



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2023 r.

Pozycja 41

WYROK

z dnia 19 kwietnia 2023 r.

Sygn. akt SK 85/22*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Andrzej Zielonacki – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Piotr Pszczołkowski – sprawozdawca,

protokolant: Michał Rylski,

po rozpoznaniu, z udziałem skarżącego oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2023 r., skargi konstytucyjnej P.M. o zbadanie zgodności:

§ 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. poz. 1715, ze zm.) 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 Konstytucji,

o r z e k a:

§ 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68, ze zm.) jest niezgodny 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 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 26 stycznia 2022 r. (data nadania: 26 stycznia 2022 r.) P.M. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłacono-

* Sentencja została ogłoszona dnia 27 kwietnia 2023 r. w Dz. U. poz. 796.

nej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. poz. 1715, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 3 października 2016 r.) jest niezgodny 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 Konstytucji.

1.1. Skargę konstytucyjną wniesiono w związku z następującym stanem faktycznym:

Postanowieniem z 24 czerwca 2021 r. sąd rejonowy na podstawie § 8 pkt 5 w związku z § 4 ust. 3 rozporządzenia z 3 października 2016 r. zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego, jako pełnomocnika z urzędu, koszty pomocy prawnej. Skarżący złożył zażalenie na to postanowienie, które zostało oddalone postanowieniem sądu rejonowego z 29 października 2021 r.

1.2. Skarżący stwierdził, że kwestionowany przepis dyskryminuje radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu, gdyż przewidziane w nim stawki wynagrodzenia minimalnego są o 50% niższe w porównaniu ze stawkami radców prawnych świadczących pomoc prawną z wyboru. Skarżący, odwoławszy się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2020 r. (sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13), stwierdził, że poczynione w nim ustalenia są aktualne także w odniesieniu do § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r.

Zdaniem skarżącego, § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. przez to, że obniża minimalne wynagrodzenie pełnomocnika działającego z urzędu w porównaniu z wynagrodzeniem osiąganym przez pełnomocnika z wyboru, narusza prawo do równej ochrony prawnej praw majątkowych. Skarżący zaznaczył, że „symetryczne” rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 22 października 2015 r.) w przepisie analogicznym do kwestionowanego określa stawki minimalne opłat za czynności radców prawnych z wyboru na poziomie o 50% wyższym niż w § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. Skarżący stwierdził, że „[n]iezgodność kwestionowanego przepisu wynika z nadmierne dyskryminującego i nieuzasadnionego żadnymi względami merytorycznymi czy ekonomicznymi, a przede wszystkim konstytucyjnymi, ograniczenia w akcie rangi podstawowej prawa majątkowego do otrzymania wynagrodzenia minimalnego równego dla wszystkich pełnomocników fachowych za tę samą wykonaną pracę” (pismo skarżącego z 29 lipca 2022 r.).

2. Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 8 listopada 2022 r. (data wpływu: 14 listopada 2022 r.) poinformował, że nie przystępuje do przedmiotowej skargi konstytucyjnej.

3. Minister Sprawiedliwości w piśmie z 29 listopada 2022 r. (data wpływu: 30 listopada 2022 r.) wniósł o stwierdzenie, że § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. jest zgodny 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 Konstytucji.

Zdaniem Ministra Sprawiedliwości, zaskarżony przepis nie dyskryminuje żadnego z występujących w sprawie pełnomocników, gdyż zróżnicowanie dotyczące wysokości i zasad ustalania ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie jest podyktowane względami podmiotowymi, lecz charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu oraz faktem, że koszty te ponosi Skarb Państwa.

Minister Sprawiedliwości wskazał, że w postępowaniu cywilnym o tym, czy pełnomocnik z urzędu otrzyma wynagrodzenie na podstawie rozporządzenia z 3 października 2016 r., czy na podstawie rozporządzenia z 22 października 2015 r., nie decyduje świadczenie pomocy prawnej z urzędu, lecz konkretna sytuacja procesowa. Rozporządzenie z 3 paździer-

nika 2016 r. znajduje zastosowanie w tych sytuacjach, w których koszty związane z działalnością radcy prawnego ponosi Skarb Państwa.

