

51/A/2017

WYROK

z dnia 21 czerwca 2017 r.

Sygn. akt SK 35/15*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący

Leon Kieres

Lech Morawski – 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 21 czerwca 2017 r., skargi konstytucyjnej B.K.A. o zbadanie zgodności:

§ 12 ust. 1 pkt 1 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) z art. 2, art. 32 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

§ 12 ust. 1 pkt 1 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., w zakresie określającym wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 10 kwietnia 2015 r. (wniesionej do Trybunału 13 kwietnia 2015 r. – data nadania), uzupełnionej pismem procesowym z 16 lipca 2015 r., B.K.A. (dalej: skarżąca) wniosła o stwierdzenie niezgodności § 12

* Sentencja została ogłoszona dnia 26 czerwca 2017 r. w Dz. U. poz. 1243.

ust. 1 pkt 1 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.) z art. 2, art. 32 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji.

1.1. Stan faktyczny poprzedzający wniesienie skargi konstytucyjnej.

Wyrokiem z czerwca 2014 r. Sąd Rejonowy w P. zasądził na rzecz skarżącej kwotę 22 500 zł tytułem odszkodowania za nieuzasadnione wypowiedzenie skarżącej umowy o pracę (art. 45 § 1 w związku z art. 47¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.) oraz kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, stanowiącej czterokrotność stawki minimalnej, o której mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.

Od powyższego rozstrzygnięcia apelację złożyła strona pozwana, skarżąca zaś – zażalenie na wysokość przyznanych kosztów zastępstwa prawnego.

W złożonym zażaleniu skarżąca argumentowała, że w sprawie zastosowanie powinny mieć § 12 ust. 1 pkt 2 w związku z § 6 pkt 5 w związku z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. Na podstawie tych przepisów skarżąca powinna była otrzymać zwrot kosztów zastępstwa prawnego w wysokości 7 200 zł (obliczonej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.), a nie 240 zł (obliczonej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 1 w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.).

Wyrokiem z listopada 2014 r. Sąd Okręgowy w P. oddalił apelację strony pozwanej, oddalił zażalenie skarżącej oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz skarżącej kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania drugoinstancyjnego. W ocenie sądu drugiej instancji sprawę o przywrócenie do pracy oraz sprawę o odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę należy traktować jednakowo, gdyż sprawy te są co do zasady takie same i wymagają porównywalnego nakładu sił pełnomocnika; tym samym zastosowanie przez sąd pierwszej instancji stawki określonej w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. było prawidłowe.

1.2. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

W ocenie skarżącej, zasądzone kwoty tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego przed sądem pierwszej instancji oraz przed sądem drugiej instancji nie odpowiadają nakładom rzeczywiście przez nią poniesionym. Zgodnie z treścią art. 98 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.; dalej: k.p.c.) strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Przepis ten jednak nie spełnia swojej roli w sprawach z zakresu prawa pracy, bowiem stawki minimalne określone w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie nie są ustalone na realnym poziomie, pozwalającym czynić zadość słusznemu prawu strony wygrywającej spór sądowy do zwrotu poniesionych kosztów pomocy prawnej.

Skarżąca podkreśliła, że w przedmiotowej sprawie korzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika było w pełni uzasadnione, co znalazło odzwierciedlenie w przyznaniu jej przez sąd pierwszej instancji kwoty stanowiącej czterokrotność stawki minimalnej określonej na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. Sąd pierwszej instancji dostrzegł więc, że nakład pracy pełnomocnika skarżącej był duży. Jednakże kwota ta w dalszym ciągu była – zdaniem skarżącej – rażąco niska i nieadekwatna do rzeczywiście poniesionych przez nią kosztów.

Skarżąca podniosła, że kwestionowany przepis ustala stawkę minimalną, przysługującą adwokatom za udzielenie pomocy prawnej w sprawach z zakresu prawa pracy w wysokości 60 zł. Sprawy o odszkodowanie z zakresu prawa pracy nie różnią się od innych spraw cy-

wilnych o charakterze odszkodowawczym. Sprawy tego typu należą do spraw kosztownych w ich prowadzeniu przez adwokata.

W postępowaniu sądowym z zakresu prawa pracy zwolniony pracownik już na samym początku jest stroną słabszą. Z reguły dysponuje on mniejszym budżetem, jak również nie ma dostępu do wszystkich dokumentów, mogących stanowić dowód w sprawie, którymi z kolei dysponuje pracodawca, w ujawnieniu których z oczywistych względów nie ma on interesu. Tym samym podstawa prawna do zasądzenia kosztów rażąco niskich i odbiegających od rzeczywistych nakładów pracy na przygotowanie sprawy przez pełnomocnika stanowi ograniczenie prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji).

W ocenie skarżącej w jej sprawie została także naruszona zasada równości. Zgodnie z art. 98 k.p.c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest bowiem zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia jego praw, a skoro tak, to zasądzona kwota z tytułu zastępstwa prawnego powinna być liczona na zasadach określonych w art. 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2002 r., na mocy którego wynagrodzenie za odszkodowanie inne niż wymienione w pkt 4 – wynosi 75% stawki obliczonej na podstawie § 6 tego rozporządzenia od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy. Przepis ten nie znalazł zastosowania w sprawie.

Skarżąca podniosła również, że kwestionowany przepis narusza art. 2 Konstytucji, z którego można wywieść zasady demokratycznego państwa prawnego, praworządności i sprawiedliwości społecznej. Wysokość stawki minimalnej określonej w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., zasądzanej na rzecz strony wygrywającej z tytułu kosztów zastępstwa prawnego, prowadzi do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż uniemożliwia stronie pokrzywdzonej zaspokojenie swoich słuszných roszczeń.

2. Zarządzeniem sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 30 września 2015 r. (sygn. Ts 146/15) skarga konstytucyjna została przekazana do rozpoznania merytorycznego, zaś zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 13 października 2015 r. zarejestrowana pod sygn. akt SK 35/15.

3. W piśmie z 4 listopada 2015 r. (znak: RCL.DPTK.023.32/2015) Prezes Rządowego Centrum Legislacji, działający z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, poinformował, że Rada Ministrów – na podstawie art. 135 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 1064; dalej: ustawa o TK z 2015 r.) – nie zgłasza swojego udziału w postępowaniu.

