



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 listopada 2023 r.

Pozycja 82

WYROK

z dnia 4 października 2023 r.

Sygn. akt SK 105/20*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski – przewodniczący
Zbigniew Jędrzejewski
Mariusz Muszyński
Bogdan Świączkowski
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 4 października 2023 r., skargi konstytucyjnej N.W. o zbadanie zgodności:

art. 632 pkt 2 w związku z art. 616 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.) w związku z § 15 ust. 2 w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.) „w zakresie, w jakim ograniczają możliwość przyznania osobie, wobec której umorzono postępowanie karne, zwrot poniesionych kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do wysokości stawki minimalnej”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

§ 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964) jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

* Sentencja została ogłoszona dnia 13 października 2023 r. w Dz. U. poz. 2208.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej przez adwokatów skardze konstytucyjnej z 3 lutego 2020 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data nadania), N.W. (dalej: skarżący) zarzucił niezgodność art. 632 pkt 2 w związku z art. 616 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z § 15 ust. 2 w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.; dalej: r.o.c.a.) „w zakresie, w jakim ograniczają możliwość przyznania osobie, wobec której umorzono postępowanie karne, zwrot poniesionych kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do wysokości stawki minimalnej”, z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

Postanowieniem z 26 czerwca 2019 r. (sygn. akt [...]) prokurator Prokuratury Rejonowej w P. delegowany do Prokuratury Okręgowej w P. umorzył wobec skarżącego śledztwo z powodu okoliczności, że skarżący nie popełnił zarzucanego mu czynu.

Pismem z 28 sierpnia 2019 r. skarżący wniósł o przyznanie od Skarbu Państwa na jego rzecz kwoty 3600 zł tytułem zwrotu kosztów obrony w postępowaniu przygotowawczym, albowiem był on reprezentowany przez obrońcę z wyboru; do wniosku dołączona została kserokopia faktury VAT.

Postanowieniem z 13 września 2019 r. (sygn. akt [...]) prokurator Prokuratury Rejonowej w P. delegowany do Prokuratury Okręgowej w P. – na podstawie art. 616 § 1 pkt 2, art. 617 i art. 632 pkt 2 *a contrario* k.p.k. w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 w związku z § 15 ust. 2 r.o.c.a. – odmówił skarżącemu przyznania wnioskowanej kwoty.

Na powyższe rozstrzygnięcie skarżący wniósł zażalenie.

Postanowieniem z 17 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]) Sąd Rejonowy w S. zmienił zaskarżone postanowienie i – na podstawie art. 632 pkt 2 k.p.k. – zasądził od Skarbu Państwa – Prokuratury Okręgowej w P. na rzecz skarżącego kwotę 600 zł tytułem zwrotu kosztów obrony w postępowaniu przygotowawczym. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd zwrócił uwagę, że § 15 ust. 2 r.o.c.a. uniemożliwia podwyższenie stawki minimalnej w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy.

1.2. W uzasadnieniu skargi konstytucyjnej skarżący podniósł, że zaskarżone przepisy naruszyły jego prawa wywodzone z powołanych wzorców konstytucyjnych, gdyż „[o]soba, wobec której umorzono postępowanie karne, a która poniosła koszty swej obrony w wysokości wyższej niż stawka minimalna, w myśl zaskarżonych przepisów nie otrzymuje pełnego zwrotu poniesionych kosztów obrony, co prowadzi do swoistego finansowego «ukarania» osób niewinnych i musi być uznane za sprzeczne z elementarnym poczuciem sprawiedliwości, a zatem za godzące – w tym aspekcie – w art. 2 Konstytucji RP. Jednocześnie zaskarżone przepisy prowadzą do nieuzasadnionego nierównego traktowania osób o tożsamym statusie procesowym, co narusza wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości, ponieważ wyłącznie osoby, wobec których umorzono postępowanie karne, a których koszty ustanowienia obrońcy były niższe lub równe wysokości stawek minimalnych, mogą otrzymać zwrot tych kosztów w całości. Nadto przepisy te naruszają wynikającą z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadę równości między osobami, wobec których postępowanie zostało umorzone na etapie śledztwa, a osobami, wobec których postępowanie zostało umorzone po przeprowa-

dzeniu rozprawy. Te drugie mogą liczyć na zwrot kosztów obrony w wysokości 6-krotności stawki minimalnej”.