Przywoławszy orzecznictwo Sądu Najwyższego (zob. uchwała z 8 marca 2012 r., sygn. akt III CZP 2/12), Minister Sprawiedliwości podniósł, że pokrycie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie jest obowiązkiem mieszczącym się w formule zwrotu kosztów między stronami, lecz ma charakter publicznoprawny i subsydiarny.

Minister Sprawiedliwości dodatkowo zwrócił uwagę, że regulacje rozporządzenia z 3 października 2016 r. gwarantują radcom prawnym z urzędu w postępowaniu cywilnym wynagrodzenie w razie przegrania sprawy, na zwrot którego, ani od Skarbu Państwa, ani od przeciwnika procesowego, nie mógłby liczyć w analogicznej sytuacji procesowej radca prawny z wyboru.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, wynikające z rozporządzenia z 3 października 2016 r. zasady i sposób określenia wysokości opłat, a także ich maksymalna wysokość, zabezpieczają zarówno interes obywateli, jak i osób wykonujących zawód radcy prawnego. Rozwiązania te muszą nie tylko uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz także powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest działaniem dla dobra publicznego, umożliwiającym realizację w postępowaniu sądowym zasady równości i prawa do sądu stronie, której nie stać na poniesienie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru (zob. uchwała SN z 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11).

Minister Sprawiedliwości zaznaczył, że w stawkach minimalnych odzwierciedlono „swoistą wycenę” koniecznego nakładu pracy pełnomocnika związaną ze specyfiką określonego rodzaju postępowań. Jednocześnie ustawodawca pozostawił sądom możliwość uwzględnienia nadzwyczajnych, szczególnych okoliczności, które pojawiając się w sprawie, zwiększają nakład pracy niezbędnej do prawidłowej realizacji obowiązków profesjonalnego pełnomocnika.

4. Prokurator Generalny w piśmie z 14 marca 2023 r. (data wpływu: 21 marca 2023 r.) przedstawił stanowisko, że § 8 pkt 5 rozporządzenia z 3 października 2016 r. jest zgodny 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 Konstytucji. W pozostałym zakresie 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 orzekania.

Prokurator Generalny odniósł się przede wszystkim do kwestii dopuszczalności skargi konstytucyjnej. Stwierdził, że postępowanie powinno być umorzone w zakresie § 8 pkt 1-4 i 6-9 rozporządzenia z 3 października 2016 r., gdyż podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego był tylko § 8 pkt 5 tego rozporządzenia.

Zreferowawszy stanowisko zajęte przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z 20 grudnia 2022 r. (sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20) oraz z 23 kwietnia 2020 r. (sygn. SK 66/19), Prokurator Generalny zwrócił uwagę, że kwestia zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pełnomocników profesjonalnych ustanowionych z urzędu i „z wyboru” była przedmiotem wcześniejszych orzeczeń sądu konstytucyjnego, a zwłaszcza wyroku z 29 sierpnia 2006 r. (sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94), w którym Trybunał wskazał argumenty na rzecz rozdzielenia kosztów pomocy prawnej z urzędu między Skarb Państwa i korporacje zawodowe adwokatów i radców prawnych. Z tej perspektywy Prokurator Generalny przedstawił analizę historii rozwiązań legislacyjnych dotyczących wynagradzania adwokatów i radców prawnych za świadczoną pomoc prawną.

