

Sygn. akt III UZP 9/19

## UCHWAŁA

Dnia 3 października 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Bohdan Bieniek (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

SSN Piotr Prusinowski

Protokolant Edyta Jastrzębska

w sprawie z odwołania A. S.

od decyzji Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G.

o wysokość zadłużenia z tytułu składek,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w dniu 3 października 2019 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 9 lipca 2019 r., sygn. akt III AUz (...),

Czy sprawy o należności z tytułu nieopłaconych składek i wysokość zadłużenia mieszczą się w kategoriach spraw wymienionych w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 265), czy też są sprawami o charakterze majątkowym, niemieszczącymi się w kategoriach spraw wymienionych w § 9 ust. 2 tego rozporządzenia, w których stawkę wynagrodzenia radcy prawnego ustala się w oparciu o § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, tj. uwzględniając wartość przedmiotu sprawy?

podjął uchwałę:

**W sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o należności z tytułu składek i wysokość zadłużenia stawkę wynagrodzenia radcy prawnego ustala się na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie**

**opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz.265).**

**UZASADNIENIE**

Sąd Apelacyjny w (...), postanowieniem z dnia 9 lipca 2019 r., w sprawie z odwołania A. S. przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w G. o wysokość zadłużenia z tytułu składek, na skutek zażalenia Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddziału w G. na postanowienie zawarte w punkcie drugim wyroku Sądu Okręgowego w G. z dnia 27 grudnia 2018 r., postanowił przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: „czy sprawy o należności z tytułu nieopłaconych składek i wysokość zadłużenia mieszczą się kategorii spraw wymienionych w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 265), czy też są sprawami o charakterze majątkowym, niemieszczącymi się kategorii spraw wymienionych w § 9 ust. 2 tego rozporządzenia, w których stawkę wynagrodzenia radcy prawnego ustala się w oparciu o § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, to jest uwzględniając wartość przedmiotu sprawy?

W sprawie ustalono, że decyzją Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Oddział w G. z dnia 21 czerwca 2018 r. określono wysokość zadłużenia A. S. z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy. Sąd Okręgowy w G., wyrokiem z dnia 27 grudnia 2018 r., oddalił odwołanie, a w punkcie drugim orzekł o kosztach procesu, zasądzając od ubezpieczonego na rzecz organu rentowego 180 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Okręgowy wskazał, że wysokość kosztów zastępstwa procesowego określa rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu na dzień 7 sierpnia 2018 r. (obowiązującym w dacie wniesienia odwołania). Z dniem 13 października 2017 r. zmianie uległa treść § 9 ust. 2 rozporządzenia. Od tej daty w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego oraz w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym stawki minimalne wynoszą 180 zł.

Następnie Sąd pierwszej instancji odwołał się do poglądu wyrażonego przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r. (III AUz 224/18), zgodnie z którym do dnia 13 października 2017 r. w sprawach dotyczących zaległości z tytułu składek, wysokość stawki minimalnej była uzależniona od wartości przedmiotu sprawy. Sąd pierwszej instancji zwrócił także uwagę na uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2016 r., III UZP 2/16 (OSNP 2017 nr 1, poz. 6), zgodnie z którą w sprawie o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku ubezpieczenia społecznego lub jego zakresu (o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego; o podleganie ubezpieczeniom społecznym), do niezbędnych kosztów procesu zalicza się wynagrodzenie reprezentującego stronę radcy prawnego, biorąc za podstawę zasądzenia opłaty za jego czynności z tytułu zastępstwa prawnego stawki minimalne określone w § 6 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 (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.). W związku z tym w orzecznictwie przyjęto, że powołana uchwała wywarła wpływ na ustalanie stawki minimalnej wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika w sprawach dotyczących należności z tytułu składek. Tego rodzaju sprawy nie są sporami o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego, lecz świadczeniami na ubezpieczenie społeczne, co prowadziło do wniosku, że wynagrodzenie profesjonalnego pełnomocnika w sprawie o zaległości z tytułu składek jest uzależnione od wartości przedmiotu sporu. Jednak z dniem 13 października 2017 r. zmianie uległa treść § 9 ust. 2 rozporządzenia, co w ocenie Sądu Okręgowego – po uwzględnieniu poglądów Sądu Apelacyjnego w Gdańsku w sprawach: III AUz 224/18, III AUa 424/18 i 464/18 – obliguje do przyjęcia stanowiska, że od dnia 13 października 2017 r. w sprawach dotyczących zaległości z tytułu składek, wysokość składki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika profesjonalnego nie jest uzależniona od wartości przedmiotu sporu. Analiza uzasadnienia projektu zmiany rozporządzenia prowadzi do jednoznacznego wniosku, że celem Ministra Sprawiedliwości było ujednoczenie wynagrodzenia radców prawnych w sprawach „o świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego” ze sprawami „o