4. Pismem z 10 listopada 2015 r. (znak: IV.510.200.2015.AGR) Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej też: Rzecznik lub RPO) – na podstawie art. 56 pkt 10 ustawy o TK z 2015 r. – zgłosił swój udział w postępowaniu. Z kolei w piśmie z 4 grudnia 2015 r. wniósł o orzeczenie, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., jest niezgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Rzecznik stwierdził, że przepisy nakładające obowiązki uiszczenia (poniesienia) kosztów sądowych, a w szczególności normy limitujące możliwość uzyskania zwrotu kosztów procesu przez zwycięzcę sporu sądowego, winny być rozpatrywane z punktu widzenia dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu w kontekście zasady proporcjonalności. Regulacje dotyczące kosztów postępowania są bowiem ściśle związane z realizacją konstytucyjnych reguł porządku prawnego, które gwarantują skuteczną ochronę praw jednostek przez dostęp do sądu. Kwestia prawnych ograniczeń w możliwości uzyskania od przeciwnika procesowego zwrotu poniesionych kosztów procesu może być oceniana w płaszczyźnie ingerencji w prawo dostępu do sądu. Świadomość braku możliwości uzyskania zwrotu kwot uiszczonych celem zapewnienia celowego dochodzenia praw bądź celowej obrony

w wypadku wygrania sporu sądowego może oddziaływać na treść decyzji danego podmiotu co do skorzystania z przysługującej mu drogi sądowej. Brak możliwości uzyskania zwrotu wydatków poniesionych na pełnomocnika mimo wygrania sprawy rodzi pytanie, czy stronie zapewniono sprawiedliwe rozpoznanie sprawy przez sąd. Regulacja limitująca możliwość uzyskania zwrotu od przeciwnika procesowego zasadnie poniesionych kosztów procesowych powinna być efektem starannego wyważenia kolidujących dóbr jednostkowych i ogólnospołecznych.

RPO stwierdził, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. stanowi ograniczenie konstytucyjnie ugruntowanego prawa do sądu w zakresie tej jego składowej, która dotyczy samego prawa dostępu do sądowego rozpoznania sprawy zgodnie z indywidualnym interesem danego podmiotu. Treść zaskarżonego przepisu może negatywnie oddziaływać na decyzję danego podmiotu co do skorzystania z prawa skierowania sprawy pracowniczej do sądu powszechnego. W obawie przed brakiem zwrotu kwot wydatkowanych na prawnika strona może zrezygnować z drogi sądowej. Strona może też podjąć decyzję, by w sporze przeciwko pracodawcy działać bez pomocy prawnej. W takim wypadku prawo dostępu do sądu także ulega stosownemu umniejszeniu. Należyty dostęp do sądu wymaga bowiem korzystania z pomocy prawnika w sprawach skomplikowanych, zwłaszcza gdy przeciwnik procesowy z reguły posiada przewagę organizacyjno-finansową, czy też realizuje swoje uprawnienia procesowe przy udziale fachowej pomocy prawnej.

Zdaniem Rzecznika ustalenie stawki minimalnej w sposób rażąco niski, tj. z drastyczną dysproporcją w stosunku do ustalonych rynkowo stawek za usługi pełnomocników zawodowych, godzi w prawo do sądu strony wygrywającej spór sądowy, która mimo wygrania sprawy nie będzie mogła zrekompensować sobie słusznie poniesionych wydatków. W ocenie RPO określenie stawki minimalnej na kwotę 60 zł w sprawach z odwołań od wypowiedzenia albo rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia przez pracodawcę nie jest niezbędne dla ochrony praw i wolności innych osób; określenie stawki minimalnej w sprawach pracowniczych w sposób rażąco odbiegający od uwarunkowań rynkowych może sprzyjać utrwalaniu nieprawidłowości w działaniach pozwanego pracodawcy. Nie skłania ono bowiem do zwiększenia staranności w działaniach pracodawców podejmowanych wobec pracowników w sytuacji, gdy jedyną konsekwencją finansową błędnych decyzji pozostaje konieczność zwrotu pracownikowi jedynie kwoty 60 zł. Ponadto – zdaniem Rzecznika – poprzez zbędne limitowanie zakresu zwrotu kosztów procesu, strona poszukująca ochrony sądowej zostaje obciążona finansowym ryzykiem związanym z prowadzeniem sprawy, niezależnie od wyniku sprawy (treści rozstrzygnięcia sądowego).

5. W piśmie z 7 grudnia 2015 r. (sygn. akt PG VIII TK 112/15) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o orzeczenie, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim określa wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. W pozostałym zaś zakresie wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 2015 r. ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

5.1. Prokurator Generalny rozważył kwestię mocy obowiązującej § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. Przepis ten w dniu wniesienia skargi konstytucyjnej stanowił, że stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy – 60 zł. Regulacja ta została zmieniona rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2015 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieo-

placonej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. poz. 1079; dalej: rozporządzenie zmieniające), które podwyższyło stawkę minimalną do 180 zł. Na mocy § 2 rozporządzenia zmieniającego, do spraw wszczętych przed dniem jego wejścia w życie stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Treść wskazanego unormowania intertemporalnego dowodzi, że zaskarżony § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w brzmieniu sprzed nowelizacji może mieć zastosowanie do stanów faktycznych powstałych przed tą nowelizacją, a zatem nie utracił on mocy obowiązującej. Nie zachodzi więc przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 104 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK z 2015 r.

5.2. Prokurator Generalny przypomniał też, że art. 2 oraz art. 32 Konstytucji, powołane „samodzielnie”, nie mogą stanowić wzorców kontroli w postępowaniu w sprawie skargi konstytucyjnej, gdyż z wyrażonych w nich zasad nie wynikają wprost żadne konkretne wolności lub prawa obywatelskie. Niezależnie od tego wskazał, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. nie wprowadza żadnego zróżnicowania stron postępowania ani na podstawie kryterium ról procesowych, ani kryterium materialnoprawnego. Z tych względów należy uznać, że postępowanie w zakresie powołanych wzorców kontroli podlega umorzeniu.

5.3. Prokurator Generalny ocenił, czy § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. jest zgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Odnosząc się do zagadnienia przedmiotu zaskarżenia, zauważył, że w skardze konstytucyjnej zakwestionowano § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w całości. Stan faktyczny sprawy, na tle której przedstawiono skargę konstytucyjną, wskazuje jednak, że zastosowanie tego unormowania miało miejsce jedynie w zakresie, w jakim określa wysokość stawki minimalnej opłaty za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę. Z tego względu tylko w tym zakresie § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. może być poddany badaniu pod względem zgodności z przedstawionym wzorcem kontroli konstytucyjności. W pozostałym zakresie, który obejmuje pozostałe rodzaje spraw, do których stosuje się stawkę minimalną, określoną w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5.3.1. Prokurator Generalny uznał, że stan faktyczny sprawy i argumenty skarżące wskazują, że konstytucyjne wątpliwości skarżącej, sformułowane względem § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., dotyczą tego aspektu jego stosowania, zgodnie z którym stawka minimalna opłaty za czynności adwokackie stanowi podstawę zasądzenia wynagrodzenia adwokata w ramach rozliczenia kosztów procesu od przeciwnika procesowego. Wynagrodzenie to może zostać ostatecznie ukształtowane na poziomie od jednokrotności do sześciokrotności stawki minimalnej, z zastrzeżeniem, że nie może przewyższać wartości przedmiotu sprawy (§ 2 rozporządzenia z 2002 r.).