Prokurator Generalny zaznaczył następnie, że przyjęta w wyrokach o sygn. SK 66/19 i sygn. SK 78/21 teza, zgodnie z którą w zakresie wynagrodzenia adwokaci stanowią grupę

podmiotów podobnych, nie była tak jednoznaczna we wcześniejszym orzecznictwie. Na przykład w postanowieniu z 22 czerwca 2016 r. (sygn. P 70/15, OTK ZU A/2016, poz. 47; por. także wyrok z 11 stycznia 2005 r., sygn. SK 60/03, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że różnicowanie w zakresie reguł określania wynagrodzenia za świadczenie pomocy prawnej przez profesjonalnych pełnomocników działających w procesie z urzędu i z wyboru nie wynika z rodzaju zastępstwa procesowego ani nie zależy od tego, czy adwokat występuje z urzędu, czy też z wyboru, lecz jest konsekwencją ponoszenia w konkretnej sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa.

Prokurator Generalny stwierdził, że różnicowanie minimalnej wysokości wynagrodzenia radcy prawnego z tytułu zastępstwa procesowego – uzależnione od tego, czy „płatnik” wynagrodzenia to strona (uczestnik) postępowania cywilnego, czy Skarb Państwa – jest związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu podmiotów, których nie stać na profesjonalne zastępstwo prawne. Podkreślił, że państwo, uznając za celowe zwolnienie strony z obowiązku ponoszenia kosztów związanych z udziałem w postępowaniu cywilnym, przejmuje na siebie ryzyko pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu. Prokurator Generalny dodał, że przez odrębne i odmienne niż w przypadku wynagrodzenia umownego określenie minimalnego poziomu wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu, w ponoszeniu ciężaru tych kosztów partycypuje korporacja zawodowa, choć – jak zauważył – w konkretnej sprawie, leżącej u podstaw przedmiotowej skargi konstytucyjnej, ostatecznie to konkretny radca prawny otrzymał niższe wynagrodzenie niż w przypadku pełnomocnictwa z wyboru.

Prokurator Generalny – odwoławszy się do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 2016 r. (sygn. SK 25/14, OTK ZU A/2016, poz. 11) – wskazał, że chodzi tu nie tylko o słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących pomoc prawną, lecz także o całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł oraz o szczególną publicznoprawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu. Zdaniem Prokuratora Generalnego, znaczenia (relewantności) tego kryterium różnicowania Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł w sprawach o sygn. SK 66/19 i sygn. SK 78/21.

Konkludując, Prokurator Generalny stwierdził, że – w świetle całokształtu dorobku orzeczniczego sądu konstytucyjnego – można przyjąć, iż różnicowanie wysokości wynagrodzenia radców prawnych, jako konsekwencja ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa w konkretnej sprawie, jest konstytucyjnie dopuszczalne i ma oparcie w wartościach konstytucyjnych.

II

Na rozprawie 19 kwietnia 2023 r. stawił się skarżący i Prokurator Generalny. Nie stawił się natomiast przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości. Sędzia-sprawozdawca przedstawił jego pisemne stanowisko. Obecni uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zawarte w pismach procesowych.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej P.M. (dalej: skarżący) wniósł o stwierdzenie, że § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 3 października 2016 r.) jest

niezgodny 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 Konstytucji.

Zaskarżony przepis – w poszczególnych przedziałach wartości przedmiotu sprawy cywilnej (*sensu largo*) – następująco określa wysokość opłaty za udzieloną z urzędu przez radcę prawnego pomoc prawną:

„Opłaty wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy:

- 1) do 500 zł – 60 zł;
- 2) powyżej 500 zł do 1500 zł – 180 zł;
- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 600 zł;
- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1200 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 2400 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 3600 zł;
- 7) powyżej 200 000 zł do 2 000 000 zł – 7200 zł;
- 8) powyżej 2 000 000 zł do 5 000 000 zł – 10 000 zł;
- 9) powyżej 5 000 000 zł – 16 600 zł”.

