

11/A/2018

**WYROK**

z dnia 27 lutego 2018 r.  
**Sygn. akt SK 25/15\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Stanisław Rymar – przewodniczący  
Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz  
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072), na posiedzeniu niejawnym w dniu 27 lutego 2018 r., skargi konstytucyjnej T.M. o zbadanie zgodności:

§ 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461):

- a) w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stawkę minimalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 60 zł, nie gwarantując stronie wygrywającej proces zwrotu kosztów faktycznie poniesionych, przez co ogranicza prawo do sądu, jak również narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz zasadę równości stron, ponieważ obciąża przeciwnika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niemal w całości ciężarem kosztów zastępstwa prawnego, nawet w przypadku wygrania sporu, z art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 16 ust. 1-3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.), a także z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,
- b) w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stawkę minimalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 60 zł, nieodpowiadającą niezbędnemu nakładowi czasu pracy oraz stopniowi skomplikowania sprawy pod względem faktycznym i prawnym i w związku z tym nieadekwatną do wysokości rzeczywiście obowiązujących na rynku prawniczym stawek wynagrodzenia, przez co przerzucono obowiązek ponoszenia faktycznych kosztów świadczenia pomocy prawnej przez profesjonalnego pełnomocnika ustanowionego z wyboru z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (strony przegranej proces) na stronę, która proces wygrała, z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 16 ust. 1-3 ustawy – Prawo o adwokaturze,

---

\* Sentencja została ogłoszona 6 marca 2018 r. w Dz. U. poz. 479.

o r z e k a:

**§ 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461 oraz z 2015 r. poz. 616 i 1079), w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.:**

**a) jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,**

**b) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.**

Ponadto p o s t a n a w i a:

**na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. W sporządzonej przez adwokata skardze konstytucyjnej z 23 grudnia 2014 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data nadania), T.M. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461; dalej: rozporządzenie z 2002 r.):

a) w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stawkę minimalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 60 zł, nie gwarantując stronie wygrywającej proces zwrotu kosztów faktycznie poniesionych, przez co ogranicza prawo do sądu, jak również narusza prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności, oraz zasadę równości stron, ponieważ obciąża przeciwnika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych niemal w całości ciężarem kosztów zastępstwa prawnego, nawet w przypadku wygrania sporu, z art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 16 ust. 1-3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze), a także z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim przepis ten przewiduje w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stawkę minimalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 60 zł, nieodpowiadającą niezbędnemu nakładowi czasu pracy oraz stopniowi skomplikowania sprawy pod względem faktycznym i prawnym i w związku z tym nieadekwatną do wysokości rzeczywiście obowiązujących na rynku prawniczym stawek wynagrodzenia, przez co przerzucono obowiązek ponoszenia faktycznych kosztów świadczenia pomocy prawnej przez profesjonalnego pełnomocnika ustanowionego z wyboru z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (strony przegrywającej proces) na stronę, która proces wygrała,

z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 16 ust. 1-3 prawa o adwokaturze.

#### 1.1. Stan faktyczny poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej.

Decyzją z 24 sierpnia 2012 r. Zakład Ubezpieczeń Społecznych – Oddział w K. (dalej: organ rentowy) odmówił skarżącemu prawa do jednorazowego odszkodowania z tytułu wypadku przy pracy, który miał miejsce w dniu 18 lutego 2011 r.

Od powyższej decyzji skarżący, zastępowany przez adwokata z wyboru, wniósł odwołanie do sądu ubezpieczeń społecznych. W toku postępowania pełnomocnik skarżącego wniósł ponadto o zasądzenie odsetek ustawowych na rzecz skarżącego, obliczanych od dnia wydania zaskarżonej decyzji.

Wyrokiem z 25 czerwca 2014 r. Sąd Rejonowy w K. – Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych: zmienił zaskarżoną decyzję organu rentowego w ten sposób, że przyznał skarżącemu prawo do jednorazowego odszkodowania w związku z uszczerbkiem na zdrowiu doznany na skutek wypadku przy pracy, który miał miejsce 18 lutego 2011 r., w wysokości 14% w kwocie 9520 zł (pkt I), zasądził od organu rentowego na rzecz skarżącego kwotę 214,90 zł – tytułem zwrotu kosztów procesu (pkt II) oraz obciążył Skarb Państwa kosztami postępowania (pkt III). Z kolei wniosek pełnomocnika w przedmiocie odsetek został przekazany zarządzeniem z 25 czerwca 2014 r. do organu rentowego w celu wydania stosownej decyzji. W uzasadnieniu wyroku Sąd ten wyjaśnił, że na kwotę ujętą w punkcie II sentencji składała się trzykrotność stawki minimalnej, która wynosiła 60 zł, oraz kwota 34,90 zł, stanowiąca koszty korespondencji poniesione przez pełnomocnika skarżącego, a niezbędne do celowej obrony.

Z powyższym rozstrzygnięciem nie zgodził się skarżący, który w apelacji zaskarżył wyrok w zakresie punktu I (zarzucając Sądowi pierwszej instancji, że nie zasądził od organu rentowego na rzecz skarżącego odsetek ustawowych od zasądzonej należności głównej) oraz punktu II (zarzucając Sądowi, że nie zasądził od organu rentowego na rzecz skarżącego kosztów procesu w kwocie odpowiadającej trzykrotności stawki, ustalonej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia z 2002 r.), a także wniósł: o zmianę punktu I zaskarżonego orzeczenia przez zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego odsetek ustawowych od zasądzonej należności głównej, naliczanych od 24 sierpnia 2012 r. do dnia zapłaty, oraz o zmianę punktu II przez zasądzenie od organu rentowego na rzecz skarżącego kwoty 1800 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego za pierwszą instancję.

Wyrokiem z 26 września 2014 r. Sąd Okręgowy w K. – IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych oddalił apelację skarżącego.