Prokurator Generalny podkreślił, że literalna wykładnia § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2002 r. może sugerować, iż do katalogu wskazanych w nim spraw o odszkodowanie z zakresu prawa pracy należy zaliczyć również sprawy o odszkodowanie z tytułu rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę bez wypowiedzenia z naruszeniem przepisów prawa (art. 56 § 1 w związku z art. 58 k.p.) oraz o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia przez pracodawcę umowy zawartej na czas nieoznaczony (art. 45 § 1 i 2 k.p.).

Prokurator Generalny przywołał orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące kosztów zastępstwa prawnego w sprawach pracowniczych. Podkreślił, że zasadnicze znaczenie dla linii orzeczniczej ma uchwała Sądu Najwyższego o mocy zasady prawnej z 24 lutego 2011 r., sygn. akt I PZP 6/10 (OSNP 2011, nr 21-22, poz. 268), zgodnie z którą „[p]odstawę zasądzenia przez sąd opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego w sprawie ze sto-

sunku pracy o odszkodowanie, o którym mowa w art. 56 § 1 w związku z art. 58 k.p., stanowi stawka minimalna określona w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia [z 2002 r.]”.

Prokurator Generalny stwierdził, że rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie, na tle której wywiedziono skargę konstytucyjną, oparte jest na ugruntowanej i jednolitej wykładni § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., a pośrednio – wykładni § 12 ust. 1 pkt 2 tego aktu normatywnego. W sprawie, w związku z którą wywiedziono skargę konstytucyjną, skarżąca przedstawiła, oparte na art. 45 § 1 w związku z art. 47¹ k.p., roszczenie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę. Zaskarżony § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. zastosowano więc w zakresie, w jakim określa wysokość stawki minimalnej opłaty za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę. W tym też zakresie przepis ten zakwestionowano, jako niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

5.3.2. Prokurator Generalny przypomniał, że podstawowe regulacje, dotyczące kosztów postępowania cywilnego, są zawarte w kodeksie postępowania cywilnego oraz ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1025, ze zm.), to jednak szczegółowe reguły, dotyczące poszczególnych rodzajów kosztów, wynikają z aktów wykonawczych, w tym z rozporządzenia z 2002 r.

Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c., koszty procesu to „koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony”. Do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony (art. 98 § 3 k.p.c.).

Ponoszenie kosztów postępowania cywilnego jest regulowane przez dwie podstawowe zasady: zasadę odpłatności wymiaru sprawiedliwości oraz zasadę odpowiedzialności za wynik procesu. Pierwsza z nich jest wyrażona w art. 520 § 1 k.p.c., a druga wynika z art. 98 § 1 k.p.c. i jest doprecyzowana w kolejnych przepisach kodeksu postępowania cywilnego. Wskazane zasady nie mają charakteru absolutnego i są korygowane przez 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, zasady słuszności oraz zasady kompensaty.

5.3.3. Stawka minimalna określona w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. – zdaniem Prokuratora Generalnego – znacznie odbiega od rzeczywistych kosztów ponoszonych przez strony na rzecz pełnomocników procesowych, zatem w sytuacji wygrania sprawy i zasądzenia przez sąd pracy na rzecz pracownika zwrotu kosztów postępowania na podstawie zaskarżonego przepisu zwrócona kwota nie pokryje rzeczywistego wynagrodzenia pełnomocnika. Powód nie odzyska środków finansowych, które musiał wydatkować, by skorzystać z pomocy adwokata. Nie ułatwia to dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej, obciążając pracownika pragnącego z takiej pomocy skorzystać, a w konsekwencji kwestionowane rozwiązanie nie ułatwia realizacji prawa do sądu. Pracownik stać będzie zatem przed sądem samodzielnie (bez pełnomocnika) albo koszty udziału pełnomocnika poniesione przez powoda będą znacznie wyższe niż wynika to z kwestionowanego § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. i zostaną poniesione przez pracownika niezależnie od wyniku sprawy, zwiększając koszty wytoczenia powództwa o odszkodowanie. Niska stawka za czynności adwokackie, chroniąc pracownika przed nadmiernymi konsekwencjami przegranej sprawy, pozbawia go pełnego zwrotu kosztów jej prowadzenia w razie wygranej, a także oznacza, że ze względu na konieczność poniesienia ciężaru finansowego dochodzenia uzasadnionych roszczeń przez stronę, a nie jej przeciwnika procesowego, może powodować rezygnację z ich dochodzenia.

6. W piśmie z 8 grudnia 2015 r. (znak: DL-VII-4670-32/15) stanowisko w sprawie za-
jął Minister Sprawiedliwości, który wniósł o orzeczenie, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z
2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., jest zgodny z art. 2, art. 32 i art. 45
ust. 1 Konstytucji.

6.1. Minister przypomniał, że okoliczności społeczno-gospodarcze spowodowały po-
nowne oszacowanie wymaganego nakładu pracy ze strony adwokata, które uzasadniło m.in.
podwyższenie stawki minimalnej, o której mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.,
z 60 zł do 180 zł. Zmiana ta nastąpiła 1 sierpnia 2015 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporzą-
dzenia zmieniającego. W § 2 rozporządzenia zmieniającego przesądzono, że do spraw
wszczętych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosowany będzie przepis w dotych-
czasowym. brzmieniu do czasu zakończenia postępowania w danej instancji. Ponadto Mini-
ster Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za
czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800), które podwyższyło stawkę, o której mowa w
przedmiotowej sprawie, i ustaliło ją w wysokości 360 zł (§ 9 ust. 1 pkt 1). Powołane rozpo-
rządzenie weszło w życie 1 stycznia 2016 r.

6.2. Minister podkreślił, że zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. –
Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze) opłaty
za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tej ustawy, Mini-
ster Sprawiedliwości został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wysokości
opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących pod-
stawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając
na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w art. 16 ust.
3 prawa o adwokaturze, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uza-
sadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata. W świe-
tle art. 16 ust. 3 prawa o adwokaturze Minister Sprawiedliwości został zobligowany do okre-
ślenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których
mowa w art. 16 ust. 1 tej ustawy, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymaga-
ny nakład pracy adwokata.

6.3. Zdaniem Ministra stawka minimalna stanowi jeden z elementów uwzględnianych
w procesie zasądzania kosztów zastępstwa prawnego. Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia z
2002 r. podstawę zasądzenia opłaty za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego sta-
nowią stawki minimalne określone w treści rozporządzenia, przy czym opłata ta nie może być
wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sporu. Za-
sądzając opłatę sąd jest obowiązany wziąć pod uwagę niezbędny nakład pracy adwokata, a
także charakter sprawy i wkład pracy adwokata w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i roz-
strzygnięcia (§ 2 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r.). Z tego wynika, że opłata za czynności ad-
wokackie z tytułu zastępstwa prawnego zasądzona przez sąd może być niższa od wynagro-
dzenia uzgodnionego w umowie z klientem. Stawki minimalne stanowią punkt odniesienia
nie tylko w wypadku zasądzania kosztów zastępstwa prawnego na rzecz strony reprezentowa-
nej przez adwokata z wyboru, ale także w sytuacji zasądzania kosztów nieopłaconej pomocy
prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu ponoszonych przez Skarb Pań-
stwa.

