



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 25 stycznia 2023 r.

Pozycja 20

WYROK

z dnia 20 grudnia 2022 r.

Sygn. akt SK 78/21*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jarosław Wyrembak – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 20 grudnia 2022 r., skargi konstytucyjnej G.W. o zbadanie zgodności:

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.), „w brzmieniu obowiązującym od 2 listopada 2016 r., w zakresie, w jakim przepis ten przewidywał w sprawach karnych, stawkę minimalną należną adwokatowi ustanowionemu z urzędu za postępowanie przygotowawcze w kwocie 300 zł netto oraz za postępowanie sądowe w kwocie 420 zł netto, które to stawki minimalne są niższe od tej ustalonej tytułem wynagrodzenia adwokata w przypadku ustanowienia przez stronę obrońcy z wyboru, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm.) w sprawie opłat za czynności adwokackie, a jej podwyższenie do wysokości opłaty maksymalnej, które najwyżej może stanowić 150% stawki minimalnej, uzależnione było od uwzględnienia przez Sąd orzekający czynników wymienionych [w] § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu”, z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z art. 16 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, ze zm.),

* Sentencja została ogłoszona dnia 28 grudnia 2022 r. w Dz. U. poz. 2790.

o r z e k a:

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.) są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wskazane w nich stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W *petitum* sporządzonej przez radcę prawnego skargi konstytucyjnej z 5 sierpnia 2021 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data nadania), G.W. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2016 r.), „w brzmieniu obowiązującym od 2 listopada 2016 r., w zakresie, w jakim przepis ten przewidywał w sprawach karnych, stawkę minimalną należną adwokatowi ustanowionemu z urzędu za postępowanie przygotowawcze w kwocie 300 zł netto oraz za postępowanie sądowe w kwocie 420 zł netto, które to stawki minimalne są niższe od tej ustalonej tytułem wynagrodzenia adwokata w przypadku ustanowienia przez stronę obrońcy z wyboru, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm.) w sprawie opłat za czynności adwokackie, a jej podwyższenie do wysokości opłaty maksymalnej, które najwyżej może stanowić 150% stawki minimalnej, uzależnione było od uwzględnienia przez Sąd orzekający czynników wymienionych [w] § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu”, z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto w uzasadnieniu skargi jako przedmiot zaskarżenia skarżący wskazał także § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., a jako wzorzec kontroli dla kwestionowanych przepisów – również art. 16 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, ze zm.).

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono w oparciu o następujący stan faktyczny:

Skarżący, który wykonuje zawód adwokata, został wyznaczony obrońcą z urzędu dla oskarżonego w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowaniu karnym przed Sądem Rejonowym w K.

Wyrokiem z 24 marca 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy w K.: uznał oskarżonego winnym zarzucanego mu czynu oraz wymierzył mu karę (punkt I sentencji), orzekł od oskarżonego solidarnie z inną ustaloną osobą obowiązek naprawienia szkody na rzecz pokrzywdzonego (punkt II sentencji), orzekł od oskarżonego na rzecz pokrzywdzonego 500 zł tytułem zadośćuczynienia (punkt III sentencji), zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwotę 720 zł, powiększoną o należny podatek od towarów i usług, tytułem wykonanej, a nieopłaconej obrony z urzędu (punkt IV sentencji) oraz zwolnił oskarżonego od kosztów postępowania, w tym od opłaty (punkt V sentencji).

Punkt IV powyższego orzeczenia został zaskarżony zażaleniem, w którym wniesiono o jego zmianę i przyznanie skarżącemu kwoty 1440 zł, powiększonej o należny podatek od towarów i usług, tytułem obrony oskarżonego.

W uzasadnieniu zażalenia skarżący podniósł m.in., że „[s]tawka podstawowa określona w rozporządzeniu [z 2016 r.] (...) dla sprawy karnej związanej z postępowaniem przygotowawczym prowadzonym w formie śledztwa, zasądzona została kwota 300,00 zł powiększona o należny podatek od towarów i usług VAT, tj. na podstawie § 17 ust. 1 pkt 2, zaś za postępowanie sądowe Sąd przyznał kwotę 420,00 zł na podstawie § 17 ust. 2 pkt 3 w/w rozporządzenia. Podkreślenia jednak wymaga w tym miejscu, że w stosunku do adwokata ustanowionego przez stronę z wyboru, kwota minimalnego wynagrodzenia należnego na rzecz obrońcy stanowi wartość odpowiednio 600,00 zł za postępowanie przygotowawcze oraz 840,00 zł za postępowanie sądowe”. Skarżący – powołując się na wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13) – zwrócił uwagę, że obecne zróżnicowanie stawek adwokackich w zależności od tego, w jakim trybie został ustanowiony obrońca, narusza standard konstytucyjny, wywodzony z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej.

Postanowieniem z 24 maja 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w K. utrzymał zaskarżone postanowienie kosztowe, nie podzieliwszy argumentacji skarżącego.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podniósł, że zaskarżone przepisy naruszyły jego prawa wywodzone z powołanych wzorców konstytucyjnych, gdyż wynagrodzenie zasądzone na rzecz skarżącego – jako obrońcy z urzędu – zostało obniżone o połowę w stosunku do wynagrodzenia, które otrzymałby jako obrońca z wyboru. Ponadto – zdaniem skarżącego – obniżenie o połowę wynagrodzenia zasądzanego na rzecz obrońcy z urzędu wynika jedynie z rozporządzenia z 2016 r., a nie z ustawy. Skarżący odwołał się również do motywów wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 66/19.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2021 r. o sygn. Ts 212/21 (OTK ZU B/2022, poz. 13) skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 2021 r. została ona zarejestrowana pod sygn. akt SK 78/21.

3. Pismem z 22 grudnia 2021 r. (znak: II.510.1299.2021.MT) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W niedatowanym piśmie (znak: DLPK-IV.070.11.2021), które wpłynęło do Trybunału 10 stycznia 2022 r., stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, który wniósł o orzeczenie, że § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. są zgodne z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

5. W piśmie z 12 lipca 2022 r. (znak: 1001-8.TK.67.2021) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania 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. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

II

Stosownie do art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) Trybunał może rozpoznać wniosek, pytanie prawne albo skargę konstytucyjną na posiedzeniu niejawnym, jeżeli m.in. pisemne stanowiska wszystkich uczestników postępowania oraz pozostałe dowody zgromadzone w sprawie stanowią wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie przesłanka ta została spełniona.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Kwestie formalne.