podleganie ubezpieczeniom społecznym”. Sprawy o podleganie ubezpieczeniom społecznym – zgodnie z uzasadnieniem projektu - rozumiane są jako sprawy o ustalenie istnienia bądź nieistnienia ubezpieczeń społecznych i ich zakresu lub o należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Fundusz Emerytur Pomostowych oraz na ubezpieczenia zdrowotne.

Zażalenie na rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w przedmiocie ustalenia wysokości stawki wynagrodzenia pełnomocnika złożył organ rentowy, zarzucając naruszenie przepisów postępowania, to jest: art. 98 w związku z art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, przez błędne ustalenie wysokości stawki w kwocie 180 zł zamiast w kwocie 3.600 zł. W uzasadnieniu swego stanowiska skarżący podniósł, że gdyby zamiarem ustawodawcy było objęcie wszystkich spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych stawką stałą, to sporne zapisy posługiwałyby się klauzulą generalną. Tak jednak nie jest. Dalej skarżący podniósł, że sprawa o wysokość podstawy wymiaru składek jest sprawą o charakterze majątkowym. Jego zdaniem, w orzecznictwie sądów powszechnych dominuje pogląd przeciwny do tego, jaki został wyrażony w zaskarżonym postanowieniu (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., III AUa 686/17, LEX nr 2571787; wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 19 grudnia 2018 r., III AUa 243/18, LEX nr 2637781; wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 23 października 2018 r., III AUa 186/18, LEX nr 2675299).

Rozpoznając zażalenie, Sąd Apelacyjny w (...), zwrócił uwagę na dwie odmienne linie orzecznicze. Dodatkowo zauważył, że za przyjęciem stawki zryczałtowanej (§ 9 ust. 2 rozporządzenia) opowiedział się ten Sąd w sprawach: III AUa 122/18, 1350/18 i 1602/18 oraz III AUz 204/18 i 292/18. Podobnie orzekł Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z 18 lipca 2018 r., III AUa 424/18 (LEX nr 2549843) oraz Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w wyroku z 10 lipca 2018 r., III AUa 464/18, LEX nr 2549739). Niemniej możliwa jest także wykładnia, że § 9 ust. 2 rozporządzenia nie ma zastosowania, bowiem sprawa o wysokość podstawy wymiaru składek jest sprawą o charakterze majątkowym, do której znajdzie

zastosowanie uchwała siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2016 r. – zasada prawna, III UZP 2/16 (OSNP 2017 nr 1, poz. 6).

W tym stanie rzeczy Sąd Apelacyjny uznał za konieczne przedstawienie Sądowi Najwyższemu powyższego zagadnienia prawnego w trybie art. 390 § 1 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Aktualnie nie budzi sprzeciwu możliwość przedstawienia do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienia, które ujawniło się przy rozpoznawaniu zażalenia, a nie tylko apelacji (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009 r., I UZP 1/09, OSNP 2011 nr 5-6, poz. 86). Niemniej podczas formułowania problemu prawnego Sąd Apelacyjny w (...) odwołał się jedynie do rozbieżnych stanowisk sądów powszechnych w podobnych sprawach, pomijając jednocześnie własne spojrzenie na dany problem. Tego rodzaju unik w judykaturze Sądu Najwyższego (zob. postanowienie z dnia 8 czerwca 2000 r., III ZP 14/00, LEX nr 532136) może uzasadniać odmowę udzielania odpowiedzi. Jednak waga zasygnalizowanej wątpliwości w związku z licznymi poglądami przeciwnymi oraz z uwagi na rolę Sądu Najwyższego, o której mowa w art. 1 pkt 1a ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 825) obligują do rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego.