6.4. Minister Sprawiedliwości zauważył, że w zakresie zarzutu niezgodności § 12 ust.
1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny w wy-
roku z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94) odniósł się do
analogicznej regulacji zawartej w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 wrze-

śnia 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490) i orzekł, iż tak określona stawka jest zgodna z przywołanymi przepisami ustawy zasadniczej. Trybunał w tym orzeczeniu podkreślił, że prawodawca nie ma pełnej swobody w ustalaniu wysokości stawek. Należy dążyć do tego, aby pozostawały one w rozsądnej proporcji do rodzaju spraw, ale nie wyklucza to wskazania i innych kryteriów w upoważnieniu do wydania rozporządzenia, którymi winien kierować się Minister Sprawiedliwości. Uzasadnione wydaje się też pozostawienie sądom pewnej swobody oceny w zakresie ustalania kosztów, gdyż bez względu na rodzaj spraw, wkład pracy pełnomocnika, ze względu na przebieg postępowania, może być różny.

6.5. Minister stwierdził, że nie jest zasadne stanowisko skarżącej, iż ukształtowana w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. stawka minimalna narusza konstytucyjne prawo do sądu. Określenie tej stawki minimalnej na wysokim poziomie (albo w ogóle wyeliminowanie jej z systemu prawa) oznaczałoby, że część osób zrezygnowałaby z dochodzenia swoich praw na drodze sądowej w obawie przed kosztami sądowymi, jakie musiałyby ponieść w wypadku przegrania sporu sądowego. Kwestia ustalenia wysokości opłat za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości jest związana z konstytucyjnym prawem jednostki do sądu. Jedną z faktycznych przeszkód w dostępie do sądu mogą być nadmiernie duże koszty postępowania. Artykuł 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, ze zm.) przyznaje wśród innych praw procesowych również prawo do rzetelnego procesu sądowego. Obejmuje ono nie tylko prawo dostępu do sądu, lecz także prawo do skutecznej obrony swojego stanowiska. Możliwość skutecznej obrony swoich praw mogłaby doznać ograniczenia z uwagi na możliwość obciążenia zwrotem wysokich kosztów zastępstwa prawnego na rzecz ewentualnego przeciwnika. Strona w takiej sytuacji może zaniechać sądowego dochodzenia swoich praw z uwagi na obawę ewentualnego poniesienia wysokich kosztów zastępstwa prawnego w wypadku przegrania sporu.

Zdaniem Ministra nie zasługuje na aprobatę stanowisko skarżącej, że o niekonstytucyjności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. świadczy zastosowanie go w danej sprawie przez sądy obu instancji zamiast § 12 ust. 1 pkt 2 tego aktu normatywnego, który w jej ocenie powinien być podstawą do ustalenia wysokości zasądzonych opłat. Zastosowanie danego przepisu nie może mieć wpływu na ocenę jego zgodności z Konstytucją, gdyż nie jest on kryterium tej oceny.

Minister Sprawiedliwości podkreślił, że przy rozstrzyganiu omawianej kwestii sądy kierowały się wskazaniem Sądu Najwyższego zawartym w uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 24 lutego 2011 r. w sprawie I PZP 6/10, a obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak i interes obywateli, co pozostaje w zgodzie z ogólną zasadą proporcjonalności, wywodzoną z art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. Rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

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: uotpTK) – z wyjątkiem art. 1-6 (które weszły w życie 20 grudnia 2016 r.) oraz art. 16-32 (które wejdą w życie 1 stycznia 2018 r.). W myśl art. 9 przepisów wprowadzających, do postępowań przed Trybunałem, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie uotpTK, 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 uotpTK.

2. Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 uotpTK 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. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną 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; dalej: ustawa o TK z 2015 r.), 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: uotpTK) – 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 uotpTK.

2. Dopuszczalność kontroli zaskarżonego przepisu mimo jego uchylenia.

2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem zaskarżenia uczyniono § 12 ust. 1 pkt 1 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.) w brzmieniu następującym: „Stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa pracy o: (...) nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy – 60 zł”.

Na mocy § 1 pkt 3 lit. a 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) przepis ten z dniem 1 sierpnia 2015 r. otrzymał następujące brzmienie: „Stawki minimalne wynoszą w sprawach z zakresu prawa pracy o: (...) nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy – 180 zł”. Jednocześnie, w myśl § 2 rozporządzenia zmieniającego, 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, że stawka minimalna w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy wynosi 360 zł (§ 9 ust. 1 pkt 1). 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. a 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 z 2016 r.), z dniem 27 października 2016 r. stawka przewidziana w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2015 r. została obniżona do 180 zł. Jednocześnie, w myśl § 2 rozporządzenia 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.

2.2. Ze względu na to, że rozpatrywana skarga konstytucyjna została wniesiona do Trybunału Konstytucyjnego zanim nastąpiła zmiana zaskarżonego przepisu, a następnie uchylenie rozporządzenia z 2002 r., Trybunał rozważył możliwość badania – nieobowiązującego już – brzmienia § 12 ust. 1 pkt 1 tego aktu normatywnego ze względu na dyspozycje art. 59 ust. 1 pkt 4 oraz art. 59 ust. 3 uotpTK.

2.3. Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK, Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał. Podkreślenia jednak wymaga, że z art. 59 ust. 3 uotpTK wynika, że art. 59 ust. 1 pkt 4 tej ustawy nie stosuje się, jeżeli w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

Trybunał Konstytucyjny dostrzega, że nie jest tak, iżby zainicjowanie postępowania w sprawie kontroli konstytucyjnej w trybie skargi konstytucyjnej w odniesieniu do przepisu, który przed wydaniem wyroku Trybunału utracił moc obowiązującą (został zmieniony albo uchylony) było równoznaczne z zaistnieniem sytuacji, o której jest mowa w art. 59 ust. 3 uotpTK. W kontekście art. 59 ust. 3 uotpTK podkreślenia wymaga, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego – utrwalonym na gruncie art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., sta-

nowiącego odpowiednik obowiązującej regulacji – przesłanką uzasadniającą kontrolę konstytucyjności przepisu jest ustalenie, że zachodzi związek pomiędzy kwestionowanym uregulowaniem a ochroną konstytucyjnych praw i wolności. Związek ten zachodzi wówczas, gdy spełnione są trzy przesłanki:

- po pierwsze – przepis będący przedmiotem oceny zawiera treści normatywne odnoszące się do sfery praw i wolności konstytucyjnie chronionych;
- po drugie – nie istnieje żaden alternatywny instrument prawny (poza ewentualnym uznaniem przepisu za niekonstytucyjny), który mógłby spowodować zmianę sytuacji prawnej ukształtowanej definitywnie, zanim ów przepis utracił moc obowiązującą;
- po trzecie – ewentualna eliminacja danego przepisu z systemu prawnego stanowić będzie skuteczny środek przywrócenia ochrony praw naruszonych obowiązywaniem kwestionowanej regulacji prawnej.