1.1. Uwaga wstępna.

W sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych, skutkująca umorzeniem postępowania. Dotyczy to wszelkich kwestii wstępnych, jak również przesłanek formalnych, wspólnych dla kontroli inicjowanej w trybie skargi konstytucyjnej, wniosku lub pytania prawnego. Merytoryczne rozpoznanie zarzutów sformułowanych w skardze konstytucyjnej jest uzależnione od spełnienia wszystkich warunków jej dopuszczalności. Podkreślić również należy, że składu rozpoznającego sprawę *in merito* nie wiąże stanowisko zajęte w postanowieniu o nadaniu skardze konstytucyjnej dalszego biegu lub postanowieniu o uwzględnieniu zażalenia skarżącego na postanowienie w przedmiocie odmowy nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej (zob. m.in. wyrok pełnego składu TK z 25 września 2019 r., sygn. SK 31/16, OTK ZU A/2019, poz. 53 oraz powołane tam orzecznictwo).

1.2. Zaskarżone przepisy oraz umorzenie postępowania w odniesieniu do części przedmiotu kontroli.

1.2.1. W niniejszej sprawie zaskarżono § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2016 r.). Przepisy te mają następujące brzmienie:

– § 4 ust. 1 i 2:

„1. Opłatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy.

2. Ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej 150% opłat określonych w rozdziałach 2-4, następuje z uwzględnieniem:

1) nakładu pracy adwokata, w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawieniectw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedze-

niach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartości przedmiotu sprawy;

3) wkładu adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;

4) stopnia zawłości sprawy, w szczególności trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności”;

– § 17 ust. 1 pkt 2:

„Opłaty wynoszą w sprawie objętej:

(...)

2) śledztwem – 300 zł;”;

– § 17 ust. 2 pkt 3:

„Opłaty za obronę wynoszą:

(...)

3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 420 zł;”.

1.2.2. W świetle zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału procesowego w sprawie skarżącego rozstrzygano jedynie w przedmiocie wysokości minimalnych stawek adwokackich, gdyż tylko w odniesieniu do tej materii skarżący zainicjował postępowanie zażalenkowe, domagając się przyznania mu stawek minimalnych, jakie otrzymałby jako obrońca z wyboru (zob. zażalenie skarżącego na punkt IV wyroku Sądu Rejonowego w K. z 24 marca 2021 r., sygn. akt [...]), oraz postanowienie Sądu Okręgowego w K. z 24 maja 2021 r., sygn. akt [...]). Jednocześnie skarżący nie wnosił o podwyższenie przysługujących mu stawek minimalnych na zasadach obejmujących obrońców z wyboru i ta kwestia nie była rozstrzygana przez sąd.

Z kolei § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. jedynie ogólnie określa ramy przepisów, na podstawie których przyznawane ma być wynagrodzenie adwokatowi świadczącemu pomoc prawną z urzędu. Konkretnie stawki wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu zostały natomiast uregulowane w przepisach zawartych w rozdziałach 2-4 tego wskazanego aktu normatywnego i dopiero na podstawie odnośnych przepisów adwokatom przyznawane jest wynagrodzenie.

Z tych też powodów – jako niezastosowane w sprawie skarżącego – ust. 1 i 2 § 4 rozporządzenia z 2016 r. nie spełniają wymogu z art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 ust. 1 pkt 1 uotpTK, co przekłada się na umorzenie niniejszego postępowania – w odniesieniu do badania konstytucyjności § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2016 r. – 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. z 2019 r. poz. 2393; dalej: uotpTK).

1.3. Dopuszczalność badania konstytucyjności przepisów określających wysokość stawek wynagrodzenia dla pełnomocników procesowych.

Należy przypomnieć, że w wyrokach z: 29 sierpnia 2006 r. o sygn. SK 23/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94), 21 czerwca 2017 r. o sygn. SK 35/15 (OTK ZU A/2017, poz. 51) oraz 27 lutego 2018 r. o sygn. SK 25/15 (OTK ZU A/2018, poz. 11) Trybunał Konstytucyjny dopuścił kontrolę zgodności z Konstytucją przepisów ustanawiających stawki wynagrodzenia pełnomocników procesowych w odnośnych sprawach. Z tego też powodu nie zachodzi podstawa

do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK wobec § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r.

1.4. Legitymacja do wniesienia skargi konstytucyjnej we własnym imieniu przez obrońcę z urzędu w postępowaniu karnym.

Nie budzi wątpliwości, że wyrok Sądu Rejonowego w K. z 24 marca 2021 r. (sygn. akt [...]) – w zakresie jego punktu IV – był skierowany do skarżącego w zakresie, w jakim Sąd ten przyznał mu wynagrodzenie z tytułu udzielonej z urzędu obrony. W rezultacie to skarżący miał legitymację do złożenia zażalenia na punkt IV wskazanego wyroku oraz – w konsekwencji – skargi konstytucyjnej wniesionej w następstwie wydania postanowienia Sądu Okręgowego w K. z 24 maja 2021 r. (sygn. akt [...]), utrzymującego w mocy rozstrzygnięcie zawarte w punkcie IV wyroku Sądu Rejonowego w K. (por. wyroki TK z: 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110; 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK ZU nr 7/A/2013, poz. 100; 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15, OTK ZU A/2018, poz. 35 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 – potwierdzające legitymację skargową pełnomocnika z urzędu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym; zob. także uchwały SN z 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11, OSNC nr 1/2012, poz. 2 oraz 25 czerwca 2009 r., sygn. akt III CZP 36/09, OSNC nr 2/2010, poz. 24 – potwierdzające wyłączną legitymację skargową pełnomocnika z urzędu do zaskarżania postanowienia sądu pierwszej instancji w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu).

