

Warszawa, dnia 18 maja 2018 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWNY I POSTĘPOWAŃ PRZED
TRYBUNAŁEM KONSTITUCYJNYM

RCL.DPPTK.590.3/2018

INFORMACJA

**o wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie o sygn. akt SK 25/15¹**

I. Problem prawny.

Trybunał Konstytucyjny rozpoznał skargę konstytucyjną dotyczącą **problematyki rozliczania kosztów postępowania sądowego w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego.**

Podstawowe zarzuty Skarżącego dotyczyły § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu², w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., zgodnie z którym stawka minimalna za czynności adwokackie w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego wynosiła 60 zł. Zdaniem Skarżącego rozłożenie ciężaru kosztów procesu w ten sposób, że strona (ubezpieczony) wygrywająca postępowanie nie może uzyskać od przeciwnika procesowego (organ rentowy) zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w wysokości odpowiadającej faktycznie przez nią poniesionym kosztom, narusza prawo do sądu oraz odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz zasadę równorzędności stron, a także godzi w zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Zdaniem Skarżącego kwestionowany przepis uniemożliwia uwzględnienie faktycznego nakładu pracy profesjonalnego pełnomocnika oraz kosztów z nim związanych, które ponosi reprezentowana przez niego strona, a tym samym – uniemożliwia otrzymanie przez stronę najpełniejszej rekompensaty słusznie i koniecznie poniesionych w toku postępowania wydatków.

¹ Sentencja została ogłoszona w Dz. U. w dniu 6 marca 2018 r. pod poz. 479.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 461 oraz z 2015 r. poz. 616 i 1079.

II. Wzorzec kontroli.

Skarżący wywiódł, iż zaskarżony przepis regulujący stawkę minimalną za czynności adwokackie w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, w określonym w skardze konstytucyjnej zakresie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 (prawo do sądu) i art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawnego) w związku z art. 32 ust. 1 (równość wobec prawa) w związku z art. 31 ust. 3 (klauzula limitacyjna korzystania z konstytucyjnych wolności i praw) oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (upoważnienia do wydawania rozporządzeń), a także z art. 64 ust. 1 i 2 (ochrona prawa własności) w związku z art. 64 ust. 3 (klauzula limitacyjna prawa własności) Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Skarżący podniósł, iż stawka przewidziana w zakwestionowanym 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 Społecznych z konieczności zwrotu kosztów zastępstwa procesowego stronie wygrywającej, czym godzi w jej prawo własności i stanowi przejaw nierównego traktowania. Ponadto dodał, że 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.

III. Treść orzeczenia.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 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 RP,
- b) **jest niezgodny** z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Trybunał odnosząc się do powołanych przez Skarżącego wzorców konstytucyjnych, w pierwszej kolejności odniósł się do zarzutu naruszenia art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 Konstytucji, uznając zarzuty skargi konstytucyjnej za chybione. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił stanowiska Skarżącego, że brak zaliczenia wszystkich poniesionych kosztów zastępstwa procesowego do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata z wyboru narusza w sposób nieproporcjonalny prawo do sądu. Trybunał wyjaśnił, że Konstytucja w art. 45 ust. 1 nie gwarantuje zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw. W ocenie Trybunału 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.

W dalszej części rozważań Trybunał Konstytucyjny odniósł się niezgodności § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. z zasadą równej ochrony praw majątkowych w powiązaniu z zasadą proporcjonalności. W uzasadnieniu Trybunału znalazło się wyjaśnienie celu regulacji, który to miał zapewniać zwrot 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 nakład pracy jej pełnomocnika. Niezależnie jednak od tego, czy stawka 60 zł uznana zostałaby za adekwatną albo nieadekwatną w dacie wejścia w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 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. Trybunał ponadto zwrócił uwagę, że w 2002 r. kwota 60 zł stanowiła 7,98% minimalnego wynagrodzenia za pracę, które wynosiło wówczas 760 zł, zaś w 2014 r. (gdy sądy ubezpieczeń społecznych rozpatrywały

sprawę skarżącego) – już tylko 3,57% minimalnego wynagrodzenia, które wynosiło 1680 zł; 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 nie ulega wątpliwości, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych – ze względu na skomplikowaną materię stanów faktycznych i prawnych – prawidłowe prowadzenie swoich spraw przez jednostki często wymaga korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej. Zastępstwo prawne wykonywane przez adwokatów i radców prawnych wiąże się, co do zasady, z dużym nakładem pracy pełnomocników (m.in. analiza materiału dowodowego, przepisów oraz orzecznictwa, przygotowywanie pism procesowych, formułowanie wniosków dowodowych, udział w rozprawach).

Trybunał dodatkowo podkreślił, że kwestionowany przepis jest wyrazem tego, iż 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 Ministra Sprawiedliwości z 28 września 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 z 29 lipca 2015 r.), a następnie do 360 zł (§ 9 ust. 2 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w pierwotnym brzmieniu).

Podsumowując swe rozważania, Trybunał stwierdził, iż 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 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r.), że badana 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 stawki minimalnej). Innymi słowy, § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sposób nieproporcjonalny doprowadził do ograniczenia praw majątkowych stron postępowania w sprawach o świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego.

IV. Wskazówki dla prawodawcy.

Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż 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.

Piotr Ołdak
Wicedyrektor
Departamentu Prawnego i Postępowań przed
Trybunałem Konstytucyjnym
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym przy pomocy ważnego
kwalifikowanego certyfikatu/

Sprawę prowadzi: Katarzyna Grzelak - Bach