Zdaniem skarżącego, kwestionowany przepis wykonawczy – bez upoważnienia ustawowego – różnicuje radców prawnych w zakresie wynagrodzenia za świadczoną przez nich pomoc prawną w zależności od tego, czy świadczą oni pomoc prawną z urzędu, czy z wyboru. Takie zróżnicowanie – w ocenie skarżącego – narusza zasadę równej ochrony praw majątkowych. Dotyczące radców prawnych z urzędu opłaty ustanowione w § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. są bowiem znacznie niższe od odpowiadających im opłat za pomoc prawną świadczoną przez radców prawnych z wyboru, określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 22 października 2015 r.), którego § 2 – dotyczący tej samej materii co § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. – ma następujące brzmienie:

„Stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy:

- 1) do 500 zł – 90 zł;
- 2) powyżej 500 zł do 1500 zł – 270 zł;
- 3) powyżej 1500 zł do 5000 zł – 900 zł;
- 4) powyżej 5000 zł do 10 000 zł – 1800 zł;
- 5) powyżej 10 000 zł do 50 000 zł – 3600 zł;
- 6) powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 5400 zł;
- 7) powyżej 200 000 zł do 2 000 000 zł – 10 800 zł;
- 8) powyżej 2 000 000 zł do 5 000 000 zł – 15 000 zł;
- 9) powyżej 5 000 000 zł – 25 000 zł”.

Podnosząc powyższe argumenty, skarżący postawił § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. zarzut niezgodności 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 Konstytucji.

2. Trybunał Konstytucyjny, również na tym etapie postępowania, miał obowiązek zbadać, czy skarga konstytucyjna wniesiona przez skarżącego spełnia wszystkie wymagania formalne warunkujące jej merytoryczne rozpoznanie.

Trybunał bowiem konsekwentnie przyjmuje, że na każdym etapie postępowania wszczętego na skutek wniesienia skargi niezbędna jest kontrola, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek wydania wyroku, powodująca konieczność umorzenia postępowania w całości lub w części. Zakończenie etapu wstępnego rozpoznania skargi nie wyklucza dalszej oceny formalnych warunków jej wniesienia na kolejnym etapie postępowania.

2.1. Skarga konstytucyjna stanowi nadzwyczajny środek ochrony konstytucyjnych praw i wolności, a jej wniesienie uwarunkowane zostało spełnieniem wymogów wynikających zarówno z art. 79 ust. 1 Konstytucji, jak i ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK).

2.1.1. W art. 79 Konstytucji ustrojodawca wprowadził węższy model skargi konstytucyjnej w tym znaczeniu, że jej przedmiotem może być wyłącznie akt normatywny, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo o obowiązkach skarżącego. Uwzględniając ten konstytucyjny warunek skargi konstytucyjnej, ustawodawca w art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK nałożył na skarżącego obowiązek określenia kwestionowanego przepisu ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego zapadło ostateczne orzeczenie i w stosunku do którego skarżący domaga się stwierdzenia niegodności z Konstytucją.

Skarżący w niniejszej sprawie zakwestionował składający się z dziewięciu punktów § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. Ściśle rzecz biorąc, w sprawie, w związku z którą skarżący wystąpił ze skargą konstytucyjną, podstawą orzeczenia zasądzającego na rzecz skarżącego koszty nieopłaconej pomocy prawnej był tylko jeden z punktów zaskarżonego przepisu, a mianowicie pkt 5 § 8 (w związku z § 4 ust. 3) rozporządzenia z 3 października 2016 r. Niemniej jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że przedmiot zaskarżenia w skardze konstytucyjnej nie został określony za szeroko. Należało bowiem uwzględnić, że § 8 rozporządzenia z 3 października 2006 r. stanowi całość normatywną w tym sensie, że ustanawia on regułę sztywnego określenia wysokości opłaty w zależności od wartości przedmiotu sprawy, a poszczególne punkty tego przepisu określają jedynie kolejne progi wartości przedmiotu sprawy, przyporządkowując im opłatę określonej wysokości. Istota zarzutów postawionych w skardze nie dotyczy tego, jak określono wysokość opłaty dla konkretnej wartości przedmiotu sprawy, lecz ogólniej – tego, że przepis ten określa wysokość opłaty za pomoc prawną udzieloną przez radcę prawnego z urzędu na poziomie niższym niż wysokość odpowiadających im opłat dla radców prawnych świadczących pomoc z wyboru.