Należy przypomnieć, że w wyroku z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „[p]pełnomocnik strony wyznaczony do pomocy prawnej z urzędu ma (...) osobisty i bezpośredni interes prawny w dochodzeniu kosztów tej pomocy (co oznacza, że może on podejmować wszystkie przepisane czynności w tym celu). Z żądaniem takim nie może wystąpić ani strona, ani uczestnik postępowania. Rozstrzygnięcie sądu dotyczące zasądzenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej jest uboczne wobec treści rozstrzyganego w postępowaniu roszczenia, ale wpływa na kształt sytuacji prawnej pełnomocnika. W postępowaniu cywilnym sytuacje, w których na marginesie postępowania «głównego» sąd decyduje o prawach podmiotowych innych osób, nie należą do rzadkości. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego uboczny względem głównego żądania procesu charakter roszczenia pełnomocnika o przyznanie kosztów pomocy świadczonej w ramach misji zawodu zaufania publicznego (jak i związane z tym żądanie sprostowania protokołu odnośnie do treści złożonego wniosku o przyznanie kosztów) nie zmienia faktu, że sąd, rozstrzygając w tym przedmiocie, decyduje o prawach podmiotowych tego pełnomocnika. Prawa te zasługują na ochronę gwarantowaną przez art. 79 ust. 1 Konstytucji w takim samym zakresie, jak wszystkie inne, gdyż ustawa zasadnicza nie różnicuje poziomu ochrony praw w zależności od tego, czy o ich treści rozstrzyga się w postępowaniu «głównym», czy wypadkowym. Należy również nadmienić, że choć formalnie postępowanie sądowe toczy się między jego stronami (uczestnikami), podmioty te nie są jedynymi legitymowanymi do wniesienia skargi konstytucyjnej. Z gwarancyjnego charakteru tego środka ochrony konstytucyjnych wolności i praw wynika bowiem, że służy on wszystkim osobom, pod warunkiem, iż organ władzy publicznej władczo rozstrzygnął w orzeczeniu o ich prawach podmiotowych. Zdaniem Trybunału w przypadku zindywidualizowanej kontroli konstytucyjności prawa zasadnicze znaczenie ma określenie skarżącego, któremu przysługuje osobisty i bezpośredni interes prawny w usunięciu naruszenia jego praw podmiotowych. Ten ścisły związek wynika z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji stanowiącego, że skarga przysługuje – *verba legis* – każdemu, czyje wolności i prawa zostały naruszone. Z żądaniem ochrony nie można więc wystąpić domagając się usunięcia stanu naruszenia na rzecz innych osób. W realiach rozpoznawanej sprawy znaczy to, że legitymacja skargowa nie przysługuje stronie postępowania sądowego w zakresie odnoszącym się do praw

pełnomocnika świadczącego pomoc prawną z urzędu (por. wyrok TK z 23 maja 2018 r., sygn. SK 15/15)”.
Pogląd powyższy *mutatis mutandis* zachowuje aktualność w odniesieniu do obrońcy z urzędu w sprawach karnych.

1.5. Zakres zaskarżenia.

W *petitum* skargi konstytucyjnej (przytoczonym w komparycji niniejszego wyroku oraz punkcie 1 *ab initio* cz. I niniejszego uzasadnienia) skarżący określił zakres zaskarżenia kwestionowanych przepisów rozporządzenia z 2016 r.

Wziąwszy pod uwagę umorzenie postępowanie w odniesieniu do obu ustępów § 4 rozporządzenia z 2016 r., treść § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 tego aktu normatywnego, a także uwzględnivszy stan faktyczny leżący u podstaw niniejszej sprawy oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinny być § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. w zakresie, w jakim określone w nich stawki są o połowę niższe od stawek przewidzianych w tych samych sprawach dla obrońców z wyboru.

1.6. Wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

1.6.1. W swoim stanowisku – odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej – Prokurator Generalny podniósł, że skarżący „nie przedstawił stosownej argumentacji, która podważyłaby domniemanie konstytucyjności zaskarżonych regulacji. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej w niniejszej sprawie zawiera bowiem w zasadzie jedynie postulaty Skarżącego”. To zaś – zdaniem tego uczestnika postępowania – przemawiać ma za umorzeniem niniejszego postępowania w odniesieniu do badania zgodności zaskarżonych regulacji z art. 64 ust. 1, art. 2 oraz art. 32 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 2 i w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.6.2. Trybunał uznaje wniosek Prokuratora Generalnego za bezzasadny.

Należy przypomnieć, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej zawiera jednoznacznie wskazanie wolności i praw konstytucyjnych, których naruszenie zarzuca skarżący, oraz argumentację w tym przedmiocie (s. 5-9). Ponadto należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2) – znanym Prokuratorowi Generalnemu w momencie sporządzania przezeń swojego stanowiska procesowego – Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”; na marginesie wypada też zauważyć, że pogląd ten został podtrzymany w wyroku z 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

1.7. Wzorce kontroli.

1.7.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli – wnosząc o uznanie niezgodności z nimi zaskarżonych przepisów rozporządzenia z 2016 r. – wskazał art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1

i art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w uzasadnieniu skargi jako wzorzec powołał również art. 16 ust. 1, 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze).

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, Trybunał musiał rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

1.7.2. Umożnienie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o adwokaturze.

Trybunał przypomina, że z art. 79 ust. 1 ustawy zasadniczej wprost wynika, iż skarga konstytucyjna przysługuje tylko w sytuacji, gdy zostały naruszone wolności lub prawa określone w Konstytucji. W związku z tym wskazany przez skarżącego na s. 5 uzasadnienia skargi art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o adwokaturze nie może stanowić wzorca kontroli w niniejszej sprawie. Podstawą skargi mogą być jedynie zarzuty naruszenia przez akt normatywny praw i wolności gwarantowanych bezpośrednio w samej Konstytucji (por. np. wyroki TK z: 8 czerwca 1999 r., sygn. SK 12/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 96; 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 29; 15 kwietnia 2009 r., sygn. SK 28/08, OTK ZU nr 4/A/2009, poz. 48; 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). Ponieważ art. 79 ust. 1 Konstytucji nie przewiduje możliwości kwestionowania w trybie skargi konstytucyjnej zgodności przepisów aktów normatywnych (w szczególności rangi podustawowej) z aktami ustawodawczymi, niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 16 ust. 1, 2 i 3 prawa o adwokaturze – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.7.3. Umożnienie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