Przedmiotowy problem wyłonił się w toku rozpoznawania przez Sąd Apelacyjny w (...) zażalenia organu rentowego i dotyczył określenia wysokości kosztów procesu, a dokładnie wynagrodzenia radcy prawnego reprezentującego organ rentowy. Przedmiot sprawy („o wysokość zadłużenia z tytułu składek”), w której zapadło zaskarżone zażaleniem postanowienie, powoduje – zdaniem Sądu Apelacyjnego - poważne wątpliwości co do przepisu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265, dalej rozporządzenie z 2015 r.), jaki ma być zastosowany w sprawie, to jest czy § 2 odwołujący się do wartości przedmiotu sprawy, czy też § 9 ust. 2 przewidujący stałe i niższe stawki za prowadzenie określonego katalogu spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Tego rodzaju wątpliwość nie jest nowa, bowiem kwestia dotycząca sposobu określenia stawki wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych (a także w sprawach z zakresu prawa pracy) wywoływała od dawna wątpliwości (zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 21 czerwca 2017 r., SK 35/17, OTK-A z 2017 r., poz. 51; z dnia 27 lutego 2018 r., SK 25/15, OTK-A z 2018 r., poz. 11; uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2016 r., III UZP 2/16, OSNP 2017 nr 1, poz. 6- zasada prawna oraz uchwały: z dnia 9 marca 1993 r., II UZP 5/93, OSNC 1993 nr 11, poz. 194; z dnia 7 maja 2013 r., I UZP 1/13, OSNP 2013 nr 23-24, poz. 280; postanowienia: z dnia 5 czerwca 2009 r., I UZP 1/09, OSNP 2011 nr 5-6, poz. 86; z dnia 1 czerwca 2010 r., III UZ 3/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 283; z dnia 18 października 2011 r., III UZ 23/11, OSNP 2012 nr 21-22, poz. 275; z dnia 13 marca 2012 r., I UZ 3/12, LEX nr 1168882; z dnia 10 września 2012 r., I UZ 77/12, LEX nr 1619829; z dnia 2 lutego 2016 r., III UZP 17/15, LEX nr 2144561).

Nie inaczej jest na tle problemu wyodrębnionego w analizowanej sprawie, przy czym obowiązek kolejnej wypowiedzi Sądu Najwyższego nie jest podyktowany tylko zmianą podstaw prawnych i wejściem w życie nowych aktów wykonawczych do ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 2115), lecz stanowi kontynuację ścierających się ze sobą przeciwstawnych funkcji na gruncie procesu cywilnego. Jedna z nich (podstawowa, ogólna) przyznaje stronie wygrywającej spór prawo do zwrotu niezbędnych kosztów procesu, w tym wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika, które nie może być jednak wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach. Wiąże się ona naturalnie z faktem, że funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości generuje koszty. 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. 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 poniesione przez niego koszty, które były niezbędne do celowego dochodzenia prawa lub celowej obrony. Z tego względu ułożenie stawek wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika poniżej realnego pułapu usług

prawniczych może oddziaływać negatywnie na decyzję uprawnionego w przedmiocie skorzystania z prawa do sądu, skoro nawet korzystne rozstrzygnięcie nie zrekompensuje podniesionych wydatków. Tego rodzaju obawa może skłonić stronę do zaniechania procesu albo do podjęcia decyzji o działaniu w sprawie bez pomocy prawnej. W tym ostatnim wypadku – w razie prowadzenia spraw o skomplikowanym charakterze – dostęp do wymiaru sprawiedliwości może okazać się iluzoryczny, zwłaszcza gdy po stronie przeciwnej występuje profesjonalny pełnomocnik. Wątpliwości dodatkowo potęguje fakt, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych spór toczy się przeciwko organowi rentowemu, czyli emanacji Państwa z całym swym aparatem organizacyjnym. Taki podmiot posiada odpowiednie jednostki, których zadaniem jest świadczenie pomocy prawnej. Stąd rysuje się argument, by w orzecznictwie nie tworzyć automatycznie szerszego katalogu spraw, niż przyjął to sam ustawodawca, w którym znajduje zastosowanie zryczałtowana stawka minimalna, gdyż wykładnia nie może mieć charakteru twórczego, co oznacza, że nie można ustalić treści przepisu, która nie została wskazana przez ustawodawcę.