2.1.2. W świetle art. 79 Konstytucji wzorcem kontroli w postępowaniu ze skargi konstytucyjnej może być przepis Konstytucji, który jest źródłem konstytucyjnych praw i wolności. Choć wśród przepisów Konstytucji wskazanych przez skarżącego są i takie, które nie spełniają wymienionego warunku, to jednak Trybunał uwzględnił, że zostały one przywołane przez skarżącego jako wzorce pomocnicze wobec podstawowego – z punktu widzenia postawionych zarzutów – art. 64 ust. 2 Konstytucji. Kwestia dopuszczalności ujętego tak jak w przedmiotowej skardze wzorca odniesienia, a mianowicie wywiedzionego 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 Konstytucji, została rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2020 r. (sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13; skarżący w uzasadnieniu skargi wprost oparł się na ustaleniach poczynionych wówczas przez Trybunał), a ostatnio podobnie w wyroku 20 grudnia 2022 r. (sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20). Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie i mając na uwadze jej daleko idące podobieństwo do wymienionych spraw, przyjął w odniesieniu do wzorca kontroli aktualność ustaleń poczynionych w wyroku o sygn. SK 66/19.

2.2. Uwzględniwszy powyższe, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zgodność § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. 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 Konstytucji.

3. Rozporządzenie z 3 października 2016 r. wydano na podstawie art. 22³ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.; dalej: ustawa o radcach prawnych), który upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia „szczegółowych zasad ponoszenia kosztów [pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu] z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc”. Zgodnie z art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych co do zasady koszty pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu ponosi Skarb Państwa.

W odrębnym przepisie, a mianowicie w art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych, upoważniono Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia wysokości opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego oraz do określenia w akcie wykonawczym stawek minimalnych opłat za takie czynności, przy czym w ust. 1 tego przepisu wskazano, że opłaty za czynności radców prawnych ustala umowa z klientem.

Wymienione wyżej przepisy upoważniają Ministra Sprawiedliwości do określenia – w oparciu o ogólnie ujęte wytyczne – po pierwsze, szczegółowych zasad ponoszenia (przez Skarb Państwa) kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz po drugie, wysokości opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości. Powstaje zatem pytanie – i jest to podstawowy problem konstytucyjny w niniejszej sprawie – czy przy tak zbudowanym upoważnieniu ustawowym Minister Sprawiedliwości mógł zróżnicować opłaty za pomoc prawną udzieloną przez radcę prawnego ze względu na kryterium formy świadczenia tej pomocy (z urzędu, na podstawie umowy z klientem).

3.1. Przystępując do oceny zgodności § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. 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 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny uwzględnił, że istotnie podobny problem konstytucyjny był już rozstrzygany w orzecznictwie – chodzi mianowicie o dwa wcześniej wymienione wyroki o sygn. SK 66/19 i SK 78/21. W pierwszym z nich Trybunał orzekł o niekonstytucyjności § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801), w drugim – o niekonstytucyjności § 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.). Obydwa przepisy wykonawcze (wyznaczające opłaty za czynności podejmowane przez adwokatów z urzędu na poziomie niższym niż opłaty minimalne) wydano na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.), który ma tożsame brzmienie z art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

W wyrokach o sygn. SK 66/19 i SK 78/21, odwoławszy się do swego wcześniejszego orzecznictwa, Trybunał przede wszystkim przesądził, że uprawnienie adwokata do wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną jest podlegającym ochronie konstytucyjnej prawem majątkowym. Ponadto Trybunał stwierdził, że adwokaci, niezależnie od tego, czy udzielają pomocy prawnej z urzędu, czy z wyboru, stanowią grupę podmiotów podobnych z punktu widzenia celu i treści poddanej kontroli regulacji. Zdaniem składu orzekającego w niniejszej sprawie, takie same założenia należy przyjąć w odniesieniu do radców prawnych.

