytucyjnie stopniu przenoszą na przeciwnika Państwa obowiązek pokrywania kosztów zastępstwa prawnego. Już z § 3 Rozporządzenia wynika, iż stawki minimalne są najniższymi stawkami umownymi ustalnymi pomiędzy adwokatem i jego klientem. Są to najniższe stawki rynkowe. W sprawach o roszczenia pieniężne najniższe stawki rynkowe określa zatem § 6 Rozporządzenia. Poza wyjątkowymi przypadkami udzielania pomocy prawnej *pro bono*, klient nie może zatem liczyć, iż znajdzie na rynku adwokata, z którym zawrze umowę na poprowadzenie spraw, o których mowa w zaskarżonych przepisach, akceptując honorarium w wysokości 120 czy 240 złotych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze w związku z § 3 ust. 2 Rozporządzenia, klient zapłaci zatem adwokatowi stawkę uzgodnioną, znacznie wyższą od minimalnej. Tymczasem w przypadku wygrania sprawy Państwo (sąd orzekający) zwróci mu wyłącznie 120 złotych. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, klient nie może liczyć nawet na stawkę wyższą niż minimalna, albowiem w tych sprawach trudno jest mu wykazać ponadstandardową zawłość postępowania. Takie ukształtowanie przepisów w sposób oczywisty prowadzi do tego, iż osobę poszkodowaną działaniami Państwa zniechęca się do podejmowania obrony za pośrednictwem adwokata, względnie do podejmowania działań, które mogą podwyższyć koszty aktywnej obrony, mając świadomość, iż zwrócona jej zostanie wyłącznie niewielka część stawki rynkowej.

7)

Szczególnie negatywnie należy ocenić, w kontekście opisanych wyżej zasad konstytucyjnych, zmianę przepisów dotyczących stawki minimalnej w sprawie o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania. Przez dziesięć

lat w sprawach tych obowiązywały stawki ustalane na podstawie § 6 Rozporządzenia w odniesieniu do wartości przedmiotu sporu. Zgodnie z § 3 ust. 2 Rozporządzenia, były to najniższe rynkowe stawki umowne. Dziesięcioletnia praktyka obowiązywania tych przepisów doprowadziła do utrwalenia tych rynkowych stawek. Tymczasem po dziesięciu latach, jak pokazuje przytoczone uzasadnienie Rozporządzenia zmieniającego, prawodawca arbitralnie obniżył stawkę będącą podstawą do zasądzenia kosztów zastępstwa. Konsekwencją takiego ukształtowania wysokości stawki jest to, że przy utrwalonym rynku stawek adwokackich, klient zostanie obciążony w zasadzie całym ekonomicznym ciężarem prowadzenia procesu klienta adwokata, nawet gdy jego roszczenie jest oczywiście uzasadnione. Takie działanie należy uznać za niedopuszczalne ograniczanie prawa strony do sądu, zwłaszcza w sprawach o tak fundamentalnym znaczeniu, jak prawa osób osadzonych lub aresztowanych, które są, jak wskazuje praktyka, nagminnie naruszane. Państwo zamiast ograniczać te roszczenia w inny sposób, np. zmieniając zasady wykonywania kary czy poprawiając warunki osób osadzonych lub aresztowanych, przeciwdziała roszczeniom rażąco ograniczając dostęp do sądu. Ingerencja ta nie spełnia ponadto żadnego z kryteriów klauzuli limitacyjnej określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji: wynika z rozporządzenia a nie z ustawy (nie jest spełniony warunek legalności), nie realizuje żadnego z celów uznanych za doniosłe konstytucyjnie, tj. nie uzasadnia jej bezpieczeństwa lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, względnie ochrona wolności i praw innych osób (nie jest spełniony warunek celowości). W przypadku wykazania, że miała miejsce ingerencja w chronione konstytucyjnie prawa i wolności obywatelskie obowiązek wykazania przesłanek klauzuli limitacyjnej obciąża prawodawcę (zob. K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przez Trybunał Konstytucyjny*, Przegląd Sejmowy nr 1 z 2004 roku, s. 1-26). Uzupełniając zatem jedynie wskazać należy, że nie jest spełniony także warunek konieczności ingerencji, tj. Minister Sprawiedliwości nie wykazał, że określenie stawek minimalnych w objętych wnioskiem sprawach jest „konieczne” w demokratycznym państwie i że nie było możliwości zastosowania mniej dotkliwej dla adresatów regulacji.

8)

Takie ukształtowanie zasad zasądzania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego należy uznać za naruszające w sposób nieproporcjonalny opisane wyżej wzorce konstytucyjne – art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przepisy:

- § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- § 13 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach dotyczących sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz za stawiennictwo na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym,
- § 14 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

naruszają prawo do sądu, nieproporcjonalnie ograniczając dostęp do sądu, jak również naruszają prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz zasadę równorzędności stron, obciążając przeciwnika Państwa niemal w całości ciężarem kosztów zastępstwa prawnego, nawet w przypadku wygrania sporu z Państwem.

W każdej ze spraw, w których zastosowanie mają zaskarżone przepisy, mimo iż stawki rynkowe są wielokrotnie wyższe (kształtowane w oparciu o stawki minimalne z § 6 Rozporządzenia), strona reprezentowana przez adwokata może liczyć, iż gdy wygra spór z Państwem, otrzyma wyłącznie zwrot 120 złotych (a w przypadku sporu przed TK – 240 złotych), a zatem ułamkowej części tej stawki

rynkowej. Państwo nie ponosi zatem odpowiedzialności za doprowadzenie do sporu sądowego i nie ponosi w zasadzie żadnego ryzyka finansowego związanego z prowadzeniem, nawet długotrwałego sporu.