#### 1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Zdaniem skarżącego § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim przewiduje w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stawkę minimalną za czynności adwokackie w kwocie 60 zł, nie gwarantuje stronie wygrywającej proces zwrotu poniesionych kosztów i w ten sposób narusza prawo do sądu oraz odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz zasadę równorzędności stron. Przepis ten prowadzi – jak podnosi skarżący – do obciążenia strony wygrywającej (której przeciwnikiem był Zakład Ubezpieczeń Społecznych) „niemal w całości ciężarem kosztów zastępstwa prawnego”, gdyż stawka przewidziana w zaquestionowanym przepisie nie odpowiada niezbędnemu nakładowi czasu pracy oraz stopniowi skomplikowania sprawy pod względem faktycznym i prawnym – jest nieadekwatna do stawek obowiązujących na rynku – co powoduje zwolnienie Zakładu Ubezpieczeń Społecz-

nych z konieczności zwrotu kosztów zastępstwa procesowego stronie wygrywającej, czym godzi w jej prawo własności i stanowi przejaw nierównego traktowania.

Według skarżącego określona w zaskarżonym przepisie wysokość stawki skutkuje tym, że tylko ubezpieczony obciążony jest kosztami postępowania i ryzykiem związanym z prowadzeniem sprawy. W sprawach o świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego stroną jest osoba fizyczna niebędąca przedsiębiorcą, a jej przeciwnikiem zawsze organ rentowy. Ten ostatni dysponuje „fachowym aparatem urzędniczym” i ma stałą obsługę prawną, których koszty funkcjonowania ponoszą wszyscy obywatele (w tym skarżący). Skarżący podkreślił, że zdecydował się ustanowić pełnomocnika z wyboru, gdyż był przekonany, iż jeśli wygra, przeciwnik zwróci mu koszty procesu (zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu); jego sprawa wymagała dużego nakładu pracy od pełnomocnika (sporządził on kilkanaście pism procesowych, w tym zarzuty do opinii biegłego i uczestniczył w czterech rozprawach). Ustalenie stawki za czynności adwokackie w sprawie skarżącego na poziomie 60 zł powoduje, że to skarżący „został obciążony w zasadzie całym ekonomicznym ciężarem prowadzenia procesu i to nawet w przypadku, kiedy jego roszczenie zostało uznane przez Sąd za oczywiście uzasadnione”. Skarżący podkreślił przy tym, że nie domaga się zwrotu kosztów w wysokości ustalonej w umowie z pełnomocnikiem, lecz kwestionuje to, iż zaskarżony przepis ogranicza odpowiedzialność finansową Skarbu Państwa – Zakładu Ubezpieczeń Społecznych za przegranie procesu, co nie mobilizuje tego ostatniego do niezwłocznego korygowania swoich błędów w celu uniknięcia procesu. Skarżący zwrócił uwagę także na to, że w przypadku, gdy odszkodowanie za wypadek przy pracy dochodzone jest nie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, lecz pracodawcy, stawka jest wyższa i wynosi 75% lub 50% stawki obliczonej na podstawie § 6 rozporządzenia z 2002 r. (§ 12 ust. 1 pkt 2 i 5 tego aktu normatywnego).

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 9 czerwca 2015 r. (sygn. Ts 364/14) skarga konstytucyjna została przekazana do rozpoznania merytorycznego, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 11 czerwca 2015 r. zarejestrowana pod sygn. akt SK 25/15.

3. Pismem z 10 sierpnia 2015 r. (znak: IV.7000.289.2015.AGR) Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił swój udział w postępowaniu. Z kolei w piśmie z 16 września 2015 r. zajął stanowisko w sprawie, wnosząc o orzeczenie, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

4. W piśmie z 11 sierpnia 2015 r. (znak: DL-VII-4670-22/15) stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, który wniósł o orzeczenie, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1-3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 16 prawa o adwokaturze.

5. W piśmie z 5 listopada 2015 r. (sygn. akt PG VIII TK 73/15) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., „w zakresie, w jakim – z uwagi na określenie stawki minimalnej w kwocie nieodpowiadającej niezbędnemu nakładowi pracy pełnomocnika oraz stopniowi skomplikowania sprawy – prowadzi do obciążenia strony wygrywającej przeważającą częścią poniesionych kosztów zastępstwa procesowego”, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz jest zgodny z art. 64 ust. 2 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1

pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) w związku z art. 134 pkt 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

## II

1. Zgodnie z art. 1 w związku z art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074; dalej: przepisy wprowadzające) 3 stycznia 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotp TK) – z wyjątkiem art. 1-6 (które weszły w życie 20 grudnia 2016 r.) oraz art. 16-32 (które weszły w życie 1 stycznia 2018 r.). W myśl art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotp TK, stosuje się przepisy tej ustawy (ust. 1), zaś czynności procesowe dokonane w tych postępowaniach na podstawie dotychczasowych przepisów pozostają w mocy (ust. 2).

W związku z powyższym do postępowania zainicjowanego rozpatrywaną skargą konstytucyjną zastosowanie znajdują przepisy uotp TK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 uotp TK Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Kwestie formalne.

#### 1.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności (por. np. postanowienie TK z 1 marca 2010 r., sygn. SK 29/08, OTK ZU nr 3/A/2010, poz. 29 i powołane tam orzecznictwo). Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w zarządzeniu sędziego Trybunału – wydanym na gruncie ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK z 1997 r.) – albo postanowieniu Trybunału – wydanym na gruncie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 293), ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1157; dalej: ustawa o TK z 2016 r.), czy też obowiązującej ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: uotp TK) – o przekazaniu skargi konstytucyjnej do rozpoznania merytorycznego lub postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie

odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, wydanym na gruncie ustawy o TK z 1997 r., ustawy o TK z 2016 r., czy też obowiązującej uotp TK (por. np. wyroki TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90).

## 1.2. Dopuszczalność kontroli zaskarżonego przepisu.

1.2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) w brzmieniu następującym: „Stawki minimalne wynoszą 60 zł w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego”.