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 (normy prawnej), którego konstytucyjność jest kwestionowana. Aby uznać skargę konstytucyjną za dopuszczalną, musi występować ścisła relacja (związek) pomiędzy treścią orzeczenia, zaskarżonym przepisem aktu normatywnego (normą prawną) a postawionym zarzutem niezgodności tego przepisu z określoną normą konstytucyjną (por. np. postanowienia TK z: 4 marca 2014 r., sygn. Ts 88/13, OTK ZU nr 2/B/2014, poz. 147; 10 lipca 2014 r., sygn. Ts 224/12, OTK ZU nr 5/B/2014, poz. 385 oraz 8 listopada 2016 r., sygn. Ts 294/15, OTK ZU B/2016, poz. 507, a także wyroki TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Przepisy § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. określają stawki dla obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz w sprawie przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym. Trybunał nie uznaje za trafne stanowiska skarżącego, że wskazane przepisy naruszają – w odniesieniu do obrońców z urzędu – prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, wywodzone z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie można bowiem przyjąć, że w sytuacji, gdy sąd przyznaje obrońcy z urzędu wynagrodzenie według norm określonych w relewantnym rozporządzeniu, dochodzi do „abstrakcyjnego” naruszenia prawa do sprawiedliwej procedury. Skoro art. 45 ust. 1 Konstytucji ani nie gwarantuje zwrotu wszelkich kosztów, które strona poniosła

w celu dochodzenia roszczeń lub obrony swoich praw, ani nie można z niego w szczególności wyprowadzić obowiązku sądu orzeczenia o zwrocie kosztów postępowania w wysokości ustalonej w umowie zawartej pomiędzy stroną wygrywającą proces a jej pełnomocnikiem (por. m.in. wyrok TK z 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU A/2016, poz. 10), to tym bardziej pełnomocnik z urzędu nie może na podstawie tej regulacji konstytucyjnej dochodzić określenia wytycznych dla prawodawcy odnośnie do wysokości należnego mu wynagrodzenia za udział w sprawie. Innymi słowy, prawo wywodzone przez skarżącego z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej nie stanowi adekwatnego wzorca w niniejszej sprawie.

Z tych też powodów niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 45 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.7.4. Umorzenie postępowania w zakresie badania zgodności zaskarżonej regulacji z art. 64 ust. 1 Konstytucji.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej, jako jeden z wzorców „głównych”, powołano art. 64 ust. 1 Konstytucji, jednakże w jej uzasadnieniu wywody skarżącego skupiły się na dowodzeniu niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 64 ust. 2 wespół z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej.

W tej sytuacji niniejsze postępowanie – w zakresie badania zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 64 ust. 1 Konstytucji – podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

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

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

Problem sformułowany w niniejszej sprawie dotyczy prawa majątkowego o określonej przez ustawodawcę treści (zakres podmiotowy, wytyczne dla normodawcy do wydania stosownego rozporządzenia wykonawczego), które na poziomie rozporządzenia z 2016 r. (bez upoważnienia ze strony ustawodawcy) zostało zróżnicowane według kryterium podmiotowego (odmienna regulacja w zakresie wynagradzania adwokatów będących obrońcami z urzędu oraz świadczących pomoc prawną z wyboru). Tym samym skarżący w sposób prawidłowy powołał art. 64 ust. 2 Konstytucji jako wzorzec kontroli.

1.7.6. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Kolejny wzorzec konstytucyjny nie odnosi się wprost do konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie warunkuje wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. Zamieszczony w rozdziale III Konstytucji art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze (powołany przez skarżącego jako wzorzec „związkowy”) statuuje bowiem ramy konstrukcyjne rozporządzenia wykonawczego do ustawy. Analiza przepisów ustawy zasadniczej pozwala stwierdzić, że postanowienia formułujące wolności lub prawa zostały zamieszczone przede wszystkim w rozdziale II Konstytucji.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, wyjątkowo dopuszczał powołanie jako wzorców kontroli przepisów rozdziału III Konstytucji w postaci art. 87 ust. 1 – statuującego katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego (zob. wyroki TK z 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, OTK ZU nr 5/2001, poz. 127 oraz 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61) czy art. 92 ust. 1 (zob. np. wyroki TK z: 21 czerwca 2004 r., sygn. SK 22/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 59; 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 84; 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153; 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU A/2016, poz. 100; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU A/2018, poz. 43 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19), jeżeli przemawiały za tym okoliczności sprawy oraz poruszony problem konstytucyjny. Należy przy tym zauważyć, że art. 87 ust. 1 ustawy zasadniczej był ujmowany wspólnie z odpowiednim przepisem Konstytucji statuującym prawa lub wolności jednostki (w sprawie SK 1/01 – art. 67 ust. 1, a w sprawie SK 38/01 – art. 42 ust. 1 zdanie pierwsze), zaś art. 92 ust. 1 albo jako wzorzec „główny” (tak w sprawach SK 8/06 oraz SK 9/14), albo jako „związkowy” (tak w sprawach SK 22/03, SK 23/07, SK 7/15, SK 4/17 oraz SK 66/19).

W ocenie składu orzekającego w niniejszej sprawie argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej wykazuje związek pomiędzy naruszeniem zasady ochrony konstytucyjnych praw majątkowych a art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, skoro podstawą rozstrzygnięcia wydanego wobec skarżącego były przepisy rozporządzenia z 2016 r. o treści – jak zarzuca skarżący – wykraczającej poza delegację ustawową.

1.7.7. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji.

Przepisy art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji – jak wynika z *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia – powołane zostały przez skarżącego jako „związkowe” wzorce kontroli do art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Argumentacja skarżącego prowadzi do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 Konstytucji stanowiło konkretyzację zarzutów ograniczenia równej ochrony praw majątkowych. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania – odnośnie do badania zgodności zaskarżonych przepisów z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji – na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

1.8. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji z uwagi na to, że wskazane w zaskarżonych przepisach stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

2. Ocena konstytucyjności zaskarżonych przepisów.

2.1. Istota zarzutu skarżącego sprowadza się do wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości na poziomie rozporządzenia wykonawczego do prawa o adwokaturze – mimo braku ku temu podstaw w ustawie – regulacji dyskryminującej, w zakresie przysługującego im wynagrodzenia, adwokatów będących obrońcami z urzędu w stosunku do adwokatów, którzy świadczą obronę z wyboru.

2.2. Trybunał Konstytucyjny w swym dotychczasowym orzecznictwie wielokrotnie wypowiadał się na temat wykładni art. 92 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten – z jednej strony – określa warunki, które winno spełniać rozporządzenie jako akt wykonawczy, z drugiej – formułuje wymagania stawiane upoważnieniu ustawowemu.