9)

Wnioskodawca ma świadomość, iż Trybunał Konstytucyjny kilkakrotnie odmawiał merytorycznego badania przepisów Rozporządzenia pod kątem ich zgodności z art. 45 i art. 32 Konstytucji RP. W szczególności w postanowieniu Ts 57/08 uznał, iż art. 45 ust. 1 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli w sprawach dotyczących zwrotu poniesionych już kosztów pełnomocnika¹⁴.

Poglądy te jednak nie mogą znaleźć zastosowania w tej sprawie. Każdorazowo postanowienia te były wydawane w postępowaniu wszczętym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, w sytuacji, gdy skarżący nie wykazali, aby zasady dotyczące zwrotu kosztów zastępstwa prawnego ograniczyły ich prawo do sądu w zakresie dostępu do sądu. Nie byli zatem w stanie wykazać rzeczywistego naruszenia ich praw. W niniejszej sprawie wniosek jest składany w ramach kontroli abstrakcyjnej, a zatem wnioskodawca nie ma obowiązku wykazania rzeczywistego naruszenia konstytucyjnych praw ani wolności.

W każdej z tych spraw przedmiotem zaskarżenia uczyniono jedynie § 2 ust. 2 Rozporządzenia w zakresie, w jakim umożliwia od sądowi swobodne kształtowanie zasadzanej stawki w granicach pomiędzy stawką minimalną a jej sześciokrotnością. Podnoszono, iż sąd nie powinien dysponować taką swobodą, lecz być związanym umową pomiędzy adwokatem a klientem. W niniejszym wniosku NRA nie kwestionuje § 2 ust. 2 Rozporządzenia i zawartej tam klauzuli generalnej. Kwestionuje wyłącznie rażąco niską stawkę minimalną w trzech konkretnych rodzajach postępowań.

Niezależnie od powyższego, Trybunał Konstytucyjny w sprawie Ts 57/08 opierał się na nieaktualnym już orzeczeniu w sprawie SK 60/03 (OTK Z.U. 2005/1A/2), od którego Trybunał odstąpił w sprawie SK 21/04¹⁵. W tym

¹⁴ Postanowienie TK z 6 września 2010 roku, Ts 57/08, OTK ZU nr 5/B/2010, poz. 320; podobnie przytoczone wyżej postanowienie w sprawie Ts 147/03.

¹⁵ Wyrok TK z 26 lipca 2006 roku, SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88.

ostatnim wyroku, wprowadzie na tle przepisów o postępowaniu karnym, Trybunał uznał, że prawo do obrony jest naruszane, gdy skorzystanie z niego, nawet w minimalnym zakresie jednego obrońcy, musi być przedmiotem kalkulacji ekonomicznych. Kodeksowa konstrukcja (art. 632 pkt 2 kpk w ówczesnym brzmieniu) prowadziła do stanu, w którym oskarżony, mimo uniewinnienia, nie otrzymywał zwrotu kosztów obrońcy, czyli ponosił materialne skutki bezzasadnego oskarżenia. Zostało to ocenione przez Trybunał jako naruszenie prawa do obrony, istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że osoba niewinna, świadoma braku możliwości odzyskania kosztów obrony, może wręcz powstrzymać się od ustanowienia obrońcy, a jego brak może wpłynąć na wynik postępowania, w skrajnym wypadku skutkując nawet nierzetelnym procesem i skazaniem osoby niewinnej.

Trybunał Konstytucyjny potwierdza, że w państwie prawnym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska. W odniesieniu do zakończonych uniewinnieniem postępowań z oskarżenia publicznego oznacza to, że koszty winna ponosić strona oskarżająca - organ władzy publicznej, a faktycznie - Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę, że oskarżony jest w postępowaniu stroną słabszą, a wybór obrońcy przyczynia się do wyrównania szans procesowych, uznać trzeba, iż osoba uniewinniona powinna otrzymywać całłościowy zwrot poniesionych kosztów postępowania, w tym kosztów obrony. Taka regulacja realizowałaby konstytucyjne prawo do obrony oraz sprzyjała zasadzie równości broni, a jej dodatkową zaletą byłoby minimalizowanie przez państwo negatywnych konsekwencji wynikających dla obywatela z faktu jego niesłusznego oskarżenia i prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego¹⁶.

Akceptując ten pogląd można stwierdzić, iż § 14 ust. 6 Rozporządzenia, jako element zasad ustalania kosztów w postępowaniu karnym, w związku z § 2 ust. 2 Rozporządzenia, jest niezgodny także z art. 42 ust. 2 statuującym prawo do obrony.

¹⁶ Tamże.

8.2. Ocena zgodności z art. 64 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

1)

Powyższe uchybienia wpływają również na inne prawa i wolności stron postępowania i reprezentujących je adwokatów. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w sprawie P 8/12, roszczenie o zwrot kosztów postępowania ma charakter majątkowy. Jest to świadczenie pieniężne, wyrażone ściśle określoną kwotą. Podlega zatem ochronie na podstawie art. 64 ust. 1, jako prawo majątkowe. W odniesieniu do podmiotów będących stronami postępowania naruszenie polega na tym, iż mimo wygrania sporu cywilnego, strona uzyskuje prawo do zwrotu wyłącznie ułamkowej części wynagrodzenia wydatkowanego na koszty zastępstwa prawnego, w sytuacji gdy druga strona – Państwo pokrywa ze środków publicznych całość kosztów obsługi prawnej sporu. Jest to naruszenie nieproporcjonalne. W konsekwencji w sprawach objętych niniejszym wnioskiem, strony mogą być ekonomicznie zniechęcane do ustanawiania adwokatów lub innych reprezentantów prawnych, nawet kosztem ewentualnej porażki w sprawie. Prowadzi to do utraty przez adwokatów sporej grupy klienteli, która również jest prawem majątkowym chronionym na podstawie art. 64 ust. 1 Konstytucji¹⁷.