Natomiast funkcja przeciwna (uprzywilejowanie określonego kręgu podmiotów biorących udział w postępowaniu sądowym) uzasadniana jest specyfiką procedowania w określonej kategorii sprawy. W ustawodawstwie unijnym określa się tego rodzaju podmioty terminem „strona słabsza” (zob. motyw 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. U. UE L z dnia 20 grudnia 2012 r.). Z kolei w ustawodawstwie krajowym uprzywilejowanie stron w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wynika między innymi z treści art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przywołana norma konstytucyjna nie gwarantuje zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., SK 35/15, OTK-A z 2017 r., poz. 51). Oznacza to, że nie można za oś wniosku przyjąć obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej między stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem. Tego rodzaju ograniczenie wyraża się potrzebą przewidzenia

finansowych skutków związanych z procesem, jak również ochrony przed ustalaniem przez stronę zbyt wygórowanego wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika procesowego kosztem przegrywającego przeciwnika (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., SK 67/13, OTK-A 2016, poz. 10).

Rozwinięciem zasady konstytucyjnej jest ustawodawstwo zwykłe, w tym rozporządzenie z 2015 r., które reguluje odrębności w określonej grupie spraw cywilnych. Chodzi między innymi o sprawy: z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego (§ 4), prawa spadkowego (§ 6), prawa pracy (§ 9 ust. 1) oraz sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz sprawy dotyczące podlegania ubezpieczeniom społecznym (§ 9 ust. 2). Już chociażby w tej grupie istnieją aksjologiczne przesłanki określania odrębnych zasad związanych z wysokością wynagradzania profesjonalnych pełnomocników stron.

Sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych charakteryzują się odrębnościami na wielu płaszczyznach. Przede wszystkim mamy do czynienia z postępowaniem odrębnym (Tytuł VII, Dział III k.p.c.). Odrębności dotyczą udogodnień odnośnie do właściwości miejscowej sądu, czynności wyjaśniających, ograniczenia odrzucenia odwołania, kontroli czynności dyspozycyjnych stron. Istotnym elementem jest także szczególne rozwiązanie związane z ponoszeniem opłat i wydatków. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 785) w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych i w sprawach odwołań rozpoznawanych przez sąd pracy i ubezpieczeń społecznych pobiera się opłatę podstawową wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia. Jednocześnie w toku postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych wydatki ponosi Skarb Państwa (art. 98 tej ustawy).

Tak ukształtowane rozwiązanie stanowi wyraz swoistego kompromisu, jaki przyjął ustawodawca. Jest on racjonalny, kiedy zważy się, że w charakterze stron w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych występują osoby dotknięte ryzykiem socjalnym (choroba, niezdolność do pracy, macierzyństwo, wiek), które zazwyczaj znajdują się w szczególnej sytuacji majątkowej i to nie tylko



z racji odmowy ustalenia prawa do świadczenia z ubezpieczenia społecznego, czy ustalenia tego prawa na nieprawidłowym poziomie, lecz także z uwagi na brak tytułu do ubezpieczenia społecznego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 29 maja 2002 r., P 1/01, OTK- A 2002 nr 3, poz. 36) wskazano, że 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. W tym aspekcie wysokość stawki minimalnej jest niezmiernie istotnym czynnikiem decydującym o dostępności jednostki do sądu (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05, OTK-A 2006 nr 8, poz. 94; z dnia 24 maja 2005 r., SK 44/04, OTK-A 2005 nr 5, poz. 52). Obowiązki ustawodawcy w każdym wypadku muszą być skorelowane z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, który ma na celu zapewnienie każdemu prawa do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Zbyt wysoki próg minimalny będzie stanowił barierę w zakresie dostępu do sądu.

W konsekwencji istotnym zagadnieniem jest zachowanie swoistego balansu ekonomicznego i to nie tylko przez pryzmat Konstytucji, lecz także art. 6 Konwencji z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284). Zasadne jest bowiem zachowanie związku proporcjonalności między zastosowanymi środkami i zamierzonym do osiągnięcia a prawnie uzasadnionym stanem rzeczy (por. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu: z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie: Assunçao Chaves v. Portugalia, 61226/08, LEX nr 1107093; z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie: Granos Organicos Nacionales S.A. v. Niemcy, 19508/07, LEX nr 1130584).