Konstrukcja rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy jest zdeterminowana trzema podstawowymi warunkami:

- po pierwsze – wydania rozporządzenia na podstawie wyraźnego, tj. opartego nie tylko na domniemaniu i wykładni celowościowej, szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu;

- po drugie – wydania rozporządzenia co do przedmiotu i treści normowanych stosunków, w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia do wydania tego aktu i w celu wykonania ustawy;

- po trzecie – niesprzeczności treści rozporządzenia z normami Konstytucji oraz z ustawą, na podstawie której zostało wydane, a także z wszystkimi obowiązującymi ustawami, które w sposób bezpośredni lub pośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia.

Cel ustawy musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań. Nie może więc być rekonstruowany samoistnie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego upoważnienie. Niemożność ustalenia tak rozumianego celu prowadzi *per se* do podważenia poprawności upoważnienia do wydania aktu normatywnego. W konsekwencji przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test konstytucyjności, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Tylko bowiem w ten sposób mogą być wyznaczone granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w przepisach wykonawczych. Podkreślenie konieczności istnienia zależności o charakterze funkcjonalnym ma istotne znaczenie w tych zwłaszcza sytuacjach, kiedy upoważnienie do wydania aktu rangi niższej niż ustawa może – co do swego zakresu – wywoływać wątpliwości interpretacyjne. W wypadku bowiem pojawienia się takich wątpliwości podstawowe znaczenie uzyskuje pytanie, jakie są niezbędne środki i instrumenty prawne do urzeczywistnienia celów zakładanych przez ustawodawcę.

Jest też oczywiste, że ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu.

W swym dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny przyjmował konsekwentnie, że brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Upoważnienie nie może opierać się na domniemaniu objęcia swym zakresem materii w nim niewymienionych. Tego rodzaju zasadę przyjęto już w pierwszym rozstrzygnięciu merytorycznym, które wydał w swojej historii Try-

bunał Konstytucyjny, tj. w orzeczeniu z 28 maja 1986 r. o sygn. U 1/86 (OTK w 1986 r., poz. 2). Na gruncie Konstytucji z 1997 r., dzięki art. 92 ust. 1 (wymagającemu, aby ustawa zawierała wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego) oraz ust. 2 tegoż przepisu (*expressis verbis* zakazującemu subdelegacji), doszło do zwiększenia rygoryzmu odnoszącego się do bezpośredniości związku między macierzystą ustawą i rozporządzeniem wykonawczym.

Rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. W porządku prawnym proklamującym zasadę podziału władz, opartym na prymacie ustawy jako podstawowego źródła prawa wewnętrznego, parlament nie może w dowolnym zakresie „cedować” funkcji prawodawczych na organy władzy wykonawczej. Zasadnicza regulacja pewnej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej. Nie jest bowiem dopuszczalne, aby prawodawczym decyzjom organu władzy wykonawczej pozostawić kształtowanie zasadniczych elementów regulacji prawnej. W tej specyficznej materii, którą stanowi unormowanie wolności i praw jednostki, przewidziane, konieczne lub choćby tylko dozwolone przez Konstytucję – unormowanie ustawowe cechować musi zupełność. Powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu, stosownie do modelu określonego w art. 92 ust. 1. W tym sensie wyłączność ustawy nabrała pełnego charakteru, bo nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podustawowe (o charakterze powszechnie obowiązującym) bez uprzedniego ustawowego unormowania tychże materii. Nie ma więc obecnie potrzeby stawiania pytania, czy dana materia musi być regulowana ustawowo (bo jest to zawsze konieczne w obrębie źródeł powszechnie obowiązującego prawa), natomiast pojawia się pytanie, jaka ma być szczegółowość (głębokość) regulacji ustawowej, a jakie materie wykonawcze można pozostawić rozporządzeniu. Odpowiedź na to pytanie zależy od normowanej materii. W niektórych dziedzinach (np. prawo karne, czy – mówiąc szerzej – regulacje represyjne) zarysowuje się bezwzględna wyłączność ustawy, nakazująca normowanie w samej ustawie właściwie wszystkich elementów definiujących stronę podmiotową czy przedmiotową czynów karalnych (zob. orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK w 1995 r., cz. I, poz. 12). W innych dziedzinach prawa ustawa może pozostawiać więcej miejsca dla regulacji wykonawczych. Nigdy jednak nie może to prowadzić do nadania regulacji ustawowej charakteru blankietowego, tzn. do pozostawienia organowi upoważnionemu możliwości samodzielnego uregulowania całego kompleksu zagadnień, co do których w tekście ustawy nie ma żadnych bezpośrednich uregulowań ani wskazówek. Innymi słowy, możliwe jest też sformułowanie ogólniejszej zasady konstytucyjnej: im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych (tak wyrok TK z 16 stycznia 2007 r., sygn. U 5/06, OTK ZU nr 1/A/2007, poz. 3). Minimum treściowe wytycznych nie ma tu charakteru stałego, a wyznaczone musi być *a casu ad casum*, stosownie do regulowanej materii i jej związku z sytuacją jednostki. Oczywiście jest przy tym, że „wytyczne” nigdy nie mogą mieć blankietowego czy *quasi*-blankietowego charakteru (np. ograniczając się do ogólnego stwierdzenia, że rozporządzenie określi „ogólne zasady”), nawet jednak, gdy przybiorą one postać wskazań merytorycznych, to zawsze pozostanie pytanie, czy – na tle regulowanej materii – stopień ich szczegółowości można uznać za konstytucyjnie dostateczny.

Ostatni omawiany aspekt wiąże się ściśle z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji, wymagającego formy ustawy dla ustanawiania ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Znaczenie prawne art. 31 ust. 3 polega na ustanowieniu dodatkowego nakazu szczegółowości regulacji ustawowej w tych wszystkich unormowaniach, które dotyczą ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności jednostki. W takim wypadku zakres materii pozostawianych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres materii ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji silniej jeszcze akcentuje konieczność szerszego unormowania rangi ustawowej i zawęźa pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia (por. wyrok TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17).