2)

Wnioskodawca nie stoi na stanowisku, iż z Konstytucji wynika obowiązek sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem¹⁸. Co więcej, NRA ma świadomość, iż brak ograniczenia stawek zasądzanych na rzecz strony kosztów prowadziłby do ograniczenia prawa do sądu drugiej strony, która zmuszana byłaby do unikania procesu w obawie przed rażąco wygórowanymi kosztami przegranego procesu¹⁹. Jednak w sytuacji, gdy przeciwnikiem procesowym jest Państwo,

¹⁷ Por. W. J. Katner, *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego (w:) System prawa cywilnego, Tom I, Prawo cywilne – Część ogólna*, red. M. Safian, Warszawa 2007, s. 1229.

¹⁸ Postanowienie TK z 15 grudnia 2003 roku, Ts 147/03, OTK ZU nr 1/B/2004, poz. 78.

¹⁹ Praktyka taka została ujemnie oceniona przez ETPCz w sprawie *MGN Ltd v. Wlk. Brytania*, wyrok z 18 stycznia 2011 roku, skarga nr 39401/04

przedmiotem sporu roszczenie o usunięcie poważnego naruszenia (np. niekonstytucyjności aktu normatywnego lub naruszenia praw podstawowych osoby tymczasowo aresztowanej) lub o odszkodowanie za wcześniejsze naruszenie (odszkodowania związane z warunkami wykonania kary lub niesłusznego skazania czy też aresztowania) nie ma interesu publicznego w tym, aby Państwo ograniczało swą odpowiedzialność procesową związaną z kosztami zastępstwa procesowego do kwoty niewiele wyższej niż 100 złotych. Taka limitacja odpowiedzialności nie mobilizuje w żaden sposób Państwa do usuwania naruszeń przed procesem, lecz prowadzić może do faktycznego tolerowania uchybień.

3)

Powyższe argumenty pozwalają stwierdzić nadto, iż przepisy:

- § 11 ust. 1 pkt 25 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania,
- § 13 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach dotyczących sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz za stawienictwo na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym,
- § 14 ust. 6 w związku z § 2 ust. 1 i 2 Rozporządzenia ustalające stawki zwrotu kosztów zastępstwa prawnego za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego

naruszają prawa majątkowe stron i adwokatów w sposób nieproporcjonalny, niezgodny z interesem publicznym.

8.3. Ocena zgodności z art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze

1)

NRA stoi na stanowisku, iż art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze stanowi kompromis, którego celem jest takie uregulowanie zasad ustalania i zwrotu kosztów procesu, które uwzględniałoby prawo do sądu, w tym dostępu do sądu oraz równorzędności obu stron postępowania. Ustawodawca nakazał, aby w Rozporządzeniu ustalić stawki minimalne za czynności adwokackie „mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

2)

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

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

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

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

przeciwnych interesów może skutkować stwierdzeniem wadliwości rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny zezwala zatem w sprawach dotyczących określenia wysokości opłat związanych z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego aby organ wydający rozporządzenie miał bardzo daleko idącą swobodę legislacyjną (użyto pojęcia „margines swobody”), przy czym merytoryczna kontrola ze strony Trybunału Konstytucyjnego sposobu korzystania z tego marginesu jest utrudniona, gdyż wchodzi tu w grę względy celowościowe wykładni prawnej, a to wszystko nakazuje daleko idącą powściągliwość sędziowską w ocenie tego rodzaju norm. Rozumowanie to pomija kluczową dla delegacji ustawowej kwestię gwarancyjnej funkcji wytycznych: chodzi o to, aby adresat normy (obywatel) nie był skazany za dowolne i arbitralne doprecyzowanie jego praw i obowiązków przez organ władzy wykonawczej. Delegacja ustawowa jest odejściem od zasady, że prawo stanowi władza ustawodawcza a nie władza wykonawcza. Dlatego delegowanie uprawnień do stanowienia prawa a przede wszystkim sposób wykonania tego uprawnienia przez władzę wykonawczą musi podlegać restrykcyjnej, surowej ocenie. Wnioskodawca nie odnajduje w treści Konstytucji jakichkolwiek argumentów uzasadniających ograniczenie zakresu tej kontroli.

Nie sposób nie zauważyć, że powstał konflikt między gwarancyjną funkcją wytycznych, chroniącą obywateli (szerzej rzecz ujmując: podmioty niepaństwowe) a swobodą legislacyjną – Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął w sprawie U 8/08 na korzyść władzy. Przyjęcie tego stanowiska jako precedensu wyznaczającego granice kontroli Trybunału Konstytucyjnego oznacza, że rola, znaczenie a przede wszystkim gwarancyjna funkcja wytycznych zmniejsza się do poziomu, którego nie można akceptować w świetle standardu konstytucyjnego. Mając tak szerokie granice swobody, organ wydający akt wykonawczy może niekiedy w bardzo poważny sposób oddziaływać na sytuację prawną adresatów tworzonych norm, przy czym adresaci ci w zasadzie powinni uwierzyć „na słowo honoru”, że wytyczne ustawowe zostały przez ten organ należycie wzięte pod uwagę, rozpatrzone i wykorzystane w ostatecznej treści aktu normatywnego. Aprobata tego sposobu patrzenia na zakres kontroli wykonania wytycznych prowadzi do

niekorzystnych z punktu widzenia obywatela skutków. Próba weryfikacji w Trybunale Konstytucyjnym złożonego przez organ zapewnienia, że wziął pod uwagę wytyczne, stałaby się skrajnie trudna, po pierwsze ze względu na domniemanie zgodności aktu normatywnego z ustawą, po drugie - przez wykluczenie z procesu badania zgodności aktu wykonawczego z ustawą uzasadnienia projektu tego aktu, po trzecie – przez dopuszczenie przez Trybunał aby organ korzystał z szerokiej swobody legislacyjnej, po czwarte – przez odwołanie się przez sam Trybunał do „powściągliwości sędziowskiej” nakazującej ostrożność w ocenie legalności aktu wykonawczego przez pryzmat dostosowania się do wytycznych. Koncepcja „powściągliwości sędziowskiej” (podobnie jak przeciwstawny postulat aktywizmu sędziowskiego) nie ma zresztą żadnego oparcia w treści ustawy zasadniczej, będąc jedynie wyrazem poglądów poszczególnych sędziów Trybunału Konstytucyjnego na funkcje konstytucji w państwie i sposób rozumienia zasady podziału władzy.