Dotychczasowe uwagi pozwalają na dwa wnioski. Po pierwsze, ustawodawca korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Po drugie, 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 (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia

21 czerwca 2017 r., SK 35/17, OTK-A z 2017 r., poz. 51). Akceptacja różnorodnych rozwiązań w zakresie projektowania wysokości stawek minimalnych profesjonalnych pełnomocników musi wyważyć interes publiczny i prywatny.

Poddane ocenie rozporządzenie z 2015 r. realizuje określone wartości. Przyjęty mechanizm opiera się na zasadzie, że stawki minimalne w sprawach cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, uzależnione są od wartości przedmiotu sprawy (§ 2). Jednak w odniesieniu do określonej kategorii spraw, to jest spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego oraz w spraw dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym, stawki zostały określone w sposób sztywny (§ 9 ust. 2). Marginalnie można zauważyć, że rodzaj spraw wymienionych w § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. tworzy jednocześnie wykaz spraw polegających zaskarżeniu skargą kasacyjną niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 398<sup>2</sup> § 1 k.p.c. wymienia sprawy o przyznanie i o wstrzymanie emerytury lub renty oraz o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego), co po raz wtóry uzasadnia wagę określonych spraw, bowiem sprawy o świadczenia pieniężne, czy też podleganie temu ubezpieczeniu – z uwagi na ochronę interesów ubezpieczonych i społeczny charakter ich świadczeń – uzasadniają przyjęcie niższych stawek minimalnych, gdyż wartością chronioną jest nie tylko wynik procesu, lecz także udział określonego podmiotu w postępowaniu.

Nie sposób pominąć, że regulacja dotycząca spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych w rozporządzeniu z 2015 r. jest wyjątkowo skąpa. Tego rodzaju sprawom został poświęcony jeden ustęp, podczas gdy inne sprawy cywilne zawierają szersze regulacje. Już z tego faktu wynika, że dana regulacja nie jest pełna i może wywoływać wątpliwości w zakresie wykładni prawa. Zakres spraw, jakie rozpoznają sądy powszechne wynika w pewnym stopniu z zakresu zadań przekazanych do kompetencji organu rentowego. Zgodnie z art. 83 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (jednolity tekst: Dz.U. z 2019 r., poz. 300, dalej ustawa systemowa) Zakład wydaje decyzje w zakresie indywidualnych spraw dotyczących w szczególności: zgłaszania do ubezpieczeń społecznych, ustalania płatnika składek, przebiegu ubezpieczeń, ustalania wymiaru składek i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu składek, ustalania

wymiaru składek na Fundusz Emerytur Pomostowych i ich poboru, a także umarzania należności z tytułu tych składek, ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych, wymiaru świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Wymieniony powyżej zakres działania organu rentowego pozwala na wyodrębnienie kategorii spraw, w których inicjatorem postępowania będzie wnioskodawca ubiegający się o przyznanie świadczenia z ubezpieczenia społecznego (renty z tytułu niezdolności do pracy, emerytury, zasiłku chorobowego, macierzyńskiego, świadczenia rehabilitacyjnego, jednorazowego odszkodowania pieniężnego). Inna sytuacja wystąpi, gdy odwołującym się będzie profesjonalny podmiot prowadzący pozarolniczą działalność, występujący w sprawie z pozycji płatnika składek. W tym wypadku mamy do czynienia z profesjonalistą, zwykle przedsiębiorcą, który negując wysokość należnych składek, domaga się ich umorzenia, stwierdzenia przedawnienia. Tego rodzaju zakres spraw, z uwagi na występujący podmiot i przedmiot sporu, uzasadnia dopuszczalną dyferencjację w mechanizmie obliczania należności przysługujących biorącemu udział w sprawie fachowemu pełnomocnikowi w zakresie przewidzianym w obowiązujących przepisach. Potwierdzeniem akceptacji opisanego rozwiązania jest dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego. Już w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 9 marca 1993 r., II UZP 5/93 (OSNCP 1993 nr 11, poz. 194) wskazano, że radcy prawnemu za zastępstwo Oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w sprawach o wymiar składek na ubezpieczenie społeczne przysługuje wynagrodzenie ustalone w oparciu o wartość przedmiotu sprawy (według zasad ogólnych). Przedmiotowe stanowisko zostało potrzymane w wyrokach Sądu Najwyższego: z dnia 10 lutego 2009 r., II UK 189/08 (OSNP 2010 nr 17-18, poz. 218); z dnia 28 stycznia 2010 r., II UK 199/09 (LEX nr 583811).