Zdaniem skarżącego „zaskarżone przepisy różnicują klasę podmiotów charakteryzującą się cechą relewantną (statusem osoby, wobec której umorzono postępowanie karne) za kryterium przyjmując etap postępowania karnego. Pojęcie równości w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP mieści się w ogólnym, opisowym pojęciu równości jako przynależności danych podmiotów do tej samej klasy, którą wyróżniamy z punktu widzenia cechy uznanej za relewantną. Niewątpliwie w niniejszym przypadku cechą relewantną, uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania, w tym kosztów obrony należy przyjąć uznanie oskarżonego (podejrzanego) za winnego albo jego uniewinnienie bądź umorzenie przeciwko niemu postępowania. Dalsze różnicowanie osób, wobec których umorzono postępowanie karne, w zależności od etapu postępowania (śledztwo/rozprawa) musi zostać uznane za niedopuszczalne, ponieważ brakuje konstytucyjnie doniosłych argumentów je uzasadniających (...). Tym bardziej, że w wielu wypadkach obrona w toku śledztwa jest znacznie bardziej pracochłonna, a co za tym idzie – kosztowna, niż w dalszym toku postępowania”.

Skarżący podniósł, że w prowadzonym przeciwko niemu „śledztwie zebrano bardzo obszerny materiał dowodowy (kilkadziesiąt tomów akt), wymagający wnikliwej analizy i oceny oraz przeprowadzono wiele czynności procesowych (w tym z udziałem skarżącego i obrońcy), w szczególności tzw. postępowań wpadkowych, dot. zastosowania i przedłużenia stosowania tymczasowego aresztowania, w toku których rozstrzygano w przedmiocie jednego z najwyższych dóbr skarżącego, a mianowicie Jego wolności. Wnioski o zastosowanie/przedłużenie tymczasowego aresztowania były w tym wypadku znacznie obszerniejsze, niż przeciętny akt oskarżenia, podobnie jak przedstawiany wraz z nimi materiał dowodowy (abstrahując od jego jakości). Dodać należy, że skarżący w toku sprawy był osadzony w oddalonych (...) jednostkach penitencjarnych (...), co generowało dodatkowe koszty obrony (kontakty telefoniczne z obrońcą i dojazdy na widzenia). Na uwagę zasługuje również fakt, że śledztwo prowadzone było przeciwko skarżącemu przez półtora roku. Zwykle łączny czas całego postępowania jest krótszy. Nie sposób zatem racjonalnie uzasadnić dlaczego osoba, wobec której umorzono postępowanie po przeprowadzeniu rozprawy, każdorazowo może liczyć na zwrot wielokrotnie wyższych kosztów obrony, nawet jeśli czas trwania postępowania i obszerność materiału dowodowego są niewielkie, natomiast osoba, wobec której umorzono postępowanie przygotowawcze otrzyma jedynie stawkę minimalną”.

Skarżący podniósł także, że „zaskarżone przepisy bez wątpienia ograniczają prawo do obrony, a tym samym naruszają art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, gdyż mogą zaważyć na skorzystaniu przez oskarżonego z pomocy profesjonalnego obrońcy oraz na swobodzie jego wyboru, ponieważ osoba niewinna, świadoma nikłych możliwości zwrotu kosztów obrony, może powstrzymać się od ustanowienia obrońcy, a brak profesjonalnej obrony może z kolei mieć wpływ na wynik postępowania, co może wręcz skutkować brakiem gwarancji rzetelnego procesu. Regulacja, zgodnie z którą oskarżony musi się liczyć z tym, że nawet w razie uniewinnienia czy umorzenia postępowania nie ma podstaw dochodzenia zwrotu całości wydatków z tytułu ustanowionej obrony prowadzi w sposób ewidentny do ograniczenia prawa oskarżonego (podejrzanego) do obrony (...)”.

2. Postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 2020 r. o sygn. Ts 26/20 (OTK ZU B/2020, poz. 364) skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg, a zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 21 września 2020 r. została ona zarejestrowana pod sygn. akt SK 105/20.

3. Pismem procesowym z 21 października 2020 r. (znak: II.511.664.2020.MT) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

4. W niedatowanym piśmie procesowym (znak: DLPK-IV.070.5.2020), które wpłynęło do Trybunału drogą elektroniczną 30 października 2020 r., stanowisko w sprawie zajął Minister Sprawiedliwości, który wniósł o orzeczenie, że art. 632 pkt 2 w związku z art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. w związku z § 15 ust. 2 w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a. „w zakresie, w jakim ograniczają możliwość przyznania osobie, wobec której umorzono postępowanie karne, zwrot poniesionych kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do wysokości stawki minimalnej”, są zgodne z art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

5. W piśmie procesowym z 2 grudnia 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 158.2020) 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; dalej: uotpTK) ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

6. W piśmie procesowym z 15 stycznia 2021 r. (znak: BAS-WAK-2019/20), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu, który w odniesieniu do art. 632 pkt 2 w związku z art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, jednocześnie zastrzegając, iż nie ma legitymacji do zajęcia stanowiska w przedmiocie konstytucyjności § 15 ust. 2 w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a.