Tym niemniej nawet w przypadku zastosowania bardzo wąskich zasad kontroli zgodności rozporządzenia z ustawą, takich jak wskazane w wytycznych sformułowanych w uzasadnieniu wyroku w sprawie U 8/08, Wnioskodawca nadal widzi argumenty pozwalające na kwestionowanie sposobu wykonania wytycznych przez Ministra Sprawiedliwości. Przede wszystkim jednak należy z całą stanowczością podkreślić, że argumentacja zawarta w niniejszym wniosku nie jest oparta na zarzutach natury celowościowej, tj. Wnioskodawca nie oczekuje kontroli przez Trybunał Konstytucyjny zaskarżonych przepisów z punktu widzenia celowości ich wprowadzenia do porządku prawnego.

3)

Zgodnie z przedstawionymi wyżej założeniami i konstrukcją niniejszego wniosku, rozpocząć należy oczywiście od analizy projektu uzasadnienia Rozporządzenia zmieniającego. Czytamy w nim między innymi, że *„od dłuższego już czasu następuje wzrost liczny powództw wnoszonych przez skazanych i tymczasowo aresztowanych, których podstawa faktyczna jest oparta na przyczynach związanych z warunkami przebywania w aresztach*

śledczych i zakładach karnych. Niepokojące, gdyż rzutujące na wysokość stawek minimalnych wynagrodzeń pełnomocników – radców prawnych (???- uwaga Wnioskodawcy) w tego typu sprawach są nadmierne żądania zgłaszane m. in. z tytułu naruszenia warunków sanitarnych, norm żywieniowych, wyposażenie cel, dostępu do rozrywki i kultury, przekroczenia norm powierzchniowych w celach mieszkalnych, nieprawidłowości leczenia i.t.p. Często osoby skazane i tymczasowo aresztowane żądają zasądzenia z tego tytułu kwot w wysokości nawet do miliona złotych (podano przykłady z praktyki – uwaga Wnioskodawcy). Należy podkreślić, że w większości przypadków dochodzona wysokość roszczeń pozostaje bez realnego związku z podstawą szkody i w rezultacie znacząco odbiega od wysokości sum zasądzanych wyrokami sądowymi. Porównując wysokość sum zasądzanych przez sądy w tego typu sprawach (zwykle rzędu kilku tysięcy złotych) z żądaniami skazanych i tymczasowo aresztowanych, to stwierdzić należy, że roszczenia powodów w tego typu sprawach są rażąco wygórowane. Nierzadkie są również przypadki oddalenia powództw w całości w tych sprawach z uwagi na ich całkowitą bezzasadność. W konsekwencji powyższego wzrasta obciążenie Skarbu Państwa z tytułu wydatków ponoszonych za nieopłaconą pomoc prawną udzielaną powodom z urzędu. W projekcie wprowadzono rozwiązanie, które powinno złagodzić przedstawiony problem”. Rozwiązanie to, jak wynika z dalszej części uzasadnienia projektu rozporządzenia, polega na zrównaniu stawki minimalnej w sprawach dotyczących roszczeń związanych z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności (tymczasowego aresztowania) ze stawką minimalną w sprawach o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub tymczasowe aresztowanie, a „w wymienionych rodzajach postępowań mamy do czynienia z powtarzalnością i podobieństwem podejmowanych czynności procesowych”. Na jakiej podstawie organ sformułował tego rodzaju wniosek, niestety nie wiadomo. Czytamy następnie, że „wprowadzenie projektowanej zmiany winno spowodować zmniejszenie wydatków Skarbu Państwa w części 15 „Sądy powszechne” z tytułu ponoszonych kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radców prawnych (???- uwaga Wnioskodawcy) ustanowionych z urzędu”. Projektodawca zaznaczył przy tym, że nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie skutków finansowych wejścia w życie projektu rozporządzenia,

gdyż – jak sam przyznał „*brak jest szczegółowych danych dotyczących wydatków poniesionych przez Skarb Państwa z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu osobom skazanym i tymczasowo aresztowanym, zasądzonych wyrokami sądowymi w zależności od wyniku procesu i wartości przedmiotu sporu, określonych według stawek wymienionych w § 6 pkt 1 – 7 nowelizowanego rozporządzenia*”. Powyższy fragment uzasadnienia można skomentować w ten sposób, że Minister Sprawiedliwości, nie znając skali zjawiska, któremu zamierzał przeciwdziałać, zdecydował się na działania prawodawcze, w sposób ewidentny naruszając zasadę powściągliwości legislacyjnej, zgodnie z którą tworzenie prawa powinno być przemyślane i zawsze uzasadnione rzeczywistą i należycie rozpoznaną potrzebą społeczną. Nadmienić należy, że wskazane w uzasadnieniu argumenty nie mają nic wspólnego z wytycznymi, natomiast fragment uzasadnienia dotyczący wytycznych ustawowych zawiera gołosłowne stwierdzenia w przedmiocie nakładu pracy pełnomocników oraz stopnia skomplikowania spraw odszkodowawczych związanych z warunkami przebywania w aresztach śledczych i zakładach karnych.