W kolejnej uchwale Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1993 r., I UZP 1/13 (OSNP 2013 nr 23-24, poz. 280) przyjęto, że w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych, dotyczącej odwołania od decyzji organu rentowego, stwierdzającej zobowiązanie do zapłaty składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i odsetek za zwłokę w określonych w tej decyzji kwotach, wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym powinno być ustalone na podstawie § 6 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. Nr 163, poz. 1349 ze zm.), to jest według wartości przedmiotu sprawy.

W judykaturze Sądu Najwyższego wyrażono też stanowiska (postanowienie z dnia 22 lutego 2012 r., II UZ 60/11, LEX nr 1211155 i z dnia 5 maja 2016 r., II UZ 3/16, LEX nr 2052527), że sprawa z odwołania od decyzji obniżającej podstawę wymiaru składek zadeklarowaną przez płatnika składek względem zgłoszonego do ubezpieczeń społecznych pracownika jest rodzajowo zbliżona do spraw o świadczenia z ubezpieczenia społecznego, do których należy stosować § 5 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, czy też § 5 rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (jednolity tekst: Dz.U. z 2013 r., poz. 461 ze zm.).

Aktualnie wątpliwość Sądu pytającego zmierza do wyjaśnienia, czy nowelizacja rozporządzenia z 2015 r. przez § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 września 2017 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz. 1799) ma wpływ na ukształtowane orzecznictwo Sądu Najwyższego odnośnie do sposobu określenia stawek minimalnych profesjonalnych pełnomocników występujących w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Wynika to z faktu, że obecnie ustawodawca wyodrębnił jeszcze jeden rodzaj spraw, w których stosuje się zryczałtowaną stawkę wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika. Chodzi o sprawy dotyczące podlegania ubezpieczeniu społecznemu. Przedmiotowa nowelizacja eliminuje skutki wynikające z uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 lipca 2016 r., III UZP 2/16 (OSNP 2017 nr 1, poz. 6), zgodnie z którą w sprawie o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego wynagrodzenie ustala się w oparciu o wartość przedmiotu sprawy. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, analiza uzasadnienia projektu zmiany rozporządzenia z 2015 r.

proceedzi do wniosku, że pod pojęciem spraw „o podleganie ubezpieczeniom społecznym” rozumie się sprawy o ustalenie istnienia bądź nieistnienia ubezpieczeń społecznych lub sprawy o należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, Funduszu Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych oraz spraw o ubezpieczenie zdrowotne.

Z tak przedstawionym stanowiskiem nie można się zgodzić. Kwalifikuje ono *a priori*, jako sprawy o podleganie ubezpieczeniu społecznemu, zupełnie inne rodzajowo postępowania. Już wstępne spojrzenie na zakres regulacji ustawy systemowej uwidacznia odrębności między sprawą o podleganie ubezpieczeniu społecznemu oraz sprawą o ustalenie składek na ubezpieczenia społeczne i podstawy ich wymiaru (art. 2 ust. 1 pkt 1-2). Konsekwencją zakresu przedmiotowego ustawy systemowej jest przypisanie do kompetencji Zakładu stwierdzanie i ustalanie obowiązku ubezpieczeń społecznych oraz wymierzanie i pobieranie składek na ubezpieczenia społeczne (art. 68 ust. 1 pkt 1 lit. a i b). Odrębności obu kategorii spraw wzmacnia regulacja art. 83 ust. 1 ustawy systemowej, która systematyzuje przedmiot decyzji wydawanych przez organ rentowy. W obrębie tej normy kwestia zgłaszania do ubezpieczeń społecznych oddzielona jest od problematyki ustalania wymiaru składek i ich poboru. Jest to o tyle istotne, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych przedmiot postępowania wyznacza decyzja organu rentowego, od której wniesiono odwołanie (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 22 lutego 2012 r., II UK 275/11, LEX nr 1215286; z dnia 2 marca 2011 r., II UZ 1/11, LEX nr 844747). Zatem decyzja stanowi przedmiot kontroli i zakres jej rozstrzygnięcia wpływa bezpośrednio na wysokość kosztów procesu, na których to składa się wynagrodzenie fachowego pełnomocnika występującego w sprawie. Nie inaczej jest w analizowanym przypadku, gdzie organ rentowy stwierdził, że odwołujący się jest dłużnikiem z tytułu nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne oraz zdrowotne a zadłużenie wynosi określoną kwotę pieniężną. Zatem kwestia podlegania ubezpieczeniu społecznemu nie była wątpliwa i nie stanowiła przedmiotu rozstrzygnięcia. Zresztą decyzja o podleganiu (niepodleganiu) ubezpieczeniu społecznemu jest wydana na innej podstawie materialnoprawnej niż decyzja o