O ile uwzględnienie powyższych przesłanek nie zawsze może dać wynik jednoznaczny, za trafną należy uznać dyrektywę interpretacyjną art. 39 ust. 3 ustawy o TK z 1997 r., wyrażoną w wyroku TK z 12 grudnia 2000 r. o sygn. SK 9/00 (OTK ZU nr 8/2000, poz. 297), a która zachowuje aktualność na gruncie art. 59 ust. 3 obowiązującej uotpTK, zgodnie z którą „[w] razie wątpliwości w tym względzie domniemanie przemawia na rzecz merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej”.

2.4. Z uwagi na – z jednej strony – postulowaną przez skarżącą ochronę jej konstytucyjnych praw i wolności (por. wyrok TK z 14 września 2009 r., sygn. SK 47/07, OTK ZU nr 8/A/2009, poz. 122), zwłaszcza, że i tak nowelizacja zaskarżonego przepisu, dokonana § 1 pkt 3 lit. a rozporządzenia zmieniającego, jak i uchylenie całego rozporządzenia z 2002 r. przez § 22 rozporządzenia z 2015 r., nie wpłynęły na modyfikację położenia prawnego skarżącej, z drugiej zaś – treść przepisów intertemporalnych zawartych w § 2 rozporządzenia zmieniającego oraz § 21 rozporządzenia z 2015 r., z których wynika, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. (w brzmieniu sprzed jego zmiany dokonanej 1 sierpnia 2015 r.) ma nadal zastosowanie w sprawach wszczętych i niezakończonych w danej instancji przed 1 sierpnia 2015 r., Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wydanie orzeczenia w przedmiocie konstytucyjności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w brzmieniu obowiązującym przed 1 sierpnia 2015 r. (czyli nieobowiązującym w dacie orzekania przez Trybunał Konstytucyjny) jest dopuszczalne.

2.5. Tym samym w niniejszej sprawie nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 4 uotpTK.

3. Ustalenie, że skarga konstytucyjna nie jest w istocie skargą na stosowanie prawa.

3.1. Niezależnie od ustalenia poczynionego w punkcie 2 cz. III niniejszego uzasadnienia Trybunał rozważył, czy w niniejszej sprawie nie zakwestionowano w istocie aktu stosowania prawa.

3.2. W stanie faktycznym poprzedzającym wniesienie analizowanej skargi konstytucyjnej skarżąca wniosła pozew o zasądzenie na jej rzecz odszkodowania w kwocie 22 500 zł z tytułu nieuzasadnionego wypowiedzenia jej umowy o pracę (art. 45 § 1 w związku z art. 47¹ ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.; dalej: k.p.).

Wyrokiem z 12 czerwca 2014 r. sąd pracy pierwszej instancji zasądził na rzecz skarżącej kwotę 22 500 zł tytułem odszkodowania za nieuzasadnione wypowiedzenie skarżącej

umowy o pracę oraz kwotę 240 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego, stanowiącej czterokrotność stawki minimalnej, o której mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.

Powyższe rozstrzygnięcie – w zakresie zasądzonych kosztów postępowania – skarżąca zaskarżyła zażaleniem, w którym argumentowała, że w sprawie zastosowanie powinny mieć § 12 ust. 1 pkt 2 w związku z § 6 pkt 5 w związku z § 2 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. Na podstawie tych przepisów skarżąca – jej zdaniem – powinna była otrzymać zwrot kosztów zastępstwa prawnego w wysokości 7 200 zł (obliczonej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 2 w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.), a nie 240 zł (obliczonej na podstawie § 12 ust. 1 pkt 1 w związku z § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2002 r.). Apelację od tego orzeczenia wniosła również strona pozwana.

Wyrokiem z 28 listopada 2014 r. sąd pracy drugiej instancji oddalił apelację strony pozwanej, oddalił zażalenie skarżącej oraz zasądził od strony pozwanej na rzecz skarżącej kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania drugoinstancyjnego. W ocenie sądu drugiej instancji sprawę o przywrócenie do pracy oraz sprawę o odszkodowanie za niezgodne z prawem rozwiązanie umowy o pracę należy traktować jednakowo, gdyż sprawy te są co do zasady takie same i wymagają porównywalnego nakładu sił pełnomocnika.

3.3. Istota problemu sprowadza się zatem do ustalenia, czy sprawy z zakresu prawa pracy, w których pracownik zarzuca pracodawcy nieuzasadnione lub niezgodne z prawem wypowiedzenie albo niezgodne z prawem rozwiązanie stosunku pracy, ale w pozwie nie domaga się przywrócenia do pracy (odpowiednio: art. 45 § 1 oraz art. 56 § 1 k.p.), tylko zasądzenia odszkodowania (odpowiednio: art. 45 § 1 *in fine* oraz art. 56 § 1 *in fine* k.p.), powinny być traktowane jako sprawy, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., czy też podchodzą one pod hipotezę § 12 ust. 1 pkt 2 tego aktu normatywnego. Innymi słowy, czy zasądzenie na rzecz skarżącej zwrotu kosztów postępowania na podstawie § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. było li tylko jednostkowym (i nieprawidłowym) aktem stosowania prawa, czy też w istocie wiązało się z utrwalonym w orzecznictwie rozumieniem tego przepisu, na co wskazuje Prokurator Generalny w swoim stanowisku.

3.4. Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego w kontekście hierarchicznej zgodności z Konstytucją są wyłącznie akty normatywne. Trybunał Konstytucyjny co do zasady nie ocenia indywidualnych aktów stosowania prawa i nie ma charakteru *sui generis* instancji weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe czy ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. W konsekwencji przedmiotem skargi konstytucyjnej może być wyłącznie ocena hierarchicznej zgodności norm prawnych. Jednostka może zatem przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu skargę konstytucyjną co do zgodności aktu normatywnego z przepisami Konstytucji, które wyrażają (kreują) wolności lub prawa człowieka i obywatela (por. np. postanowienie TK z 27 maja 2015 r., sygn. Ts 71/14, OTK ZU nr 5/B/2015, poz. 451).