Wnioskodawca nie kwestionuje oczywiście co do zasady uprawnienia Ministra Sprawiedliwości do zmiany wysokości stawek minimalnych za poszczególne sprawy, w tym do tworzenia nowych kategorii spraw z odrębnie określonymi stawkami minimalnymi. Tego rodzaju działanie powinno być jednak roztropne, zawsze pozostawać w ścisłym związku z wytycznymi ustawowymi oraz nie odznaczać się arbitralnością. Jeżeli przed nowelizacją Rozporządzenia wysokość stawki minimalnej w sprawie związanej z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności mogła wynosić 2.400, 3.600 lub nawet w skrajnych przypadkach 7.200 złotych, to obniżenie jej do 120 złotych przy niezmiennych wartościach przedmiotu sporu nosi właśnie znamiona arbitralności i nie daje się uzasadnić w żaden sposób wytycznymi ustawowymi. Sprawy o odszkodowanie lub zadośćuczynienie dotyczące warunków wykonywania kary pozbawienia wolności (warunków aresztu tymczasowego) wymagają od adwokata nakładu pracy porównywalnego z nakładem pracy koniecznym przy innych sprawach odszkodowawczych, podobny jest także stopień ich skomplikowania. Po pierwsze, należy ustalić

wysokość szkody, określić winę funkcjonariusza, za którego odpowiada Skarb Państwa (niejednokrotnie w postaci konstrukcji winy anonimowej) oraz określić środki dowodowe (świadkowie, biegli) konieczne do uzasadnienia roszczenia. Są to takie same czynności jak podejmowane przy innych sprawach odszkodowawczych, przy których obowiązuje powiązanie między wysokością opłaty a wartością przedmiotu sporu. Po drugie, należy pamiętać o specyficznych warunkach współpracy z mocodawcą, niejednokrotnie pozbawionym wolności i odbywającym karę niekoniecznie w tym samym mieście, w którym adwokat ma siedzibę. Po trzecie, tego rodzaju sprawy z reguły wymagają więcej niż jednokrotnego stawiennictwa w sądzie i udziału adwokata w rozprawach (przesłuchiwanie świadków i powodów osadzonych niekiedy w zakładzie karnym lub przebywających w aresztach tymczasowych). Nie można wykluczyć konieczności zasięgnięcia opinii biegłych, na przykład co do następstw jakie pociąga za sobą osadzenie w nieprawidłowych warunkach w zakładzie karnym. Nie można się także zgodzić, że w każdym przypadku roszczenia osadzonego są bezzasadne (i to w stopniu oczywistym) lub zawsze nadmiernie wygórowane. Tytułem przykładu wskazać można jedną ze spraw zakończonych wyrokiem Trybunału Praw Człowieka, opisanych niżej (*Wenerski przeciwko Polsce*). W tej sprawie osadzonemu przez wiele lat odmawiano wykonania koniecznej z medycznego punktu widzenia operacji dna oczodołu po utracie przez skazanego oka, argumentując, że chodzi skazanemu jedynie o zabieg kosmetyczny a nie ratujący zdrowie. Trybunał Praw Człowieka był odmiennego zdania, stwierdzając naruszenie przez Polskę art. 3 Konwencji w tej sprawie. Określenie wysokości odszkodowania (zadośćuczynienia) w sprawie jak opisana wyżej lub podobnej nie jest wcale łatwiejsze niż w innej sprawie o odszkodowanie za uszczerbek na zdrowiu i wcale nie wymaga mniejszego nakładu pracy ze strony adwokata. Tymczasem Minister Sprawiedliwości, zdarzające się w praktyce przypadki pozwów oczywiście bezzasadnych, tak co do zasady powodztwa jak i wysokości roszczeń, bezpodstawnie uznał za regułę niemal bez wyjątków i ta konstatacja posłużyła jako uzasadnienie drastycznego obniżenia wysokości stawki minimalnej do takiego poziomu, tak jakby przeciętnie zasądzane odszkodowanie w sprawach o warunki odbywania kary pozbawienia wolności (warunki aresztu tymczasowego)

wynosiło pomiędzy 500 a 1.000 złotych. Ponownie należy w tym miejscu zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek rzetelnych wyliczeń a także na brak związku podjętej decyzji prawodawczej z treścią wytycznych.

Analizując argumentację przedstawioną w uzasadnieniu Rozporządzenia zmieniającego nie sposób nie dostrzec istotnych braków i celowych pominięć związanych ze źródłem i skalą roszczeń więźniów oraz osób osadzonych w aresztach tymczasowych. Z całą mocą należy podkreślić, że zjawisko to nie ma nic wspólnego z działaniem adwokatury jako takiej ani poszczególnych adwokatów. Przez wiele lat (obecnie także) problemem polskich więzień jest między innymi przeludnienie oraz wynikające z tego poważne uciążliwości i niedogodności odczuwane przez osoby odbywające karę pozbawienia wolności (albo przebywające niekiedy przez kilka lat w areszcie tymczasowym) oraz brak ze strony Państwa realnych działań mających ten stan rzeczy zmienić.

Powyższa praktyka oraz pozwy osób osadzonych, związane z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności, spowodowały, że stanowisko w sprawie zmuszony był zająć Sąd Najwyższy. W wyroku z 28 lutego 2007 roku, V CSK 431/06 czytamy, że: „1. Osadzenie skazanego odbywającego karę pozbawienia wolności w przeludnionej celi, w której nie oddzielono urządzeń sanitarnych od reszty pomieszczenia i nie zapewniono wszystkim skazanym osobnego miejsca do spania, może stanowić naruszenie dóbr osobistych w postaci godności i prawa do intymności oraz uzasadniać odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 24 i 448 kc 2. Ciężar dowodu, że warunki w zakładzie karnym odpowiadały obowiązującym normom i nie doszło do naruszenia dóbr osobistych, spoczywa na pozwanym (art. 6 w związku z art. 24 kc)²⁰.