ustaleniu podstawy wymiaru składek i ich poborze. Zaakcentowane różnice wskazują, że termin „w sprawach dotyczących podlegania ubezpieczeniom społecznym” nie obejmuje swym zakresem spraw o należności z tytułu składek i wysokość zadłużenia z tego tytułu. Nie ma także podstaw by, przy użyciu wykładni językowej, utożsamiać obie kategorie spraw oraz – z powodów wyżej wskazanych – dekodować je wspólnie za pomocą innych reguł wykładni prawa (systemowej czy funkcjonalnej).

Zaprezentowanego modelu wykładni art. 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. nie przełamują argumenty wynikające z orzecnictwa sądów powszechnych, na które powoływał się Sąd pytający, jakie zostały wydane po dniu nowelizacji rozporządzenia z 2015 r. Z jednej strony należy podkreślić, że wyroki Sądów Apelacyjnych (w Katowicach z dnia 21 czerwca 2008 r., III AUa 127/18, LEX nr 2544017; w Łodzi z dnia 14 września 2018 r., III AUa 1249/17, LEX nr 2578776; w Szczecinie z dnia 23 października 2018 r., III AUa 186/18, LEX nr 2675299) przyznawały występującym w sprawach o składki (ich zapłatę, umorzenie) pełnomocnikom wynagrodzenie obliczone według wartości przedmiotu sprawy. Niemniej w pisemnych motywach wyroków nie przedstawiono argumentacji przemawiającej za wyborem ogólnego mechanizmu ustalania stawek, przyjmując *a limine*, że w takiej wysokości są należne. Jedynie Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 19 grudnia 2018 r., III AUa 243/18, LEX nr 2637781 wskazał – odwołując się do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2013 r., I UZP 1/13 (OSNP 2013 nr 23-24, poz. 280) - że w sprawach o składki na ubezpieczenia społeczne, wynagrodzenie pełnomocnika ustala się stosownie do wartości przedmiotu sporu i zaskarżenia. Tożsame poglądy zaprezentował także Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 4 grudnia 2018 r., I UK 348/17 (OSNP 2019 nr 6, poz. 78); z dnia 4 października 2018 r., III UK 150/17 (LEX nr 2561634); z dnia 19 marca 2019 r., III UK 85/18 (LEX nr 2642120).

Z kolei stanowiska przeciwne (zob. wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2018 r., III AUa 464/18, LEX nr 2549739; wyrok Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 18 lipca 2018 r., III AUa 424/18, LEX nr 2549843) także nie zawierały wyjaśnień odnośnie do zasądzenia zryczałtowanej stawki minimalnej w sprawach o składki. Natomiast w orzecnictwie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku

(zob. wyroki: z dnia 14 maja 2019 r., III AUa 1602/18 i z dnia 3 kwietnia 2019 r., III AUa 1350/18, niepublikowane oraz w postanowieniach: z dnia 30 października 2018 r., III AUz 292/18; z dnia 30 sierpnia 2018 r., III AUz 224/18; z dnia 30 stycznia 2019 r., III AUz 122/18; z dnia 18 lipca 2018 r., III AUz 204/18, niepublikowane) utrwalił się pogląd, o konieczności stosowania w sprawie o składki § 9 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. Za taką koncepcją – zdaniem tego Sądu – przemawia uzasadnienie projektu rozporządzenia. W jego ocenie, celem Ministra Sprawiedliwości było ujednoczenie wynagrodzenia radców prawnych w sprawach „o świadczenia z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego”. Ten zabieg miał na celu doprowadzić do zmniejszenia obowiązków finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku konieczności zwrotu kosztów zastępstwa procesowego stronie przeciwnej, a z drugiej strony zapewnić ubezpieczonym możliwość realizacji swych praw przed sądem.