3.5. Trybunał zauważa, że kwestia podstawy zasądzenia przez sąd kosztów postępowania w związku z czynnościami adwokackimi oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1997 r.), zawierającego identyczną konstrukcję normatywną jak zaskarżony w niniejszej sprawie przepis, Sąd Najwyższy uznał, iż „[w] sprawie toczącej się na skutek odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę należy przyjmować jednakową podstawę do zasądzania kosztów zastępstwa prawnego,

3.5.1. W okresie obowiązywania § 14 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 1997 r.), zawierającego identyczną konstrukcję normatywną jak zaskarżony w niniejszej sprawie przepis, Sąd Najwyższy uznał, iż „[w] sprawie toczącej się na skutek odwołania od wypowiedzenia umowy o pracę należy przyjmować jednakową podstawę do zasądzania kosztów zastępstwa prawnego,

niezależnie od wyboru żądania” (uchwała SN z 7 sierpnia 2002 r., sygn. akt III PZP 15/02, OSNAPiUS 2003, nr 12, poz. 285).

W uzasadnieniu przytoczonej uchwały Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że roszczenie o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne (a po rozwiązaniu umowy o pracę – o przywrócenie do pracy na poprzednich warunkach, art. 45 § 1 k.p.) lub o przywrócenie do pracy w razie rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia (art. 56 § 1 k.p.) oraz roszczenie o odszkodowanie (art. 45 § 1 i art. 56 § 1 k.p.) są nie tylko alternatywne, ale także ekwiwalentne, oczywiście sobie odpowiadające, inaczej mówiąc – roszczenie o odszkodowanie jest substytutem roszczenia o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne lub o przywrócenie do pracy. W taki sposób traktuje je prawo materialne (Kodeks pracy), pozwalając nie tylko pracownikowi na dokonanie swobodnego wyboru między nimi, ale także sądowi na orzeczenie o żądaniu ekwiwalentnym w stosunku do wybranego przez pracownika nawet wbrew jego woli i zgłoszonemu oraz popieranemu przez niego roszczeniu (art. 45 § 2 i art. 56 § 2 oraz art. 264 § 1 i 2 k.p.). Podobnie traktuje te roszczenia prawo procesowe (w dacie podjęcia uchwały: art. 477¹ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.; dalej: k.p.c.; obecnie: art. 477¹ k.p.c.). Tym samym stawka minimalna opłat za czynności adwokata lub radcy prawnego powinna być taka sama zarówno w sprawie o uznanie wypowiedzenia za bezskuteczne (o przywrócenie do pracy), jak i w sprawie o odszkodowanie z tytułu nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę albo z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę bez wypowiedzenia.

3.5.2. Pogląd sformułowany w uchwale w sprawie III PZP 15/02, po wejściu w życie rozporządzenia z 2002 r., został podtrzymany przez Sąd Najwyższy na gruncie § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 tego aktu normatywnego m.in. w wyroku z 25 października 2007 r., sygn. akt II BP 11/07 (Lex nr 852530) oraz postanowieniach z 18 stycznia 2008 r., sygn. akt II PK 267/07 (Lex nr 865927) oraz 9 czerwca 2010 r., sygn. akt II PZ 20/10 (Lex nr 621336), a także – i przede wszystkim – w uchwale składu siedmiu sędziów z 24 lutego 2011 r., sygn. akt I PZP 6/10 (OSNP 2011, nr 21-22, poz. 268), której nadano moc zasady prawnej.

Stanowiska w przedmiocie wykładni § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2002 r. – po podjęciu uchwały w sprawie I PZP 6/10 – nie kwestionowały ani poszczególne składy orzekające Sądu Najwyższego (zob. np. postanowienia z 18 września 2012 r., sygn. akt II PK 117/12, Lex nr 1747693 oraz 13 marca 2012 r., sygn. akt II PZ 3/12, Lex nr 1168871), ani sądy powszechne (zob. np. wyrok SO w Słupsku z 24 maja 2013 r., sygn. akt V Pa 25/13, Lex nr 1348140 oraz wyrok SO we Włocławku z 11 września 2013 r., sygn. akt IV Pa 55/13, Lex nr 1715267). Co więcej, zostało ono recypowane względem § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490, ze zm.; dalej: rozporządzenie radcowskie z 2002 r.), który zawierał analogiczne regulacje w odniesieniu do radców prawnych (zob. np. postanowienie SN z 22 czerwca 2011 r., sygn. akt II PZ 12/11, Lex nr 1068035 oraz postanowienie SO w Zielonej Górze z 17 lutego 2014 r., sygn. akt IV Pa 143/13, Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych).

3.6. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że – dostrzegając wprawdzie mankamenty legislacyjne § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2002 r. (były one zresztą wskazywane w uzasadnieniu uchwały w sprawie I PZP 6/10, jak i w uzasadnieniu zdania odrębnego do tej uchwały zgłoszonego przez trzech sędziów Sądu Najwyższego) – w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych utrzymało się jednak stanowisko, iż na gruncie rozporządzenia z 2002 r., w sprawie toczącej się na skutek odwołania od wypowiedzenia albo rozwiązania umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony należało przy zasa-

dzaniu kosztów zastępstwa prawnego przyjmować podstawę prawną z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., niezależnie od wyboru żądania.

Tym samym rozpoznawana skarga konstytucyjna nie może zostać uznana jako skierowana przeciwko indywidualnemu aktowi stosowania prawa, a zatem nie występuje w tym przypadku przesłanka umorzenia postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.7. Trybunał w tym miejscu pragnie jednak zauważyć, że z punktu widzenia zasady poprawnej legislacji pożądanym jest, aby przepisy aktów normatywnych były tak redagowane, aby ryzyko ich rozbieżnej wykładni było zminimalizowane. Wziąwszy zaś pod uwagę, że obowiązujący obecnie § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2015 r. stanowi pod względem redakcyjnym powtórzenie § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia z 2002 r. (analogiczna sytuacja występuje też w odniesieniu do § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, Dz. U. poz. 1804, ze zm., który stanowi powtórzenie § 11 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia radcowskiego z 2002 r.), to – mimo aktualności w obowiązującym stanie prawnym dotychczasowego jednolitego orzecznictwa – Trybunał uznaje, iż celowe byłoby jednak doprecyzowanie przez Ministra Sprawiedliwości właściwych przepisów tak, aby ich brzmienie nie rodziło wątpliwości u stron postępowania, na jakiej podstawie prawnej obliczana jest stawka wynagrodzenia pełnomocnika profesjonalnego w sprawach, w których były pracownik dochodzi odszkodowania z tytułu nieuzasadnionego lub niezgodnego z prawem wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę albo z tytułu niezgodnego z prawem rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę.

4. Zakres zaskarżenia.

4.1. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę, że w postępowaniu wszczętym w trybie skargi konstytucyjnej związany jest granicami zaskarżenia sformułowanego w oparciu o konkretny stan faktyczny i prawny. W związku z tym Trybunał nie bada potencjalnych skutków, do jakich mogłoby ewentualnie prowadzić stosowanie kwestionowanego przepisu, lecz zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji poddaje kontroli konstytucyjnej konkretną normę, która stała się podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego, określonych w Konstytucji (por. np. postanowienie TK z 8 czerwca 2009 r., sygn. SK 26/07, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 92).