Warunki panujące w polskich zakładach karnych i aresztach tymczasowych są przedmiotem zainteresowania i oceny organów międzynarodowych w świetle prawa międzynarodowego, w szczególności art. 3 Konwencji o

²⁰ OSNC 2008/1/13, Biul.SN 2007/6/15, M.Prawn. 2008/16/882.

ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²¹. Trybunał wielokrotnie stwierdzał naruszenie przez Polskę art. 3 Konwencji w związku z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności/warunkami tymczasowego aresztowania (w tym przełudnienie celi oraz złe warunki sanitarne i higieniczne, brak dostatecznej opieki medycznej).²² Ilość zapadłych już wyroków przeciwko Polsce z pewnością nie ilustruje skali problemu; aby się o tym przekonać wystarczy porównać daty zarejestrowania skarg w przytoczonych w przypisie sprawach z datami wyrokowania i połączyć z założeniem, że tego rodzaju spraw czeka na rozpoznanie w Strasburgu coraz więcej. Problem będzie zatem w najbliższych latach narastać a nie się zmniejszać.

Z powyższego wynika, że realnym problemem dla Skarbu Państwa nie jest wysokość stawek adwokackich za reprezentowanie osób osadzonych albo aresztowanych, lecz nieumiejętność poradzenia sobie z tym problemem przez Państwo, w tym Ministra Sprawiedliwości. To złe warunki w więzieniach i aresztach generują powstawanie roszczeń i kosztowne procesy, w których opłaty adwokackie są zresztą drobnym ułamkiem wydatków (wystarczy uzmysłwić sobie, jakie są koszty, chociażby, kilkukrotnego konwojowania powoda na posiedzenie sądowe do innej miejscowości).

Z orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka w sprawach *Orchowski i Piechowicz* wynika istotny wniosek: jeżeli skarżący nie jest już pozbawiony wolności albo został przeniesiony do zakładu karnego, w którym warunki są lepsze, przesłanką dopuszczalności skargi do Trybunału zgodnie z art. 35 Konwencji jest wyczerpanie przez skarżącego wewnętrznych środków odwoławczych, tj. skarżący musi wytoczyć sprawę o odszkodowanie

²¹ Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

²² Np. *Grzywaczewski v. Polska*, wyrok z 31 maja 2012 roku, skarga nr 18364/06, *Horych v. Polska*, wyrok z 17 kwietnia 2012 roku, skarga nr 13621/08, *Zieliński v. Polska*, wyrok z 20 września 2011 roku, skarga nr 3390/05, *Kupczak v. Polska*, wyrok z 25 stycznia 2011 roku, skarga nr 2627/09, *Orchowski v. Polska*, wyrok z 22 października 2009 roku, skarga nr 17885/04, *Wierzbicki v. Polska*, wyrok z 19 stycznia 2010 roku, skarga nr 48/03, *Musiak v. Polska*, wyrok z 20 stycznia 2009 roku, skarga nr 28300/06, *Sikorski v. Polska*, wyrok z 22 października 2009 roku, skarga nr 17599/05, *Rokosz v. Polska*, wyrok z 27 lipca 2010 roku, skarga nr 15952/09, *Kaprykowski v. Polska*, wyrok z 3 lutego 2009 roku, skarga nr 23052/05, *Wenerski v. Polska*, wyrok z 20 stycznia 2009 roku, skarga nr 44369/02, *Wenerski v. Polska* (2), wyrok z 24 lipca 2012 roku, skarga nr 38719/09 ; źródło: HUDOC.

(zadośćuczynienie) w związku z warunkami pozbawienia wolności²³. Innymi słowy, aby wystąpić na drogę międzynarodową, konieczne jest najpierw podjęcie próby załatwienia sprawy na poziomie krajowym. Tego aspektu wnoszonych przez skazanych i osadzonych pozwów w związku z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności (aresztu tymczasowego) Minister Sprawiedliwości w ogóle nie wziął pod uwagę.

Analiza treści uzasadnienia projektu Rozporządzenia zmieniającego w świetle wytycznych prowadzi zatem do następujących wniosków:

- wzięcie przez Ministra Sprawiedliwości pod uwagę wytycznych w postaci zawłości sprawy i nakładu pracy adwokata jest pozorne. Świadczy o tym przede wszystkim nie poparte żadnymi rzetelnymi dowodami założenie, że sprawy o zapłatę odszkodowania lub zadośćuczynienia z tytułu niezachowania warunków odbywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania wymagają mniejszego od przeciętnego nakładu pracy pełnomocników związanego z dochodzeniem tych roszczeń oraz że prowadzenie tych spraw nie wymaga skomplikowanych i pracochłonnych czynności. Tymczasem jeżeli porównać te sprawy z innymi sprawami odszkodowawczymi, to wymagają raczej większego nakładu pracy w związku ze specyfiką sytuacji klienta, przy czym adwokat z reguły nie ma wpływu na wysokość żądanych przez klienta z urzędu kwot;
- Minister Sprawiedliwości wydał Rozporządzenie zmieniające tak jakby art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o adwokaturze został sformułowany następująco: „Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc, mając na względzie *obciążenie Skarbu Państwa z tytułu wydatków ponoszonych za*

²³ Jeżeli skarżący odbywa karę w warunkach niezgodnych z art. 3 Konwencji, prawo polskie nie przyznaje mu żadnego skutecznego środka odwoławczego i w takim przypadku nie jest konieczne wystąpienie z pozwem o odszkodowanie (zadośćuczynienie) jako warunek dopuszczalności skargi do Trybunału Praw Człowieka.