Na mocy § 1 pkt 3 lit. b w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. poz. 1079; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2015 r.) przepis ten z dniem 1 sierpnia 2015 r. otrzymał następujące brzmienie: „Stawki minimalne wynoszą 180 zł w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego”. Jednocześnie, w myśl § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2015 r., do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego aktu normatywnego zastosowanie miały przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.

W dniu 1 stycznia 2016 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2015 r.), które uchyliło rozporządzenie z 2002 r. Rozporządzenie z 2015 r. przewidywało pierwotnie w § 9 ust. 2, że „[s]tawki minimalne wynoszą 360 zł w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego”. W myśl zaś § 21 rozporządzenia z 2015 r. do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego aktu normatywnego stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.

Na mocy § 1 pkt 5 lit. b w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1668; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2016 r.), z dniem 27 października 2016 r., stawka przewidziana w § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. została obniżona do 180 zł. Jednocześnie, w myśl § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2016 r., do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego aktu normatywnego zastosowanie mają przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.

Od 13 października 2017 r., stosownie do § 1 w związku z § 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1797; dalej: rozporządzenie zmieniające z 2017 r.) § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. otrzymał następujące brzmienie: „Stawki minimalne wynoszą 180 zł w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym”. Zgodnie zaś z § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2017 r. do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tego aktu normatywnego stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji.

1.2.2. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotp TK Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu niejawnym wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Ocena, czy zachodzi wymieniona przesłanka umorzenia postępowania wymaga ustale-

nia, czy w rzeczywistości nastąpiło wyłączenie z systemu prawa danego przepisu. Formalne uchylenie przepisu nie zawsze prowadzi bowiem do utraty jego mocy obowiązującej.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, wypracowanym jeszcze na gruncie art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470, ze zm.) oraz art. 39 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r., dopiero po ustaleniu, że uchylony przepis nie może być zastosowany do żadnych sytuacji z przeszłości, teraźniejszości i przyszłości, w szczególności nie wywiera już określonych skutków dla obywateli, można umorzyć postępowanie ze względu na utratę przez niego mocy obowiązującej. O utracie mocy obowiązującej można bowiem mówić dopiero wtedy, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany (zob. w szczególności wyrok pełnego składu TK z 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 11).

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpatrywanej sprawy, Trybunał zauważa, że nowelizacja zaskarżonego przepisu, dokonana przez § 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia zmieniającego z 2015 r., jak i uchylenie całego rozporządzenia z 2002 r. przez § 22 rozporządzenia z 2015 r., nie wpłynęły na modyfikację położenia prawnego skarżącego, a treść przepisów intertemporalnych zawartych w § 2 rozporządzenia zmieniającego z 2015 r. oraz § 21 rozporządzenia z 2015 r. prowadzi wprost do wniosku, iż § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.) nadal obowiązuje odnośnie do spraw wszczętych i niezakończonych w danej instancji przed 1 sierpnia 2015 r.

1.2.3. Tym samym w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotp TK.

### 1.3. Zakres zaskarżenia.

1.3.1. W *petitum* skargi konstytucyjnej (przytoczonym w komparycji niniejszego wyroku oraz punkcie 1 *ab initio* cz. I niniejszego uzasadnienia) skarżący określił dwa zakresy zaskarżenia § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. Zdaniem Prokuratora Generalnego, z kolei, kwestionowany przepis powinien zostać poddany kontroli konstytucyjności „w zakresie, w jakim – z uwagi na określenie stawki minimalnej w kwocie nieodpowiadającej niezbędnemu nakładowi pracy pełnomocnika oraz stopniowi skomplikowania sprawy – prowadzi do obciążenia strony wygrywającej przeważającą częścią poniesionych kosztów zastępstwa procesowego”. Natomiast Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Minister Sprawiedliwości nie wyodrębnili w swoich stanowiskach zakresów kontroli kwestionowanej regulacji.

1.3.2. Wziąwszy pod uwagę treść § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., a także uwzględnivszy stan faktyczny leżący u podstaw niniejszej sprawy, argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej oraz stanowiska pozostałych uczestników postępowania, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być cały kwestionowany przez skarżącego przepis.

### 1.4. Wzorce kontroli.

#### 1.4.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., powołał:

– art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 16 ust. 1-3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.; obecnie: Dz. U. z 2017 r. poz. 2368, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze);

– art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 64 ust. 3 i art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji i art. 16 ust. 1-3 prawa o adwokaturze.

Z kolei w uzasadnieniu skargi skarżący przedstawił jedynie argumentację przemawiającą – jego zdaniem – za niezgodnością zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W swoich stanowiskach pozostali uczestnicy postępowania wnieśli z kolei odpowiednio:

– Rzecznik Praw Obywatelskich – o orzeczenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji;

– Minister Sprawiedliwości – o orzeczenie zgodności kwestionowanego przepisu z art. 2, art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1, art. 64 ust. 1-3 i art. 92 ust. 1 Konstytucji oraz art. 16 prawa o adwokaturze (przy czym wszystkie powołane przepisy organ ten potraktował jako wzorce „samodzielne”, a w przypadku art. 64 Konstytucji w uzasadnieniu swojego stanowiska stwierdził nadto, że nie stanowi on adekwatnego punktu odniesienia dla zaskarżonej regulacji);

– Prokurator Generalny – o orzeczenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji, a także o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, Trybunał musiał rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112 oraz wyrok TK o sygn. SK 35/15).

1.4.2. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 16 ust. 1-3 prawa o adwokaturze.

Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej wprost wynika, iż skarga konstytucyjna przysługuje tylko w wypadku, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. W związku z tym wskazany przez skarżącego art. 16 ust. 1-3 prawa o adwokaturze nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Podstawą skargi mogą być jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji (por. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29 oraz 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48). Ponieważ art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych (w szczególności rangi podustawowej) z ustawami, należało – w zakresie badania zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. z art. 16 ust. 1-3 prawa o adwokaturze – umorzyć niniejsze postępowanie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotp TK.