Z przedstawioną argumentacją nie można się zgodzić. Po pierwsze, uzasadnienie projektu aktu wykonawczego nie może abstrahować, a tym bardziej modyfikować ustalonej w ustawie terminologii, wiążącej się ze zwrotami w niej użytymi (zob. M. Zieliński: Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2002 s. 321-322). Po drugie, określenie zryczałtowanej stawki minimalnej – jako elementu wpływającego na obciążenia fiskalne organu rentowego – w żaden sposób nie przekłada się na zwiększenie staranności organu rentowego przy wydawaniu decyzji w sytuacji, gdy jedyną konsekwencją finansową jej wadliwości pozostaje konieczność zwrotu ubezpieczonemu jedynie kwoty 180 zł. Zresztą organ rentowy jest zwolniony z wszelkich opłat sądowych. Po trzecie, nisko określona stawka minimalna nie jest też konieczna dla ochrony interesów majątkowych procesujących się stron, skoro w tego rodzaju sprawach występuje zwykle płatnik składek (profesjonalista), w stosunku do którego nie zachodzi konieczność zapewnienia prawa do sądu poprzez zmniejszenie obciążeń w zakresie kosztów procesu. W przypadku, gdy stroną procesu w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych nie jest podmiot ubiegający się o świadczenie, nie ma przesłanek do socjalnego spojrzenia na sprawę wysokości stawek występujących w sprawach pełnomocników procesowych. Tego rodzaju wykładnię potwierdza postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2009 r., I UZP 1/09 (OSNP 2011 nr 5-6,

poz. 86), zgodnie z którym w sprawie z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczącej przeniesienia na członków zarządu zobowiązań spółki za zaległości z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne wynagrodzenie pełnomocnika będącego radcą prawnym powinno być ustalone na podstawie wartości przedmiotu sprawy (tu w sprawie § 6 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. Nr 163, poz. 1349 ze zm.), a nie w oparciu o § 11 ust. 2 tego rozporządzenia.

Uwagi wymaga jeszcze jeden aspekt, a mianowicie treść § 20 rozporządzenia z 2015 r., zgodnie z którym wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju. Dany klucz został wykorzystany przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 października 2011 r., III UZ 23/11 (OSNP 2012 nr 21-22, poz. 275). Wówczas przyjęto, że sprawą o najbardziej zbliżonym rodzaju do sprawy o wysokość kapitału początkowego (§ 5 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. Nr 163, poz. 1349 ze zm.) jest sprawa o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego (§ 11 ust. 2 tego rozporządzenia). Natomiast tego rodzaju konwersja w zakresie sformułowanym w zagadnieniu prawnym nie jest możliwa, gdyż sprawy o charakterze majątkowym z zakresu ubezpieczeń społecznych reguluje § 2 rozporządzenia z 2015 r. (zasada). Natomiast w § 9 ust. 2 omawianego rozporządzenia przewidziano na zasadzie wyjątku określone, nośnie społecznie sprawy, w których obowiązuje stawka zryczałtowana. Stąd wyjątek od zasady powinien być interpretowany w sposób ścisły (*exceptiones non sunt extendendae*). Nadto w orzecznictwie Sądu Najwyższego (zob. uzasadnienie cytowanej już uchwały I UZP 1/13) argumentowano, że sprawy majątkowe są przykładem typowych sporów, w których jak najbardziej możliwe i celowe jest określenie „wartości przedmiotu sprawy”, o której jest mowa w obecnie obowiązującym § 2 rozporządzenia. Dodatkowo



wskazano, że sprawy rozpoznawane według przepisów k.p.c. dzielą się na majątkowe (o prawa majątkowe) i niemajątkowe (o prawa niemajątkowe). Odrzucenie możliwości ustalenia stawki minimalnej wynagrodzenia radcy prawnego według wartości przedmiotu sprawy wymagałoby przesądzenia, że - jeśli chodzi o sprawę niewyodrębnioną rodzajowo w przepisach rozporządzenia a zaliczoną do spraw cywilnych, ze stosunku pracy lub ubezpieczeń społecznych - mamy do czynienia ze sprawą o prawa niemajątkowe, a tak przecież nie jest, skoro sporna pozostaje określona suma pieniężna.

*Summa summarum*, należy stwierdzić, że w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych o należności z tytułu składek i wysokość zadłużenia stawkę wynagrodzenia radcy prawnego ustala się na podstawie § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (jednolity tekst: Dz.U. z 2018 r., poz. 265).