W konsekwencji na gruncie Konstytucji z 1997 r. w ogóle nie istnieje instytucja „upoważnienia blankietowego” jako podstawy wydania skutecznego, nienaruszającego Konstytucji aktu wykonawczego do ustawy. Niedopuszczalne jest także wydawanie przez upoważniony w delegacji ustawowej organ konstytucyjny rozporządzeń wykonawczych, które przekraczałyby zakres upoważnienia udzielonego przez ustawodawcę (przekroczenie delegacji) lub w swojego normowania pomijałyby określone elementy wytycznych zawartych w przepisie upoważniającym (niewykonanie delegacji w sposób pełny).

Powyższe założenia mają podstawowe znaczenie dla oceny konstytucyjności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. w kontekście zarzutu naruszenia przez te przepisy art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

2.3. Zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji, jak i unormowań zawartych w prawodawstwie zwykłym (normach podkonstytucyjnych). Wynika z tego, że podmiot zagrożony w realizacji swoich uprawnień może – *in abstracto* – żądać od państwa nie tylko nieingerowania w sferę jego uprawnień, lecz nawet zachowań pozytywnych służących ich ochronie (por. wyroki TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał Konstytucyjny dokonując wykładni tego przepisu, podkreślił, że on nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (por. wyroki TK z: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W wyroku z 2 czerwca 1999 r. o sygn. K 34/98 Trybunał zajął stanowisko, że:

– po pierwsze – na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć;

– po drugie – gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych;

– po trzecie – równość może być odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii.

Zasada równej dla wszystkich ochrony prawnej w płaszczyźnie podmiotowej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, osobami fizycznymi, podmiotami prawa publicznego czy też państwem. Chodzi tu zarówno o regulacje pozytywne (lub ich brak) na poziomie ustawy, jak i sytuacje, w których określone prawo (uprawnienie) majątkowe zostało przyznane przez ustawodawcę, natomiast podstawowa regulacja wykonawcza – wbrew wytycznym delegacyjnym – dokonuje jego ogranicze-

nia (por. wyroki TK z 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

2.4. Rozporządzenie z 2016 r. zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze. Przepis ten od dnia wejścia w życie art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271, ze zm.; dalej: ustawa z 2002 r.), tj. 5 października 2002 r., ma następujące brzmienie:

„Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1 [tj. ponoszonej przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu], z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc”.

Dla porównania wytyczne w przedmiocie wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z wyboru zostały zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, które to przepisy od dnia wejścia w życie art. 8 pkt 1 ustawy z 2002 r., tj. 5 października 2002 r., stanowią, co następuje:

„2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawartością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata.

3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie rodzaj i zawartość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Obecnie, w wykonaniu powyższych dwóch ustępów art. 16 prawa o adwokaturze, obowiązuje 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 weszło w życie 1 stycznia 2016 r.

Upoważnienie zawarte w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze (zwłaszcza w kontekście art. 16 ust. 2 i 3 tej ustawy) pozwala na uszczegółowienie regulacji ustawowej pod względem przedmiotowym, precyzując jednocześnie dopuszczalny kierunek takiego doprecyzowania przepisów ustawy: norma kompetencyjna upoważnia jedynie do określenia stawek wynagrodzenia adwokatów w oparciu o przesłanki zawarte w tym przepisie delegacyjnym.

2.5. W ocenie Trybunału zaskarżone przepisy rozporządzenia z 2016 r. są sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawężają kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (naruszają upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarszają sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny prezentował stanowisko, że „[w]ybór 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” (wyroki TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 oraz 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15). Stanowisko to zostało rozwinięte w wyroku z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał

Konstytucyjny stwierdził, iż „podziela ten pogląd, wskazując jednocześnie, że – w kontekście art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji do poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007, s. 15-16). Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 16). Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Dopełnieniem tejże jest zakaz dyskryminacji, z jakiegokolwiek przyczyny, w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji)”. Stanowisko to aprobuje także Trybunał orzekający w sprawie SK 78/21.

Należy przypomnieć, że adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc także w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Całą tę grupę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem działalności palestry jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta – co do zasady – świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Niemniej jednak adwokat w określonych sytuacjach zostać może zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne. Każdorazowo niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium w sposób proporcjonalny może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć:

- czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji;
- czy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania;
- czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Stosując wskazane kryteria do oceny konstytucyjności zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów, Trybunał stwierdza przede wszystkim, że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym mają służyć badane regulacje. Co więcej, w ocenie Trybunału, brak jakiegokolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie obrońców w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu. *Nota bene* w uzasadnieniu do projektu z 4 czerwca 2016 r. rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu Minister Sprawiedliwości nie przedstawił przekonujących motywów, którymi się kierował przy określeniu w nim stawek adwokackich – przeciwnie, na s. 12 poprzestał tylko na krytyce poprzedniego kierownictwa resortu, a na s. 12-15 krótkim zreferowaniu treści projektowanych przepisów (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/>

12286707/12359945/12359946/dokument227177.pdf). Ponadto Minister Sprawiedliwości w ogóle nie odniósł się do krytycznych uwag odnośnie do rozporządzenia z 2016 r. przedstawionych w stanowisku Naczelnej Rady Adwokackiej, przedłożonym mu wraz z pismem Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej z 4 lipca 2016 r. (znak: NRA-145-R/29/16) – (zob. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12286707/12359945/12359948/dokument229708.pdf>).

Analiza statusu adwokatów i ich roli w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, prowadzi do uznania, że różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. obniżenie pełnomocnikom z urzędu o połowę wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest więc niedopuszczalne (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że w sprawach wymagających profesjonalnej wiedzy prawnej prawidłowe wykonywanie obowiązków przez adwokata (niezależnie od tego, czy jest to pełnomocnik lub obrońca z wyboru czy z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy. Poza ściśle określonymi w prawie przypadkami, adwokat nie może uchylić się od wykonania zleconych mu obowiązków jako pełnomocnik lub obrońca z urzędu – w przeciwieństwie do adwokata działającego jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru, który może odmówić podjęcia się reprezentacji prawnej potencjalnego klienta. W przypadku adwokatów działających jako pełnomocnicy lub obrońcy z urzędu łączyć się to może bez wątpienia z określonym uszczerbkiem w ich substancji majątkowej; w przeciwieństwie bowiem do pełnomocników lub obrońców z wyboru nie mogą oni otrzymać wynagrodzenia „z góry” ani w całości, ani w części zaliczkowej, co oznacza, że do zakończenia postępowania w danej instancji *de facto* świadczą pomoc prawną za darmo (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). Kwestionowane w niniejszej sprawie przepisy są wyrazem tego, że normodawca – właśnie przez zastosowanie arbitralnego (i niezawartego w delegacji ustawowej) kryterium – sprawił, że prawo do uzyskania przez adwokata, będącego pełnomocnikiem lub obrońcą z urzędu, wynagrodzenia w pełnej wysokości zostało w istocie wyłączone.