1.4.3. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.4.3.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że skarga konstytucyjna jest szczególnym środkiem ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Ma ona gwarantować, że obowiązujące w systemie prawa akty normatywne nie będą stanowiły źródła ich naruszeń. W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji przedmiotem skargi konstytucyjnej jest kontrola zgodności z Konstytucją przepisów stanowiących podstawę ostatecznego orzeczenia o prawach skarżącego. Wskazany przedmiot skargi konstytucyjnej determinuje wymogi formalne, których spełnienie jest konieczne dla stwierdzenia dopuszczalności złożenia skargi konstytucyjnej (zob. np. wyrok TK z 23 listopada 1998 r., sygn. SK 7/98, OTK ZU nr 7/1998, poz. 114, a także postanowienia TK z: 24 lipca 2000 r., sygn. SK 26/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 150; 18 listopada 2008 r., sygn. SK 23/06, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 166 oraz 10 marca 2009 r., sygn. Ts 120/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 103). Zarzut naruszenia konstytucyjnych wolności lub praw powi-



nien być skonkretyzowany przez skarżącego (zob. np. postanowienie TK z 25 października 1999 r., sygn. SK 22/98, OTK ZU nr 6/1999, poz. 122). Skarżący ma zatem obowiązek dokładnego sprecyzowania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej, których ochrony chce dochodzić w trybie skargi konstytucyjnej, a także określenia sposobu tego naruszenia (por. postanowienie TK o sygn. SK 23/06).

W związku z powyższym wypada przypomnieć, że stosownie do art. 53 ust. 1 pkt 2 i 3 uotp TK (w dacie wniesienia skargi – art. 47 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o TK z 1997 r.) prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku przedstawienia, jakie konstytucyjne prawa lub wolności (i w jaki sposób) zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot wnoszonej skargi konstytucyjnej, polegać musi nie tylko na wskazaniu (numerycznym) postanowień Konstytucji i zasad z nich wyprowadzanych, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy, ale również na precyzyjnym przedstawieniu treści prawa lub wolności, wywodzonych z tych postanowień, a naruszonych przez normodawcę. Powinna temu towarzyszyć stosowna argumentacja prawna, uprawdopodobniająca stawiane zarzuty. Z powyższego obowiązku nie może zwolnić skarżącego, działający niejako z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny, który – zgodnie z art. 67 ust. 1 uotp TK (w dacie wniesienia skargi – art. 66 ustawy o TK z 1997 r.) – orzekając jest związany granicami skargi konstytucyjnej (por. np. postanowienie TK z 14 stycznia 2009 r., sygn. Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91). W konsekwencji poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo na całkowitym nieuzasadnieniu sformułowanych zarzutów stanowi niewykonanie dyspozycji ustawowej (art. 53 ust. 1 pkt 3 uotp TK; w dacie wniesienia skargi – art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK z 1997 r.), co skutkuje umorzeniem postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotp TK (w dacie wniesienia skargi – art. 39 ust. 1 pkt 1 *in fine* ustawy o TK z 1997 r.). Niedopuszczalne jest bowiem samodzielne precyzowanie przez Trybunał, a tym bardziej uzasadnianie, jedynie ogólnikowo sformułowanych zarzutów niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów (por. np. postanowienie TK z 4 lutego 2009 r., sygn. Ts 256/08, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 138).

1.4.3.2. W niniejszej sprawie – na co trafnie uwagę zwrócił Prokurator Generalny – skarżący w odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji (powołanego jako wzorzec „związkowy” do art. 45 ust. 1 Konstytucji) ograniczył się do stwierdzenia, że ustalenie w zaskarżonym przepisie zasad postępowania w zakresie dotyczącym zwrotu kosztów zastępstwa procesowego jest niezgodne z zasadą równości i równorzędności stron. Co do zaś art. 2 Konstytucji (również mającego charakter wzorca „związkowego” do art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji (powołanych jako wzorce „samodzielne”) skarżący w ogóle nie przedstawił żadnej argumentacji. Ponadto – odnośnie do tego ostatniego przepisu (statuującego ramy konstrukcyjne rozporządzenia wykonawczego) – skarżący nie wskazał nawet, jakie konstytucyjne wolności lub prawa z niego wywodzi, a które uzasadniałyby jego powołanie jako wzorca kontroli w sprawie inicjowanej skargą konstytucyjną.

1.4.3.3. Z tych też powodów niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 1 i 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – należało umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotp TK.

1.4.4. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.4.4.1. Wymierzanie sprawiedliwości przez sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy wiąże się ściśle z kosztami procesu sądowego (zob. A. Zieliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Zieliński, Warszawa 2014, s. 218). Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości z natury rzeczy generuje koszty, które w przeważającej części pokrywane są z budżetu państwa (jak choćby koszty utrzymywania samego wymiaru sprawiedliwości). Ko-

rzystanie z wymiaru sprawiedliwości nie jest jednak co do zasady bezpłatne. Na gruncie procedury cywilnej pojęcie „koszty procesu” obejmuje:

- po pierwsze – koszty sądowe, a więc opłaty sądowe (opłata i opłata kancelaryjna) oraz podlegające zwrotowi wydatki sądowe (art. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2018 r. poz. 300, ze zm.);
- po drugie – koszty strony występującej osobiście lub przez pełnomocnika niebędącego adwokatem, radcą prawnym, prawnikiem zagranicznym albo rzecznikiem patentowym;
- po trzecie – koszty zastępstwa prawnego strony przez adwokata, radcę prawnego, prawnika zagranicznego albo rzecznika patentowego.

Zgodnie z art. 98 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 155, ze zm.; dalej: k.p.c.) strona, która przegrała sprawę, ma obowiązek zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty procesu, tj. przede wszystkim koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Do kosztów procesu zalicza się także koszty sądowe, koszty przejazdów do sądu oraz równowartość zarobku utraconego wskutek stawiennictwa w sądzie (art. 98 § 2 k.p.c.).