nieopłaconą pomoc prawną udzielaną powodom z urzędu". Zastąpienie przez Ministra przy wykonywaniu delegacji ustawowej wytycznych zawartych w ustawie Prawo o advokaturze nieistniejącą wytyczną o treści jak wyżej, uzasadnia zarzut naruszenia art. 16 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 29 ust. 2 ustawy Prawo o advokaturze,

- przedstawione w uzasadnieniu projektu wyjaśnienie powodów i przyczyn zmiany stawek minimalnych jest niepoparte żadnymi konkretnymi dowodami na okoliczność skali problemu, co przyznaje sam autor uzasadnienia. Arbitralność dokonanych ocen przekłada się na arbitralność samego Rozporządzenia zmieniającego i w konsekwencji nie może pozostać bez wpływu na ocenę sposobu wykonania wytycznych przez Ministra Sprawiedliwości (por. wyrok TK z 16 stycznia 2007 roku, U 5/06, OTK-A 2007/1/3).

4)

Od samego początku obowiązywania Rozporządzenia stawka minimalna za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego określono w wysokości 120 zł, wyłączając wyraźnie stosowanie w tych sprawach § 6 Rozporządzenia. Tymczasem argumenty przedstawione wyżej a dotyczące nakładu pracy adwokata i stopnia skomplikowania sprawy zachowują aktualność także w omawianej tu kategorii spraw. Powtórzyć zatem należy, że podobnie jak we wszystkich sprawach odszkodowawczych, adwokat przygotowujący pozew powinien w pierwszej kolejności ustalić wysokość szkody. Tylko pozornie zadanie adwokata jest tu ułatwione, gdyż kwestia bezprawności pozbawienia wolności jest w tych przypadkach przesądzona (czego nie ma w przypadku roszczeń związanych z warunkami odbywania kary pozbawienia wolności lub warunkami aresztu tymczasowego). Szczególnie dużo trudności nasuwa konieczność precyzyjnego ustalenia wysokości szkody, na którą składać będzie się nie tylko *damnum emergens* ale przede wszystkim utracone korzyści. W przypadku osób, które były przez

wiele lat niesłusznie pozbawione wolności lub tymczasowo aresztowane a wcześniej prowadziły działalność gospodarczą lub wykonywały wolny zawód, prowadzenie postępowania dowodowego wymagać będzie zasięgnięcia opinii biegłego, co uzasadnia wyższy stopień skomplikowania sprawy i wyższy nakład pracy. Nie sposób zresztą nie zauważyć jednej cechy wspólnej między sprawami, w których wysokość stawki minimalnej określono na 120 złotych: w obu przypadkach pozwany jest Skarb Państwa, i to w związku ze szkodą wyrządzoną przez wykonywanie uprawnień władczych. Daje się tu zatem zauważyć tendencję do przerzucania kosztów zaniedbań Państwa na adwokaturę. Gdyby wytyczna nakazująca ochronę interesów finansowych Skarbu Państwa została wprost sformułowana w ustawie, z pewnością jej zgodność z ustawą zasadniczą byłaby w najlepszym razie pod dużym znakiem zapytania. Ponieważ Minister Sprawiedliwości określając wysokość stawki minimalnej w sprawach dotyczących warunków odbywania kary pozbawienia wolności (aresztu tymczasowego) posłużył się argumentem, że podobne stawki obowiązują w przypadku sprawy o odszkodowanie za bezpodstawne pozbawienie wolności (tymczasowe aresztowanie), konieczne stało się objęcie niniejszym wnioskiem nie tylko dodanego w § 11 nowego pkt 25 ale także regulacji, która posłużyła Ministrowi jako argument za przyjęciem wysokości stawki na poziomie 120 złotych.

5)

Wysokość stawek minimalnych za sporządzenie odpowiedniego środka inicjującego postępowanie oraz reprezentację przed Trybunałem Konstytucyjnym (120 lub 240 złotych) została ustalona na poziomie, którego Wnioskodawca nie waha się określić jako groteskowy. Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zawłość sprawy pod względem prawnym oraz nakład pracy adwokata za samo sporządzenie skargi konstytucyjnej do Trybunału Konstytucyjnego (względnie napisanie opinii o braku podstaw ku temu) są takie, że uzasadniona jest ich wycena na poziomie 120 złotych. Dla porównania, adwokat sporządzający nie wymagający szczególnego kunsztu prawniczego wniosek o nadanie tytułowi egzekucyjnemu (np. prawomocnemu wyrokowi sądowemu) klauzuli wykonalności może liczyć na wynagrodzenie w wysokości 60 złotych. Porównanie stawek minimalnych w tych obu sprawach

nie wymaga chyba komentarza. Jeżeli adwokat nie poprzestanie na sporządzeniu skargi konstytucyjnej i będzie reprezentować klienta na rozprawie przed Trybunałem (udział strony jest przecież obowiązkowy), może liczyć na kolejne 120 złotych, co zazwyczaj nie pokryje nawet kosztów przejazdu do Warszawy i z powrotem, jeżeli adwokat nie wykonuje zawodu w stolicy.

Sporządzenie skargi konstytucyjnej wymaga niezwykle dużego nakładu pracy; z reguły adwokat stanie wobec skomplikowanego zagadnienia prawnego. Konieczne jest przede wszystkim rozpoznanie problemu konstytucyjnego oraz wybór przepisów będących przedmiotem zaskarżenia, z wykorzystaniem bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W dalszej kolejności konieczne jest odpowiednie skonstruowanie wzorca konstytucyjnego, który w przypadku skarg konstytucyjnych może obejmować jedynie te przepisy Konstytucji, które gwarantują prawa i wolności obywatelskie. Należy ponadto wyjaśnić, w jaki sposób przepis, którego konstytucyjność ma być badana, narusza te prawa i wolności. W toku postępowania istnieje konieczność ustosunkowania się do stanowisk Prokuratora Generalnego i Marszałka Sejmu oraz przygotowania na rozprawę argumentów odnoszących się do stanowisk zajętych przez innych uczestników postępowania. Ostatecznie, adwokat powinien poświęcić na napisanie skargi i przygotowanie się do rozprawy przed Trybunałem oraz sam udział w rozprawie wiele godzin pracy, wycenionej w Rozporządzeniu na 240 złotych.