Powyższego wniosku nie zmienia ust. 2 § 4 rozporządzenia z 2016 r. przytoczony w punkcie 1.2.1 tej części niniejszego uzasadnienia, wedle którego stawka minimalna może zostać powiększona do wysokości nieprzekraczającej 150% tejże stawki.

Po pierwsze bowiem – stawki minimalne w rozporządzeniu z 2016 r. są na ogół niższe od stawek w analogicznych sprawach w rozporządzeniu z 2015 r. (w jego aktualnym brzmieniu). W sprawach karnych jest to aż nad wyraz widoczne, albowiem § 17 rozporządzenia z 2016 r. dla obrońców z urzędu przewiduje następujące stawki – *verba legis*:

„1. Opłaty wynoszą w sprawie objętej:

- 1) dochodzeniem – 180 zł;
- 2) śledztwem – 300 zł;
- 3) czynnościami wyjaśniającymi w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 90 zł.

2. Opłaty za obronę wynoszą:

- 1) przed sądem rejonowym w postępowaniu szczególnym – 360 zł;
- 2) przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 180 zł;
- 3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 420 zł;

4) przed sądem okręgowym jako drugą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako drugą instancją – 420 zł;

5) przed sądem okręgowym jako pierwszą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako pierwszą instancją oraz przed sądem apelacyjnym – 600 zł;

6) przed Sądem Najwyższym – 600 zł.

3. Opłaty wynoszą za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał:

1) sąd rejonowy lub wojskowy sąd garnizonowy – 360 zł;

2) sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy – 600 zł.

4. Opłaty wynoszą:

1) za czynności w sprawie o wznowienie postępowania oraz w sprawie o podjęcie postępowania warunkowo umorzonego – 360 zł;

2) za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 360 zł;

3) za sporządzenie środka odwoławczego w przypadku, gdy sporządzający nie występuje przed sądem – 360 zł.

5. Opłaty wynoszą za obronę w sprawach o wydanie wyroku łącznego – 120 zł.

6. Opłaty wynoszą za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – 120 zł.

7. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio do opłat za czynności w postępowaniu karnym i odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia pełnomocnika powoda cywilnego, pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego”.

Tymczasem § 11 rozporządzenia z 2015 r. (w aktualnej redakcji) przewiduje w tych samych sprawach wyższe stawki dla obrońców z wyboru – *verba legis*:

„1. Stawki minimalne wynoszą w sprawie objętej:

1) dochodzeniem – 360 zł;

2) śledztwem – 600 zł;

3) czynnościami wyjaśniającymi w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 180 zł.

2. Stawki minimalne za obronę wynoszą:

1) przed sądem rejonowym w postępowaniu szczególnym – 720 zł;

2) przed sądem rejonowym w postępowaniu w sprawach o wykroczenia – 360 zł;

3) przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym – 840 zł;

4) przed sądem okręgowym jako drugą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako drugą instancją – 840 zł;

5) przed sądem okręgowym jako pierwszą instancją lub przed wojskowym sądem okręgowym jako pierwszą instancją oraz przed sądem apelacyjnym – 1200 zł;

6) przed Sądem Najwyższym – 1200 zł.

3. Stawki minimalne wynoszą za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał:

1) sąd rejonowy lub wojskowy sąd garnizonowy – 720 zł;

2) sąd okręgowy lub wojskowy sąd okręgowy – 1200 zł.

4. Stawki minimalne wynoszą:

1) za czynności w sprawie o wznowienie postępowania oraz w sprawie o podjęcie postępowania warunkowo umorzonego – 720 zł;

2) za sporządzenie opinii o braku podstaw wniosku o wznowienie postępowania, za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia kasacji oraz braku podstaw do stwierdzenia nieważności orzeczenia w postępowaniu karnym – 720 zł;

3) za sporządzenie środka odwoławczego w przypadku, gdy sporządzający nie występuje przed sądem – 720 zł.

5. Stawki minimalne wynoszą za obronę w sprawach o wydanie wyroku łącznego – 240 zł.

6. Stawki minimalne wynoszą za prowadzenie spraw o odszkodowanie za niesłuszne skazanie lub ukaranie, aresztowanie lub zatrzymanie, w tym spraw wynikających z przepisów o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego – 240 zł.

7. Przepisy ust. 1-5 stosuje się odpowiednio do opłat za czynności w postępowaniu karnym i odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia pełnomocnika powoda cywilnego, pełnomocnika pokrzywdzonego, pełnomocnika oskarżyciela posiłkowego lub oskarżyciela prywatnego”.

Po drugie – określone w rozporządzeniu z 2015 r. stawki minimalne stanowią punkt odniesienia dla adwokatów przy ustalaniu minimalnego cennika ich usług (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Po trzecie – adwokat działający jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru może odmówić prowadzenia sprawy, jak też prowadzić ją według stawek określonych w rozporządzeniu z 2015 r. lub wynikających z indywidualnej umowy z klientem, a także reprezentować lub bronić klienta za darmo (*pro bono*); we wszystkich tych sytuacjach jest to jednak – co należy podkreślić – autonomiczna decyzja adwokata. Natomiast adwokat ustanowiony pełnomocnikiem lub obrońcą z urzędu (a więc działający na podstawie *sui generis* polecenia państwa) zmuszony jest do pracy za wynagrodzenie na ogół niższe od tego, które otrzymałby jako pełnomocnik lub obrońca z wyboru według stawek określonych w rozporządzeniu z 2015 r. (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

Po czwarte – odpowiednikiem § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. jest § 15 ust. 3 rozporządzenia z 2015 r., jednakże ten ostatni przepis dotyczy warunków, które pełnomocnik z wyboru musi spełnić, aby uzyskać – co należy uwypuklić – sześciokrotność stawki minimalnej, a nie 150% jak w przypadku pełnomocnika z urzędu.