W doktrynie przyjmuje się, że art. 98 k.p.c. ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygnięcia o kosztach procesu, a mianowicie: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych (por. np. J. Gudowski, [w:], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, red. T. Ereciński, Warszawa 2012, s. 488). Oznacza to, że strona, która sprawę przegrała, zobowiązana jest zwrócić przeciwnikowi te poniesione przez niego koszty, które były niezbędne do celowego dochodzenia prawa lub celowej obrony. Za stronę przegrywającą należy uznać powoda, którego żądanie nie zostało uwzględnione, albo pozwanego, którego obrona okazała się nieskuteczna.

1.4.4.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjęto generalną zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie zarówno dostępu do sądu, jak i ukształtowania procedury sądowej w oparciu o tę zasadę (zob. m.in. wyroki TK z: 7 września 2004 r., sygn. P 4/04, OTK ZU nr 8/A/2004, poz. 81; 17 listopada 2008 r., sygn. SK 33/07, OTK ZU nr 9/A/2008, poz. 154 oraz 7 marca 2013 r., sygn. SK 30/09, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 26).

Trybunał Konstytucyjny prezentował również pogląd, że wśród elementów ograniczających realizację prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) „mogą się znajdować bariery o charakterze ekonomicznym, w szczególności mające postać wygórowanych kosztów, niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia postępowania sądowego. (...) Ograniczenie dostępności do sądu poprzez istnienie barier ekonomicznych może bowiem przejawiać się w nadmiernie wysokim ryzyku ekonomicznym, wywołanym zarówno zasadami, wedle jakich kształtuje się ostatecznie obowiązek ponoszenia kosztów postępowania, jak i może być spowodowane samym wygórowanym poziomem kosztów. (...) Uznać należy, że zarówno wygórowany poziom kosztów, jak i zasady ich rozkładu mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (...). Nie oznacza to jednak, że tylko całkowita bezpłatność postępowania sądowego jest stanem zapewniającym pełną realizację prawa do sądu” (wyrok TK z 30 marca 2004 r., sygn. SK 14/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 23).

1.4.4.3. Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, nie można też tracić z pola widzenia funkcji, jaką spełniają stawki minimalne dla adwokatów i radców prawnych w realizacji prawa do sądu. Wysokość tych stawek bez wątpienia rzutuje na koszty procesu podlegające zwrotowi. Z wyroku TK z 29 maja 2002 r. o sygn. P 1/01 (OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 36) wynika zaś, że wysokość opłat za czynności profesjonalnych przedstawicieli prawnych, które mają być brane pod uwagę przy zasądzaniu kosztów procesu przez sądy, jest istotna dla sytuacji prawnej jednostki.

1.4.4.4. W związku z powyższym – w kontekście zarzutów sformułowanych w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej oraz stanu faktycznego poprzedzającego jej wniesienie – Trybunał uznaje, że skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

1.4.5. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

1.4.5.1. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji, wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał na znaczenie gwarancji zawartych w tym przepisie, który poddaje ochronie zarówno prawo własności w rozumieniu prawa cywilnego, jak i inne prawa majątkowe. Należą do nich w szczególności prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych. Norma ta w odniesieniu do praw majątkowych stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa (zob. wyroki TK z: 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25; 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82 oraz 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (zob. wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94). Jednocześnie, jak wielokrotnie wskazał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29).

1.4.5.2. W ocenie Trybunału w obecnym składzie roszczenie o zwrot kosztów procesu powinno podlegać ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Żądanie to ma bowiem charakter majątkowy, jeżeli zmierza do realizacji prawa lub uprawnienia mającego bezpośredni wpływ na stosunki majątkowe stron; nie zmienia tego charakteru okoliczność, że roszczenie ma typowo procesową naturę. Istota roszczenia o zwrot kosztów jest w pewnym sensie bliska roszczeniu odszkodowawczemu, skoro konstrukcja odpowiedzialności za koszty postępowania uwzględnia zasadę zawinienia, zasadę słuszności oraz zasadę kompensaty. Stanowisko to znajduje dodatkowo uzasadnienie w wyroku TK z 22 marca 2011 r. o sygn. SK 13/08 (OTK ZU nr 2/A/2011, poz. 12), w którym uznano art. 64 ust. 2 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli dla art. 4 ust. 1 dekretu z dnia 26 października 1950 r. o należnościach świadków, biegłych i stron w postępowaniu sądowym (Dz. U. Nr 49, poz. 445, ze zm.), ograniczającego wysokość kwoty należnej świadkowi z tytułu zwrotu kosztów podróży związanych z jego stawiennictwem na rozprawę.

1.4.5.3. W związku z powyższym Trybunał uznaje, że skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli w niniejszej sprawie.

1.4.6. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jako wzorcem „związkowym” do art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji – jak wynika z *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia – powołany został przez skarżącego jako „związkowy” wzorzec kontroli zarówno do art. 45 ust. 1, jak i art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnienia rozpatrywanej skargi konstytucyjnej oraz stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiło konkretyzację zarzutów naruszenia prawa do sądu oraz ograniczenia równej ochrony praw majątkowych i w tym też zakresie możliwe jest odczytanie argumentacji skarżącego. Tym samym nie zachodziła przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002

r. z art. 31 ust. 3 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotp TK).

#### 1.5. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji, a także z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2. Ocena zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

2.1. Zagadnienie przedstawione w rozpatrywanej skardze konstytucyjnej dotyczy problematyki rozliczania kosztów postępowania sądowego, która była wielokrotnie przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Wątpliwości skarżącego dotyczą zasad rozkładu kosztów procesu pomiędzy stronami postępowania z perspektywy naruszenia prawa do sądu. Skarżący kwestionuje § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.), zgodnie z którym stawka minimalna za czynności adwokackie w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego wynosi 60 zł. Zdaniem skarżącego, rozłożenie ciężaru kosztów procesu w ten sposób, że strona wygrywająca postępowanie nie może uzyskać od przeciwnika procesowego (tj. organu rentowego) zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w wysokości obliczanej proporcjonalnie do wartości przedmiotu sporu (tj. w wysokości 75% lub 50% stawki obliczonej na podstawie § 6 rozporządzenia z 2002 r. od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy – zob. § 12 ust. 1 pkt 2 i 5 rozporządzenia z 2002 r.), które poniosła uiszczając wynagrodzenie adwokatowi z wyboru, stanowi barierę ekonomiczną, ograniczającą dostęp do sądu. Kwestionowany przepis – zdaniem skarżącego – uniemożliwia uwzględnienie faktycznego nakładu pracy profesjonalnego pełnomocnika i związane z tym koszty, które ponosi reprezentowana przezeń strona, a tym samym – uniemożliwia otrzymanie przez stronę najpełniejszej rekompensaty słusznie i koniecznie poniesionych w toku postępowania wydatków.