4.2. Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej i uzupełniającego ją pisma procesowego (zwłaszcza w kontekście ustalenia poczynionego w punkcie 3) wskazuje na węższy zakres przedmiotu zaskarżenia, niż to wynika z *petitum* skargi, a mianowicie – na normę wywodzoną z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. w zakresie, w jakim określała ona wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę. Oznacza to, że postępowanie w przedmiocie kontroli konstytucyjności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. – w zakresie innym niż określenie wysokości stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5. Wzorce kontroli.

5.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżąca jako wzorce kontroli powołała art. 2, art. 32 oraz art. 45 ust. 1 Konstytucji, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi zaskarżonego § 12 ust. 1 pkt 1

rozporządzenia z 2002 r.; zarówno w *petitum*, jak i w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wskazane przepisy ustawy zasadniczej zostały ujęte jako wzorce „samodzielne”.

W swoich stanowiskach pozostali uczestnicy postępowania wnieśli z kolei odpowiednio: Rzecznik Praw Obywatelskich – o orzeczenie niezgodności kwestionowanego przepisu z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji; Prokurator Generalny – o orzeczenie niezgodności kwestionowanego przepisu w zakresie, w jakim określa wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę, z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie ze względu na niedopuszczalność orzekania; Minister Sprawiedliwości – o orzeczenie zgodności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2, art. 32 i art. 45 ust. 1 Konstytucji.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, trzeba było rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych postanowień ustawy zasadniczej (por. np. wyrok TK z 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112).

5.2. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

5.2.1. Z konstrukcji skargi konstytucyjnej, określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji, wynika, że celem jej jest ochrona przysługujących skarżącemu konstytucyjnych praw i wolności, naruszonych na skutek wydania ostatecznego rozstrzygnięcia na podstawie przepisu, którego konstytucyjność jest kwestionowana. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 uotpTK (w dacie wniesienia analizowanej skargi: art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK z 1997 r.), na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej oraz określenia sposobu, w jaki do tego naruszenia doszło. Z art. 67 ust. 1 uotpTK wynika, że Trybunał, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. W niniejszej skardze konstytucyjnej skarżąca upatruje naruszenia przez zaskarżony przepis m.in. art. 2 oraz art. 32 Konstytucji.

5.2.2. Należy przypomnieć, że w postanowieniach pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) oraz 23 stycznia 2002 r., sygn. Ts 105/00 (OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60) Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko o niedopuszczalności, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, powoływania jako „samodzielnych” wzorców kontroli – odpowiednio – art. 32 oraz art. 2 Konstytucji. Przepisy te nie kreują bowiem w sposób samoistny praw lub wolności jednostki.

Trybunał w obecnym składzie podziela to zapatrywanie prawne i argumentację przedstawioną na jego poparcie w uzasadnieniach przywołanych wyżej orzeczeń.

5.2.3. W związku z powyższym niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2 oraz art. 32 Konstytucji – podlegało umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność orzekania.

5.2.4. Jedynie tytułem uzupełnienia Trybunał w tym miejscu wyjaśnia, że stosownie do art. 37 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* uotpTK (poprzednio: art. 26 ust. 1 pkt 1 lit. f *in fine* ustawy o TK z 2016 r.; art. 44 ust. 1 pkt 1 lit. e ustawy o TK z 2015 r. w brzmieniu pierwotnym; art. 25 ust. 1 pkt 1 lit. e *in fine* ustawy o TK z 1997 r.) odstępianie od poglądu prawnego wyrażonego w orzeczeniu Trybunału wydanym w pełnym składzie wymaga wydania orzeczenia w takim samym składzie; w konsekwencji, dopóki to nie nastąpi, wszystkie składy orzekające TK są związane takim poglądem prawnym (zob. np. postanowienie TK z 24 stycznia 2013 r., sygn. Ts 349/11, OTK ZU nr 1/B/2013, poz. 106 oraz wyrok TK z 9 grudnia 2015 r., sygn. K 35/15, OTK ZU nr 11/A/2015, poz. 186).

Trybunał w obecnym składzie ma świadomość, że w sprawie SK 23/05 rozpoznano merytorycznie skargę konstytucyjną, w której zarzucono niezgodność § 11 ust. 1 pkt 1 i § 15 pkt 1 rozporządzenia radcowskiego z 2002 r. wyłącznie z art. 2 i art. 32 Konstytucji (wyrok z 29 sierpnia 2006 r., OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94, w którym *nota bene* orzeczono o zgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli). Jednakże należy zauważyć, że nieuniknione czasem rozbieżności w interpretacji przepisów konstytucyjnych, wynikające z dokonania odmiennej wykładni przez poszczególne składy orzekające Trybunału Konstytucyjnego, *per se* nie stanowią jeszcze podstawy do uznania dopuszczalności rozpoznania merytorycznego zarzutu niezgodności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. z art. 2 i art. 32 Konstytucji (jako wzorcami „samodzielnymi”). Przyjęcie odmiennego zapatrywania prawnego przez – co wymaga podkreślenia – Trybunał w składzie trzech sędziów w sprawie SK 23/05 (i to po wydaniu postanowień pełnego składu w sprawach Ts 105/00 i SK 10/01) z proceduralnego punktu widzenia nie jest wiążące dla Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie (por. np. postanowienia TK z 2 lipca 2013 r., sygn. Ts 39/12, OTK ZU nr 4/B/2013, poz. 369 oraz 19 czerwca 2015 r., sygn. Tw 13/14, OTK ZU nr 3/B/2015, poz. 209).

Ponadto należy zwrócić uwagę, że skarżąca nie przedstawiła żadnych argumentów, które wskazywałyby za odstąpieniem w jej sprawie od dotychczasowego zapatrywania prawnego w przedmiocie art. 2 i art. 32 Konstytucji i – w konsekwencji – przekazania niniejszej sprawy do rozpoznania przez Trybunał w pełnym składzie.

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

5.3.1. 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). Korzystanie 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 2016 r. poz. 623, ze zm.; dalej: u.k.s.s.c.);
- 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 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 stażności w sądzie (art. 98 § 2 k.p.c.).

W doktrynie przyjmuje się, że art. 98 k.p.c. ustanawia dwie podstawowe zasady rozstrzygania o kosztach procesu, a mianowicie: zasadę odpowiedzialności za wynik procesu oraz zasadę kosztów niezbędnych i celowych (por. np. 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.

5.3.2. W orzecnictwie 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 nadmiernej wysokości 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).

5.3.3. 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., 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.