Mając na uwadze tożsamość problemu prawnego postawionego w sprawie niniejszej z wyżej wymienionymi sprawami, Trybunał Konstytucyjny zrekapitulował ustalenia poczynione w wyrokach o sygn. SK 66/19 i SK 78/21, jako adekwatne dla rozstrzygnięcia o konstytucyjności § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. Rekonstruując wzorzec odniesienia na

podstawie tych samych wzorców kontroli co w niniejszej sprawie, Trybunał stwierdził, co następuje:

- 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;

- 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;

- 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;

- rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględniania ogólnego założenia wyłączności regulacji ustawowej w sferze praw i wolności. 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;

- 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 szczególowości 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 zawęża pole regulacyjne pozostające dla rozporządzenia;

- w art. 64 ust. 2 Konstytucji ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. 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 podustawowa regulacja wykonawcza – wbrew wytycznym delegacyjnym – dokonuje jego ograniczenia.

3.2. W ocenie Trybunału zaskarżony § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. narusza wyżej opisany standard konstytucyjny. Przepis ten – nie mając ku temu upoważnienia w ustawie – w zakresie wynagrodzenia w arbitralny sposób pogarsza sytuację radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu w porównaniu z sytuacją radców prawnych z wyboru. Stawki minimalne określone dla tych ostatnich w rozporządzeniu z 22 października 2015 r. znacznie przewyższają opłaty ustalone dla radców prawnych z urzędu.

W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny zajmował stanowisko, że wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej (zob. wyroki TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11). Stanowisko to zostało rozwinięte w wyroku

z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, a następnie w wyroku 20 grudnia 2022 r. o sygn. SK 78/21, w których Trybunał Konstytucyjny dodał, 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.

Wziąwszy pod uwagę, że podstawowym celem pomocy prawnej świadczonej przed organami wymiaru sprawiedliwości tak z urzędu, jak z wyboru jest zagwarantowanie stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw, Trybunał nie znalazł jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby nierówne traktowanie radców prawnych w zakresie opłat za świadczoną pomoc prawną w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu. Argumentów takich nie dostarcza ani analiza prac nad projektem rozporządzenia (zob. uzasadnienie projektu rozporządzenia oraz por. uchwała nr 272/IX/2016 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 30 czerwca 2016 r. i załączoną do niej opinię, legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12286706/katalog/12359900#12359900), ani stanowisko przedstawione przez Ministra Sprawiedliwości jako uczestnika postępowania w niniejszej sprawie.