Ze względu na to, że Trybunał Konstytucyjny, będący adresatem niniejszego wniosku, sam najlepiej jest w stanie ocenić ilość pracy wymaganej w sprawach dotyczących sprzeczności regulacji ustawowej z Konstytucją, dalsze rozwijanie powyższej argumentacji wydaje się zbędne.

Minister Sprawiedliwości, określając stawkę wynagrodzenia w sprawach wskazanych w § 13 ust. 6 Rozporządzenia dokonał tego z ewidentnym pominięciem dwóch wytycznych, tj. nakładu pracy i stopnia skomplikowania sprawy. W przypadku tej regulacji można to stwierdzić jednoznacznie, poprzez samo porównanie kwoty 120 lub 240 złotych z przeciętnym

wymaganym nakładem pracy w związku ze sporządzeniem lub popieraniem na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym skargi konstytucyjnej.

6)

Przedstawione wyżej argumenty pozwalają stwierdzić, iż prawodawca wydający Rozporządzenie, w odniesieniu do zaskarżonych przepisów, ustalił stawki minimalne nie uwzględniając rodzaju i złożoności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata. To uchybienie prowadzi w prosty sposób do kolejnych naruszeń konstytucyjnych i konwencyjnych praw opisanych powyżej.

NRA stoi na stanowisku, iż działający zgodnie z przepisami wyższego rzędu prawodawca winien ustalić stawki w trzech postępowaniach, których dotyczą zaskarżone przepisy, rzeczywiście uwzględniając wytyczne sformułowane w art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze. Stawka uwzględniająca rodzaj i złożoność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata, zbliżona byłaby z pewnością do stawki rynkowej ustalonej przez strony w umowie pomiędzy adwokatem a klientem. W przypadku wygrania sporu cywilnego, strona procesu, będąca przeciwnikiem procesowym Państwa, otrzymywałaby zatem znaczącą część uiszczanego adwokatowi wynagrodzenia. W konsekwencji względy ekonomiczne nie byłyby elementem decydującym w zakresie dostępu do sądu w takich sprawach, a proces byłby oparty na zasadzie równości broni. Prawa majątkowe strony byłyby w pełni chronione, a adwokatura nie traciłaby klientów.

9. Ocena zgodności substratu kontroli z wzorcami kontroli – stawki w sprawach z urzędu

1)

Wnioskodawca dostrzega, iż w Rozporządzeniu uregulowano w odrębny sposób zasady ustalania i zasądzania stawek opłat adwokackich w sprawach prowadzonych z wyboru i w odrębny sposób zasady ustalania i wypłaty wynagrodzenia adwokatów w sprawach z urzędu. W obu przypadkach ustala

się je w oparciu o stawki minimalne określone w Rozporządzeniu. O ile jednak stawki zasądzane w sprawach z wyboru naruszają szereg wzorców konstytucyjnych i konwencyjnych, o tyle w odniesieniu do stawek opłat zasądzanych dla sprawy prowadzonej z urzędu, wnioskodawca podnosi, iż naruszają one wyłącznie wytyczne wynikające z art. 29 ust. 1 i 2 w związku z art. 16 ust. 2 Prawa o adwokaturze. Wnioskodawca w tym zakresie podtrzymuje całość argumentacji przedstawionej w pkt. III lit. C uzasadnienia niniejszego wniosku.

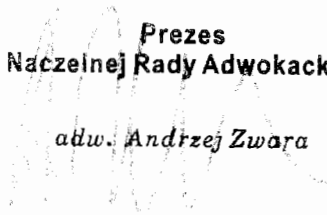
2)

Wnioskodawca nie zgadza się ze stanowiskiem TK wyrażonym w postanowieniu z 23 kwietnia 2013 roku, Tw 46/12, iż ingerencja TK byłaby uzasadniona wyłącznie, gdyby wnioskodawca przedstawił okoliczności wskazujące na oczywiste naruszenie wymienionych wytycznych oraz wykazanie istnienia rażących dysproporcji w zakresie ochrony interesów społeczeństwa, adwokatów oraz Skarbu Państwa. Taki wymóg nie wynika ani z Konstytucji RP, ani z ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Co więcej, z treści art. 36 ust. 3 ustawy o TK wynika, iż odmowa nadania wnioskowi dalszego biegu może nastąpić tylko, gdy wniosek jest oczywiście bezzasadny. Zasadna jest zatem argumentacja *a contrario*, iż gdy uchybienia są nieoczywiste, sprawę winien rozpoznać TK w trybie merytorycznym.

3)

Niemniej, w ocenie wnioskodawcy, sprostął on również trudnemu testowi przedstawionemu w postanowieniu Tw 46/12 i wykazał, iż stawka między 120 a 180 złotych w sprawach o odszkodowanie lub zadośćuczynienie związane z warunkami wykonywania kary pozbawienia wolności lub tymczasowego aresztowania oraz o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego, a stawka między 240 a 360 złotych w sprawach dotyczących sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz za stawienictwo na rozprawie przed Trybunałem

Konstytucyjnym, w żaden sposób nie uwzględnia rodzaju i złożoności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata.


Prezes
Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Andrzej Zwań

Załączniki:

1. Odpis uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej nr 101/2013 z dnia 22 czerwca 2013 roku w sprawie skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, zawierający pełnomocnictwo do reprezentowania w sprawie;
2. 5 odpisów wniosku wraz z załącznikami.