2.2. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wygórowany poziom kosztów sądowych, jak i zasady ich rozkładu mogą być podnoszone jako zarzut naruszenia prawa do sądu (zob. przywołane wcześniej wyroki TK o sygn. SK 14/03 oraz SK 35/15), zaś wysokość opłat za czynności profesjonalnych przedstawicieli prawnych, które mają być brane pod uwagę przy zasądzeniu kosztów procesu przez sądy, jest istotna dla sytuacji prawnej jednostki (zob. przywołany wcześniej wyrok TK z 29 maja 2002 r. o sygn. P 1/01).

Zarzuty podnoszone przez skarżącego w kontekście prawa do sądu dotyczą właśnie czynnika ekonomicznego w postaci gwarancji uzyskania – w razie wygrania sprawy – optymalnego zwrotu poniesionych kosztów postępowania związanych z zastępstwem prawnym przez profesjonalnego pełnomocnika.

2.3. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał kwestionował regulacje dotyczące kosztów procesu stanowiące nieuzasadnioną konstytucyjnie barierę ekonomiczną w dostępie do sądu. I tak, były to przepisy, które wyłączały obowiązek zwrotu kosztów procesu przez jedną ze stron bez względu na wynik sprawy (zob. wyroki TK z 2 lipca 2003 r., sygn. K 25/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 60 oraz 27 lipca 2012 r., sygn. P 8/12, OTK ZU nr 7/A/2012, poz. 85), nakładały obowiązek poniesienia kosztów procesu tylko na jedną ze stron

w przypadku umorzenia postępowania (zob. wyrok z 23 maja 2005 r., sygn. SK 44/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 52), wyłączały możliwość zasądzenia na rzecz strony należności z tytułu udziału w postępowaniu adwokata lub radcy prawnego (zob. wyrok z 18 października 2011 r., sygn. SK 39/09, OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84) czy ustalały niezwykle wysoką opłatę sądową (zob. wyrok z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 12/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 41).

Trybunał Konstytucyjny nie podziela jednak zarzutu przedstawionego w skardze konstytucyjnej, że stawka minimalna w wysokości 60 zł za reprezentowanie przez adwokata z wyboru w sprawie o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego ogranicza czy też uniemożliwia jednostce dostęp do sądu gwarantowany w art. 45 ust. 1 Konstytucji, i to w sposób nieproporcjonalny (art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej). Nie można bowiem przyjąć, że w sytuacji gdy sąd przyznaje stronie wygrywającej proces zwrot kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru według norm określonych w akcie normatywnym dotyczącym opłat adwokackich (*in casu*: rozporządzenie z 2002 r.) występuje nadmiernie wysokie ryzyko ekonomiczne, które ogranicza jednostce dochodzenie ochrony jej praw na drodze sądowej. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, nie można utożsamiać dostępności do sądu z „ekonomiczną opłacalnością” wszczęcia czy też prowadzenia postępowania sądowego (tak też wyrok TK o sygn. SK 35/15).

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje jednak poglądu wyrażonego przez skarżącego (i podzielonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego), że wysokość minimalnego wynagrodzenia pełnomocnika na niskim poziomie (*in casu*: 60 zł – § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.) może okazać się w pewnych sytuacjach barierą ekonomiczną dla obywateli w tym sensie, że pełnomocnicy procesowi z wyboru mogą *a limine* uznawać takie sprawy na „nieopłacalne”. W tym miejscu – w ślad za wyrokiem TK o sygn. SK 35/15 – należy jednak poczynić dwa zastrzeżenia.

Po pierwsze – podstawę działania pełnomocnika profesjonalnego stanowi jego umowa z klientem, w której określa się wynagrodzenie pełnomocnika za prowadzenie sprawy.

Artykuł 16 ust. 1 prawa o adwokaturze stanowi, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Z kolei § 3 rozporządzenia z 2002 r. stanowił, że podczas ustalania w umowie opłaty strony biorą pod uwagę rodzaj i stopień zawiłości sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata (ust. 1); 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 (ust. 2). W myśl § 50 uchwały Nr 2/XVIII/98 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 10 października 1998 r. – Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu (Kodeks etyki adwokackiej) w sprawach finansowych obowiązuje adwokata w stosunku do klienta szczególna skrupulatność. Adwokat ma obowiązek poinformować klienta o wysokości honorarium lub o sposobie jego wyliczenia (np. na podstawie czasu pracy). Niedopuszczalne jest zawieranie przez adwokata umowy z klientem, która przewidywałaby obowiązek zapłaty honorarium za prowadzenie sprawy, uzależniony wyłącznie od ostatecznego wyniku sprawy. Adwokat może jednak zastrzec w umowie z klientem dodatkowe honorarium za pozytywny wynik sprawy.

W myśl prezentowanego w judykaturze poglądu, orzekając o zwrocie kosztów procesu, sąd nie ingeruje w umowę zawartą między klientem a adwokatem i nie kontroluje wysokości ustalonego w niej wynagrodzenia. Strona nie może jednakże otrzymać zwrotu kosztów procesu w dowolnej wysokości. Zasadzając koszty, sąd przyjmuje za podstawę ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika kwotę umówioną z klientem, jednak w granicach określonych w akcie normatywnym dotyczącym opłat adwokackich (*in casu*: rozporządzenie z 2002 r.). Biorze przy tym pod uwagę niezbędny nakład pracy adwokata, charakter sprawy i wkład pracy adwokata w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia. Przesłanki te stanowią równocześnie właściwe kryteria oceny, czy zastrzeżone w umowie wynagrodzenie adwokata

nie jest nadmierne w stopniu uzasadniającym uznanie umowy o jego ustaleniu za sprzeczną z zasadami współżycia społecznego (por. wyrok SN z 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 528/10, Lex nr 794768).