5.3.4. W związku z powyższym Trybunał stwierdza – nie przesądzając w tym miejscu o merytorycznej zasadności sformułowanego zarzutu – że skarżąca w sposób prawidłowy powołała art. 45 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec kontroli wobec § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

5.4. Powołanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji powołany został przez Rzecznika Praw Obywatelskich jako „związkowy” wzorzec kontroli do art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej. Analiza uzasadnień rozpatrywanej skargi konstytucyjnej (i uzupełniającego ją pisma procesowego) oraz stanowiska Rzecznika prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie „uzupełniające” powołanie nowego wzorca konstytucyjnego stanowiło jedynie konkretyzację zarzutu naruszenia prawa do sądu i mieściło się w granicach zakresu kontroli wskazanych przez skarżącą (zob. szerzej wyrok TK z 11 września 2001 r., sygn. SK 17/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 165 oraz powołane tam orzecznictwo). Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do art. 31 ust. 3 Konstytucji – z powodu niedopuszczalności orzekania (art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK).

5.5. Konkluzja.

W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wzorcem kontroli dla kwestionowanej w niniejszej sprawie regulacji jest art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6. Ocena konstytucyjności § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.

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

Wątpliwości skarżącej dotyczą zasad rozkładu kosztów procesu pomiędzy stronami postępowania z perspektywy naruszenia prawa do sądu. Skarżąca kwestionuje normę prawną wywodzoną z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., zgodnie z którą stawka minimalna za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę wynosi 60 zł. Zdaniem skarżącej, rozłożenie ciężaru kosztów procesu w ten sposób, że strona wygrywająca postępowanie nie może uzyskać od przeciwnika procesowego zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w wysokości obliczanej proporcjonalnie do wartości przedmiotu sporu (tj. w wysokości 75% stawki obliczonej na podstawie § 6 rozporządzenia z 2002 r. od wartości wynagrodzenia lub odszkodowania będącego przedmiotem sprawy), które poniosła uiszczając wynagrodzenie adwokatowi z wyboru, stanowi barierę ekonomiczną, która ogranicza dostęp do sądu. Kwestionowany przepis – zdaniem skarżącej – 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.

W kontekście zarzutów przedstawionych w skardze konstytucyjnej należy poczynić dwie uwagi:

- po pierwsze – zarzut skarżącej dotyczy tylko sytuacji, gdy kwota wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru określona w umowie z klientem przewyższa kwotę wynagrodzenia pełnomocnika ustaloną według norm przepisanych;

- po drugie – system składający się na regulację kosztów postępowania cywilnego (w szczególności w sprawach pracowniczych) tworzy skomplikowany układ powiązań rozlicznych zasad, reguł, stawek, opłat, wydatków, zwolnień i ulg oraz wartości, tak że nie da się ocenić konstytucyjności poszczególnych elementów tego układu w izolacji od pozostałych jego składników. Z tego względu przy ocenie konstytucyjności zaskarżonego przepisu muszą być brane pod uwagę wszystkie powiązane ze sobą elementy systemu regulującego koszty postępowania w sprawach pracowniczych, gdyż tylko w takim kontekście można rozstrzygnąć, czy konkretny przepis (*in casu*: § 12 ust 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r.) jest zgodny z Konstytucją.

6.2. 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. przywołany wcześniej wyrok TK z 30 marca 2004 r. o sygn. SK 14/03), zaś 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 (zob. przywołany wcześniej wyrok TK z 29 maja 2002 r. o sygn. P 1/01).

Zarzuty podnoszone przez skarżącą 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 procesowym przez profesjonalnego pełnomocnika.

6.3. 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 odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę 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 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.

Trybunał Konstytucyjny nie kwestionuje jednak poglądu wyrażonego przez skarżącą (i podzielonego przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratora Generalnego), że wysokość minimalnego wynagrodzenia pełnomocnika na niskim poziomie (*in casu*: 60 zł – § 12 ust. 1 pkt 1 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 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 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1999, ze zm.) 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 złożoności 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. Zasądzając 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 współzycia 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 z 7 września 2004 r. 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).

6.4. 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 z 27 lipca 2012 r. o sygn. P 8/12, 7 marca 2013 r. o sygn. SK 30/09 oraz 18 października 2011 r. o sygn. SK 39/09).

Trybunał nie podziela jednak stanowiska skarżącej (uzupełnionego przez Rzecznika Praw Obywatelskich), 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. Artykuł 45 ust. 1 Konstytucji nie gwarantuje bowiem zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw. Z powołanego przepisu nie można w szczególności wyprowadzić obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem (por. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU poz. 10/A/2016). 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 zawiłości 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 trybie kodeksu postępowania cywilnego wynikające wprost z art. 98 § 4 tej ustawy – jest uzasadnione potrzebą przewidzenia finansowych skutków związanych z procesem, jak również ochrony przed ustalaniem przez stronę zbyt wygórowanego wynagrodzenia adwokackiego kosztem przegrywającego przeciwnika (co dotyczy, w sprawach wywołanych odwołaniem od wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy, w równym stopniu pracownika, jak i pracodawcy). Skarżąca powinna mieć również na względzie, że nawet w przypadku uwzględnienia stanowiska strony w postępowaniu cywilnym, zasada odpowiedzialności za wynik postępowania, może – *in abstracto* – 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.

6.5. Wziąwszy pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że skarżąca nie obaliła domniemania konstytucyjności kwestionowanej regulacji. 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 skarżącej w pełni zrozumiałe – nie może jednak w żadnym razie być utożsamiane z naruszeniem konstytucyjnego prawa do sądu.

Wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Przyjęcie „sztywnej” stawki kwotowej albo stawki proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia samo w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie ustalona stawka wynagrodzenia (przekładająca się na kwotę zasądzaną tytułem zwrotu kosztów postępowania), ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07 (OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108): „Sam wybór charakteru opłaty sądowej (stosunkowa czy stała), czy jej ustanowienie na określonym poziomie, nie oznacza jeszcze *per se* naruszenia gwarantowanego konstytucyjnie prawa do sądu”. Pogląd ten – aprobowany przez Trybunał w obecnym składzie – należy *mutatis mutandis* odnieść także do kwestii ustalania wysokości stawek minimalnych wynagrodzenia pełnomocników procesowych. Normodawca 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.

W sprawach pracowniczych – ze względu na zasadę pewnego uprzywilejowania pracownika (por. art. 35 ust. 1 zdanie pierwsze u.k.s.s.c.), wynikającą z założenia o jego zasadniczo słabszej pozycji ekonomicznej w stosunku do pracodawcy – wysokość stawek minimalnych (wpływająca też na wysokość stawek maksymalnych), w sytuacji gdy pracownik przegrywa proces, ma na celu przede wszystkim ochronę interesów majątkowych pracownika i zapobiega sytuacjom, w których będzie on rezygnował z dochodzenia swych roszczeń w obawie przed wysokimi (a nawet wygórowanymi) kosztami zastępstwa prawnego swego przeciwnika procesowego, do których zwrotu byłby zobowiązany w razie przegrania procesu.

6.6. Podsumowując, Trybunał stwierdza, że § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2002 r., w brzmieniu obowiązującym do 31 lipca 2015 r., w zakresie określającym wysokość stawki minimalnej za czynności adwokackie w sprawie o odszkodowanie za bezskuteczne wypowiedzenie umowy o pracę, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.