Po piąte – Konstytucja (jak już wcześniej wspomniano) w art. 64 ust. 2 ustanowiła zasadę równej dla wszystkich ochrony własności i innych praw majątkowych. Jak zauważył Trybunał w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. o sygn. K 36/98: „[p]rzepis ten nie tylko (...) nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”. Obecna regulacja konstytucyjna nie pozostawia więc żadnych wątpliwości co do zakresu ochrony udzielanej prawom majątkowym innym niż własność w znaczeniu technicznoprawnym (cywilistycznym) – (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19).

W tym kontekście Trybunał stwierdza, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczególnych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich ani też nie determinuje określonych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, gdyż to jest zadaniem właściwych regulacji prawodawstwa zwykłego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający prawodawcy na całkowitą dowolność kreowania poszczególnych praw podmiotowych. Przedmiotem oceny jest bowiem – z punktu widzenia regulacji konstytucyjnej nakazującej równą ochronę prawną praw majątkowych – również stosowane przez prawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie podkonstytucyjnym jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo od-

miennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – może uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji (por. wyroki TK z: 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98; 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19). W tym miejscu należy stwierdzić, że ani z analizy art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, ani z pozostałych przepisów tej ustawy, nie można na gruncie językowym ani celowościowym wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów w reżimie rozporządzenia z 2016 r. (dotyczącego pełnomocników lub obrońców z urzędu) w porównaniu z rozporządzeniem z 2015 r. (dotyczącym pełnomocników lub obrońców z wyboru). W tym przypadku – jak miało to miejsce wobec skarżącego – zróżnicowanie w akcie podstawowym wysokości wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczy pomoc prawną jako obrońca z urzędu czy z wyboru w sprawie objętej śledztwem (300 zł – § 17 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r.; 600 zł – § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2015 r.) lub w sprawie prowadzonej przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym (420 zł – § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r.; 840 zł – § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2015 r.), stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia obrońców z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę.

2.6. Konkludując, Trybunał stwierdza, że § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że wskazane w nich stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru.

3. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

3.1. W ślad za wyrokiem z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 niniejszy wyrok ponownie podważa różnicowanie pozycji pełnomocników profesjonalnych w zależności od tego, w jakiej formie świadczą oni pomoc prawną, tj. z wyboru czy z urzędu. Trybunał zdecydował przy tym – również po raz kolejny (zob. postanowienie z 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 14) – odrębnym postanowieniem sygnalizacyjnym zwrócić uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na konieczność zrównania regulacji w przedmiocie wynagradzania pełnomocników z urzędu z regulacjami dotyczącymi pełnomocników z wyboru.

3.2. Bezpośrednim skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. Od dnia opublikowania orzeczenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast wskazanych przepisów, podstawę zasądzania wynagrodzenia obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym stanowią będą odpowiednio: § 11 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2015 r. (por. zamiast wielu: postanowienie SN z 15 grudnia 2021 r., sygn. akt V KK 549/20, LEX nr 3322628; wyrok SA w Gdańsku z 20 lipca 2022 r., sygn. akt II AKa 160/22, LEX nr 3435966; wyrok SO w Szczecinie z 31 marca 2021 r., sygn. akt IV Ka 85/21, LEX nr 3174778; por. także: B. Nita-Światłowska, *Orzekanie o kosztach za pomoc prawną z urzędu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.2020 r., SK 66/19*, „Przegląd Sądowy” nr 5/2022, s. 59; M. Florczak-Wątor, *O niekonstytucyjności zasad wynagradzania radców*

prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu i wynikających z tego skutkach prawnych, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 2/2022, s. 156-157).

3.3. Na podstawie niniejszego wyroku, skarżący ma możliwość wystąpienia do właściwego sądu z wnioskiem na podstawie art. 190 ust. 4 Konstytucji w związku z art. 626 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.) – (por. B. Nita-Światłowska, *op.cit.*, s. 57-58).

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Jarosława Wyrembaka
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 grudnia 2022 r., w sprawie o sygn. SK 78/21

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2022 r., wydanego w sprawie o sygn. SK 78/21.

I. Uważam, że konstrukcja instytucji pomocy prawnej udzielanej przez adwokata z urzędu wkracza w obszar wolności wykonywania zawodu, podlegającej ochronie konstytucyjnoprawnej. O wszystkich jej istotnych elementach powinna zatem rozstrzygać ustawa. Bez wątpienia, do takich istotnych elementów należy wysokość opłat należnych adwokatom w związku z wykonywaniem obowiązku świadczenia pomocy prawnej z urzędu. Wspomniany obowiązek nałożony został ustawą – ustawa także powinna rozstrzygać o wysokości należnych w takim wypadku opłat. Wskazane materie pozostają w ścisłym, integralnym związku – reglamentują w taki właśnie sposób przestrzeń wolności wykonywania zawodu. Konstytucja nie dopuszcza możliwości rozrywania tegoż integralnego związku, poprzez powierzenie Ministrowi Sprawiedliwości – to jest: władzy wykonawczej – legitymacji do ustalania rozporządzeniem wysokości opłat należnych za wykonanie obowiązku zawodowego, nałożonego ustawą przez władzę prawodawczą.

II. W moim przekonaniu, podniesione okoliczności mają znaczenie zupełnie fundamentalne – przesądzają o niekonstytucyjności całego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu; z uwagi na uregulowanie w nim materii, którą Konstytucja zdecydowanie zastrzega dla ustawy. W tej perspektywie, rozstrzyganie o niekonstytucyjności niektórych tylko przepisów badanego rozporządzenia – w oparciu o kryteria równościowe – moim zdaniem: było przynajmniej zbędne, a nawet niezasadne.

III. Wobec przedstawionego stanowiska, nie mogłem podzielić ani sentencji ani uzasadnienia ogłoszonego wyroku. Przedstawione stanowisko wyklucza też potrzebę wyrażania – na gruncie niniejszego zdania odrębnego – zapatrywań co do tego, czy badane przez Trybunał rozporządzenia, z uwagi na ich podmiotowy i przedmiotowy zakres regulacyjny, konstytuują nierówność w rozumieniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: w szczególności w aspekcie art. 64 Konstytucji.