Po drugie – w przypadku, gdy jednostka nie może ponieść kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru, obowiązkiem państwa jest zapewnienie prawa dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. W orzecznictwie Trybunału wskazuje się, że wobec generalnej zasady odpłatności wymiaru sprawiedliwości, możliwość zwolnienia od kosztów sądowych ma istotne znaczenie, jeśli chodzi o zapewnienie stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw (por. przywołany wcześniej wyrok TK o sygn. P 4/04 oraz wyroki TK z 12 września 2006 r., sygn. SK 21/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 103 i 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Zwolnienie z kosztów gwarantuje uzyskanie ochrony sądowej podmiotom gorzej sytuowanym, dla których poniesienie kosztów w całości, a nawet w części, nie jest możliwe bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania. Również osoba fizyczna niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny (por. art. 117 § 2 i 3 k.p.c.; zob. wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80).

2.4. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że elementem sprawiedliwego postępowania sądowego (wywodzonego z prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji) jest również zasada odpowiedzialności za wynik procesu, a tym samym obowiązek zwrotu kosztów postępowania na rzecz strony wygrywającej proces (por. przywołane wcześniej wyroki TK o sygn. P 8/12, SK 30/09, SK 39/09 oraz SK 35/15).

Trybunał nie podziela jednak stanowiska skarżącego, że brak zaliczenia wszystkich poniesionych kosztów zastępstwa procesowego (albo ich znacznej części) do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru narusza w sposób nieproporcjonalny prawo do sądu. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje bowiem zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw (por. wyrok TK o sygn. SK 35/15). Z powołanego przepisu nie można w szczególności wyprowadzić obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem (por. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU A/2016, poz. 10 oraz wyrok TK o sygn. SK 35/15). Orzekając o kosztach postępowania, sąd – o czym była już mowa wcześniej – nie jest związany treścią umowy adwokata z klientem, w której strony mogą dowolnie kształtować warunki umowy i wysokość wynagrodzenia pełnomocnika. Ustalając wysokość opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, sąd uwzględnia stopień zawłości sprawy, nakład pracy adwokata oraz wkład jego pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, w granicach stawek maksymalnych określonych w akcie normatywnym dotyczącym opłat adwokackich (*in casu*: sześciokrotność stawki minimalnej – § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.). Limitowanie stawek – w sprawach toczących się w postępowaniu cywilnym wynikające wprost z art. 98 § 4 k.p.c. – jest uzasadnione potrzebą przewidzenia finansowych skutków związanych z procesem, jak również ochrony przed ustalaniem przez stronę zbyt wygórowanego wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika procesowego kosztem przegrywającego przeciwnika. Ponadto, nawet w przypadku uwzględnienia stanowiska strony w postępowaniu cywilnym, zasada odpowiedzialności za wynik postępowania, może – *in concreto* – doznawać pewnych modyfikacji ze względu na zasady słuszności, zawinienia czy wzajemnej kompensaty kosztów procesu. To znaczy, że strona wygrywająca proces nie

zawsze otrzyma pełny zwrot poniesionych przez nią kosztów wynagrodzenia adwokata z wyboru w wysokości uzgodnionej pomiędzy stronami umowy.

2.5. Wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika procesowego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Przyjęcie „sztywnej” stawki „kwotowej” albo stawki proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia samo w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie ustalona stawka wynagrodzenia (przekładająca się na kwotę zasądzaną tytułem zwrotu kosztów postępowania), ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą (tak wyrok TK o sygn. SK 35/15). W wyroku z 21 lipca 2008 r. o sygn. P 49/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108) zajęto stanowisko, że „[s]am wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała), czy jej ustanowienie na określonym poziomie, nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu”. Z kolei w wyroku o sygn. SK 35/15 Trybunał uznał, że pogląd ten należy *mutatis mutandis* odnieść także do kwestii ustalania wysokości stawek minimalnych wynagrodzenia pełnomocników procesowych, wskazując przy tym, iż „[n]ormodawca może więc zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (*nota bene* także stawki maksymalnej) w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów postępowania dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne – z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki – prawa lub wartości”.

Powyższe poglądy skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni aprobuje i w tym też kontekście stwierdza, że skarżący nie obalił domniemania zgodności kwestionowanej regulacji z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Samo niezadowolenie strony z rozstrzygnięcia w sprawie wysokości kosztów zastępstwa prawnego podlegających zwrotowi od przeciwnika procesowego, jakie zapadło w jej sprawie – choć z subiektywnego punktu widzenia skarżącego w pełni zrozumiałe – nie może jednak w żadnym razie być utożsamiane z naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu.

2.6. Podsumowując, Trybunał uznaje, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3. Ocena zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

3.1. Na wstępie tej części rozważań Trybunał zaznacza, że uznanie zgodności kwestionowanego przepisu z określoną normą konstytucyjną (w tej samej albo innej sprawie rozpatrywanej przez TK) nie stanowi przeszkody do jego oceny z innym wzorcem kontroli zawartym w ustawie zasadniczej. Innymi słowy, orzeczenie w niniejszej sprawie o zgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji nie uniemożliwia oceny zaskarżonej regulacji pod kątem praw statuowanych w art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

3.2. Celem § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. było zapewnienie zwrotu poniesionych przez wygrywającą stronę (osobę fizyczną składającą odwołanie od decyzji organu rentowego albo organ rentowy) kosztów postępowania w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Przepis ten (w brzmieniu obowiązującym do