Świadczenie pomocy prawnej przez pełnomocników z urzędu wiąże się z wykonywaniem zadania publicznego, za które odpowiada w pierwszej kolejności państwo, a samorządy zawodowe w wykonywaniu tego zadania współuczestniczą. Jak zaznaczył Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 sierpnia 2006 r. (sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8A/2006, poz. 94, przywołanym zresztą w stanowisku Ministra Sprawiedliwości), ciężar zapewnienia pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, jest rozdzielony między Skarb Państwa i samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych. Jak zauważono w literaturze: „(...) system ten [system orzekania i wypłacania wynagrodzeń pełnomocnikom z urzędu] obowiązuje już od ponad 100 lat w zasadzie w niezminionej formie, która została ukształtowana jeszcze w okresie międzywojennym, a wynika z założenia, że pomoc prawna udzielana z urzędu była jedynie dodatkowym, co do zasady nieodpłatnym, świadczeniem adwokatury, wykonywanym obok podstawowej aktywności. W tamtym okresie jedyny wypadek odpłatności zastępstwa prawnego świadczonego z urzędu zachodził w razie zasądzenia obowiązku zwrotu kosztów od strony przeciwnej. Sporna była nawet możliwość dochodzenia od państwa poniesionych przez pełnomocnika z urzędu realnych kosztów (np. dojazd do sądu). Obecnie jest to założenie wadliwe, jeśli zważy się podkreślany w orzecznictwie Sądu Najwyższego publicznoprawny aspekt działalności adwokatów i radców prawnych ustanowionych dla strony z urzędu. W takim wypadku nawiązuje się stosunek prawny między Skarbem Państwa jako zleceniodawcą i pełnomocnikiem jako zleceniobiorcą, który ma prawo do uzyskania wynagrodzenia za świadczone usługi w każdym wypadku” (P. Rylski, *Orzekanie o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym – uwagi de lege ferenda*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 2/2022, s. 167, 168). Odnosząc się do przywołanego przez Ministra Sprawiedliwości § 6 rozporządzenia z 3 października 2016 r., cytowany autor wskazał dalej: „(...) podstawowa reguła rangi ustawowej, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa, wyrażona w art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych, nie jest w pełni realizowana, gdyż jest uzależniona, w razie zasądzenia kosztów od przeciwnika strony, od wykazania bezskuteczności egzekucji. Problem w tym, że modyfikację tej ustawowej zasady wprowadza obecnie akt podustawowy, jakim jest rozporządzenie, mimo braku ku temu podstaw w delegacji ustawowej” (P. Rylski, *op. cit.*, s. 168).

Patrząc z tej perspektywy, argument podniesiony w stanowisku Ministra Sprawiedliwości, że ponoszenie kosztów pomocy prawnej z urzędu przez Skarb Państwa miałyby uzasadniać dopuszczalność zróżnicowania wynagrodzenia pełnomocników, prowadzi do przeciwnych wniosków niż wywiedzione przez Ministra. Jeśli – jak podniósł Minister – regulując

tę dziedzinę spraw, prawodawca miał obowiązek uwzględnić „możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny”, to jednocześnie – właśnie ze względu na realizację tych wartości – powinien uzasadnić, na podstawie jakich przesłanek (np. realnego zagrożenia stabilności finansów publicznych, związanego z tym ograniczenia środków przeznaczonych na finansowanie pomocy prawnej) wyznaczył opłaty za czynności radców prawnych z urzędu na poziomie niższym niż stawki minimalne (obecnie określone w rozporządzeniu z 22 października 2015 r.), czego zabrakło. Arbitralność działania prawodawcy nabiera tym większej ostrości, że regulacja poddana kontroli w niniejszej sprawie ma charakter wykonawczy i nie ma wystarczającego zakotwiczenia w ustawie.

Choć odstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne, to kryterium, według którego takiego zróżnicowania dokonano, musi spełniać określone warunki, a mianowicie:

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

Analiza statusu radców prawnych i ich roli w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, prowadzi do uznania, że różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. ustalenie wynagrodzenia pełnomocników z urzędu na znacznie niższym poziomie) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest więc niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny ponownie podkreślił – co uczynił już w sprawach o sygn. SK 66/19 i sygn. SK 78/21 w odniesieniu do adwokatów – że w sprawach wymagających wiedzy prawniczej prawidłowe wykonywanie obowiązków przez profesjonalnego pełnomocnika (niezależnie od tego, czy jest to pełnomocnik z wyboru, czy z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy. Poza ściśle określonymi w prawie przypadkami, radca prawny nie może uchylić się od wykonania zleconych mu obowiązków jako pełnomocnik z urzędu. W przeciwieństwie do pełnomocników z wyboru nie może on otrzymać wynagrodzenia „z góry”, ani w całości, ani w części zaliczkowej, co oznacza, że do zakończenia postępowania w danej instancji *de facto* świadczy pomoc prawną za darmo, współuczestnicząc w wykonywaniu zadania publicznego, jakim jest zapewnienie pomocy prawnej osobom niemogącym samodzielnie ponieść jej kosztów. Co do zasady, niezależnie od różnych źródeł finansowania pełnomocnikom wykonującym takie same czynności w ramach udzielanej pomocy prawnej, zatem niezależnie od tego, czy jest ona udzielana z urzędu, czy z wyboru, przysługiwać powinno takie samo wynagrodzenie. Jak zauważono w literaturze, obecne uregulowanie wynagrodzenia radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu jest w istocie nieuzasadnionym przerzuceniem na korporacje prawnicze ciężaru finansowania pomocy prawnej dla osób ubogich (zob. 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. 149), podczas gdy ustawa stanowi wyraźnie, że koszty te ponosi Skarb Państwa.

Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest wyrazem tego, że prawodawca – właśnie przez zastosowanie arbitralnego (i niezawartego w delegacji ustawowej) kryterium – sprawił, iż prawo do uzyskania przez pełnomocnika wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną zostało istotnie ograniczone.

W świetle argumentów przytaczanych przez Ministra Sprawiedliwości interes, któremu służy zróżnicowanie opłat za czynności wykonywane przez radców prawnych z urzędu oraz radców prawnych z wyboru, jest po prostu niejasny. Wniosek ten wydaje się dodatkowo

uprawniony, jeśli weźmie się pod uwagę już kilkuletni brak reakcji na sygnalizację, jaką do Ministra Sprawiedliwości skierował Trybunał po raz pierwszy w związku ze sprawą o sygn. SK 66/19 (zob. postanowienie TK z 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 14), podczas gdy – odpowiadając na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 26 maja 2022 r. (znak: IV.510.15.2022.AGR) skierowane w związku z tym wyrokiem TK – Ministerstwo Sprawiedliwości zapewniło, że: „Podniesiona przez Pana Rzecznika problematyka jest przedmiotem prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac analityczno-koncepcyjnych zmierzające do stworzenia regulacji kompleksowego uregulowania kwestii opłat i stawek za czynności adwokackie oraz radcowskie zarówno w aktach wykonawczych dotyczących kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu jak i dotyczących opłat, poprzez ich odpowiednie zsynchronizowanie i ustalenie ich wysokości w sposób sygnalizowany przez Trybunał a jednocześnie racjonalny z punktu widzenia wydatków budżetowych” (znak pisma: DLPK-IV.053.1.2022).

3.3. Konkludując, Trybunał stwierdził, że § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. jest niezgodny 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 Konstytucji.

4. Z dniem ogłoszenia niniejszego wyroku w Dzienniku Ustaw § 8 rozporządzenia z 3 października 2016 r. utraci moc obowiązującą. Wskutek wyeliminowania tego przepisu z systemu prawa, co rodzi jeszcze dalej idące konsekwencje niż tzw. obalenie domniemania konstytucyjności przepisów rozporządzenia z 3 października 2016 r. (będące następstwem wcześniejszych wyroków Trybunału dotyczących podobnych regulacji opłat za pomoc prawną świadczoną przez adwokatów), powstanie możliwość zasądzenia opłaty przysługującej radcy prawnemu z urzędu na podstawie odpowiednio stosowanych przepisów rozporządzenia z 22 października 2015 r. (por. M. Florczak-Wątor, *op. cit.*, s. 156-157).

5. Orzekając ponownie o niekonstytucyjności regulacji wykonawczej arbitralnie różnicującej opłaty za pomoc prawną udzielaną przez profesjonalnych pełnomocników z urzędu oraz z wyboru, Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny zaznaczył, że istnieje pilna potrzeba kompleksowego i spójnego uregulowania tych kwestii, w tym zwłaszcza na poziomie ustawy. Trybunał dostrzegł jednocześnie, że inicjatywa tego rodzaju została już podjęta (zob. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, druk sejmowy nr 2432 z 10 czerwca 2022 r.).

Zważywszy powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.