31 lipca 2015 r.) przewidywał stawkę minimalną w wysokości 60 zł, która mogła zostać maksymalnie powiększona do sześciokrotności tej kwoty. Formalnie zatem, co do zasady (zob. jednak art. 102 k.p.c.), stronie wygrywającej proces przysługiwał zwrot kosztów postępowania, uwzględniający – *prima facie* – nakład pracy jej pełnomocnika. Niezależnie jednak od tego, czy stawka 60 zł uznana zostałaby za adekwatną albo nieadekwatną w dacie wejścia w życie rozporządzenia z 2002 r. (5 października 2002 r.), to okoliczność, iż od tego czasu normodawca nie dostosowywał wysokości stawki minimalnej określonej w § 12 ust. 2 tego aktu normatywnego do zmiany siły nabywczej złotego oraz zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych, powodowała, że stawka ta sukcesywnie nie przystawała do obiektywnych czynników ekonomicznych. Należy w tym miejscu też zauważyć, że w 2002 r. kwota 60 zł stanowiła 7,98% minimalnego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło 760 zł (zob. § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia za pracę pracowników, Dz. U. Nr 16, poz. 74, ze zm.), zaś w 2014 r. (gdy sądy ubezpieczeń społecznych rozpatrywały sprawę skarżącego) – już tylko 3,57% minimalnego wynagrodzenia, które wynosiło 1680 zł (zob. § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 września 2013 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2014 r., Dz. U. poz. 1074); z kolei sześciokrotność tej stawki, czyli 360 zł, stanowiła odpowiednio: 47,36% w 2002 r. i 21,42% w 2014 r. minimalnego wynagrodzenia za pracę.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – ze względu na często skomplikowaną materię stanów faktycznych i prawnych (związanych ze zmianami w prawodawstwie oraz ewolucją poglądów orzeczniczych, tak na poziomie Sądu Najwyższego, jak i sądów niższych instancji) – prawidłowe prowadzenie swoich spraw przez jednostki wymaga niejednokrotnie korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej. Zastępstwo prawne wykonywane przez adwokatów i radców prawnych wiąże się przy tym, co do zasady, z dużym nakładem pracy pełnomocników (analiza materiału dowodowego, przepisów oraz orzecznictwa, przygotowywanie pism procesowych, formułowanie wniosków dowodowych, udział w rozprawach *etc.*).

Jak zostało to wspomniane w punkcie 2.3 *in medio* tej części uzasadnienia, podstawę działania adwokata stanowi jego umowa z klientem, w której określa się wynagrodzenie pełnomocnika za prowadzenie sprawy. Łączy się to bez wątpienia z określonym uszczerbkiem w substancji majątkowej strony. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest wyrazem tego, że normodawca – właśnie przez niedostosowywanie przez kilkanaście lat stawki minimalnej do zmieniających się warunków ekonomicznych – sprawił, iż prawo do uzyskania zwrotu poniesionych kosztów zastępstwa prawnego (nawet przy założeniu sięgania przez sądy po mechanizm z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.) stawało się coraz bardziej pozorne, a czego świadomość miał Minister Sprawiedliwości, skoro w 2015 r. dwukrotnie podwyższył stawkę minimalną – najpierw do 180 zł (§ 1 pkt 3 lit. b rozporządzenia zmieniającego z 2015 r.), a następnie do 360 zł (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. w pierwotnym brzmieniu).

3.3. Konstytucja w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Jak zauważył Trybunał w wyroku o sygn. K 36/98: „[p]rzepis ten nie tylko (...) nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”. Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym). Gwarancja równej



ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw (por. wyrok TK o sygn. K 34/98).

Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich ani też nie determinuje określonych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, gdyż to jest zadaniem właściwych regulacji prawodawstwa zwykłego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający normodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem – z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych – również stosowane przez normodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie podkonstytucyjnym jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – może uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyrok TK o sygn. K 34/98).

Normodawca co do zasady nie może zatem doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa majątkowego, które w istocie prowadzi do powstania swobodnego *ius nudum* – w praktyce pozbawionego realnej wartości ekonomicznej. Jak wskazał bowiem Trybunał w wyroku z 19 grudnia 2002 r. o sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97): „[i]nferencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wyłączenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

3.4. W ocenie Trybunału – abstrahując od samej kwoty 60 zł jako stawki minimalnej – wieloletni brak reakcji Ministra Sprawiedliwości na zmiany ekonomiczne, które miały miejsce od 2002 r., spowodował (zwłaszcza przy zestawieniu z innymi przepisami kosztowymi, takimi jak § 12 ust. 1 pkt 2 i 5 wskazanego rozporządzenia), że badana w niniejszej sprawie regulacja całkowicie odbiegła od swojego celu – strona wygrywająca postępowanie (w szczególności, gdy był to ubezpieczony) nie uzyskiwała prawa do zwrotu (choćby w istotnej części) realnie poniesionych wydatków na pełnomocnika procesowego (ani przy zasądzeniu sześciokrotności stawki minimalnej, ani tym bardziej przy zasądzeniu tylko tej stawki). Innymi słowy, zakwestionowany w niniejszej sprawie przepis w sposób nieproporcjonalny doprowadził do ograniczenia praw majątkowych stron postępowania w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego.

3.5. Podsumowując, Trybunał uznaje, że § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

#### 4. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

Stosownie do art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 401<sup>1</sup> k.p.c. – w związku ze stwierdzeniem niezgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. (w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – zainteresowanym podmiotom przysługuje skarga o wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania w

zakresie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów procesu, gdzie podstawę prawną stanowił badany w niniejszej sprawie przepis.

Uznanie niekonstytucyjności § 12 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r. powoduje, że zarówno w sprawach toczących się na skutek skargi o wznowienie postępowania, jak i w sprawach wszczętych przed 1 sierpnia 2015 r. i dotychczas niezakończonych w danej instancji, przy zasądzeniu zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach dotyczących świadczeń z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego zastosowanie będzie mieć § 6 rozporządzenia z 2002 r., stanowiący *lex generalis* wobec pozostałych przepisów tego aktu normatywnego.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.