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. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy (por. np. wyrok TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20, OTK ZU A/2021, poz. 2).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny opowiadał się wyraźnie za „publicznym” charakterem swoich rozstrzygnięć wydawanych w ramach kontroli inicjowanej

skargą konstytucyjną, polegającym na *sui generis* „oderwaniu” przedmiotu rozstrzygnięcia od sprawy, która legła u podstaw rozpoznania skargi. W wyroku z 21 maja 2001 r. o sygn. SK 15/00 (OTK ZU nr 4/2001, poz. 85) Trybunał wskazał bowiem, że „rozpoznając skargę, rozstrzyga (...) o zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Orzeczenie [jego] zaś tylko pośrednio dotyczy sprawy indywidualnej skarżącego w tym sensie, iż rozstrzyga o dopuszczalności stosowania określonego aktu normatywnego. Orzeczenie rozstrzygające merytorycznie skargę konstytucyjną ma więc niewątpliwie walor ogólny, jest skuteczne *erga omnes*; ma moc powszechnie obowiązującą (art. 190 ust. 1 Konstytucji). Ustalenie przez TK niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją powoduje eliminację takiego aktu z porządku prawnego, a więc konsekwencje dotyczące nie tylko skarżącego, ale również innych uczestników obrotu prawnego”.

Z kolei w wyroku pełnego składu z 24 października 2007 r. o sygn. SK 7/06 (OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108) Trybunał podkreślił, że „[z] uwagi na swe charakterystyczne cechy konstrukcyjne, skarga konstytucyjna służy w polskim systemie prawnym w pierwszym rzędzie ochronie konstytucyjności porządku prawnego, natomiast eliminacja z obrotu niekonstytucyjnych rozstrzygnięć indywidualnych dokonuje się tylko w ramach regulacji następstw orzeczenia o niekonstytucyjności”.

2. Problem konstytucyjny.

W niniejszej sprawie skarżący przedstawił problem dyskryminacji w zakresie zwrotu poniesionych kosztów na wynagrodzenie obrońcy, polegającej na tym, że w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy wysokość kosztów podlegających zwrotowi ustala się wyłącznie w wysokości równej stawce minimalnej właściwej dla odnośnego postępowania, podczas gdy w sprawach, w których rozprawę przeprowadzono, wysokość zwracanych kosztów może zostać zwielokrotniona do sześciokrotności odnośnej stawki minimalnej.

3. Kwestie formalne.

3.1. 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).

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

3.2.1. W niniejszej sprawie zaskarżono art. 632 pkt 2 w związku z art. 616 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 30, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z § 15 ust. 2 w związku z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.;

obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1964; dalej: r.o.c.a.). Przepisy te mają następujące brzmienie:

– art. 632 pkt 2 k.p.k.:

„Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, w razie uniewinnienia oskarżonego lub umorzenia postępowania koszty procesu ponosi:

(...)

2) w sprawach z oskarżenia publicznego – Skarb Państwa, z wyjątkiem należności z tytułu udziału adwokata lub radcy prawnego w charakterze pełnomocnika pokrzywdzonego, oskarżyciela posiłkowego albo innej osoby”;

– art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k.:

„Do kosztów procesu należą:

(...)

2) uzasadnione wydatki stron, w tym z tytułu ustanowienia w sprawie jednego obrońcy lub pełnomocnika”;

– § 15 ust. 2 r.o.c.a.:

„Opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej”;

– § 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a.:

„Stawki minimalne wynoszą w sprawie objętej:

(...)

2) śledztwem – 600 zł”.

3.2.2. W świetle sformułowanego w *petitum* skargi konstytucyjnej zarzutu odnośnie do ograniczenia możliwości przyznania osobie, wobec której umorzono postępowanie karne, zwrotu poniesionych kosztów wynagrodzenia obrońcy jedynie do wysokości stawki minimalnej, a także wydanego w sprawie skarżącego postanowienia Sądu Rejonowego w S. z 17 grudnia 2019 r. (sygn. akt [...]), w którego uzasadnieniu wyraźnie wskazano, że zasądzenie zwrotu kosztów obrony w wysokości przewyższającej stawkę minimalną uniemożliwia § 15 ust. 2 r.o.c.a., nie budzi wątpliwości Trybunału Konstytucyjnego, iż to ten właśnie przepis ukształtował położenie prawne skarżącego. Skarżący nie zakwestionował natomiast samej wysokości stawki minimalnej wynagrodzenia adwokackiego w wysokości 600 zł (§ 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a.), a przepisy art. 632 pkt 2 i art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. same w sobie nie zawierają regulacji ograniczających wysokość dochodzonych kosztów procesu.

Z tych też powodów art. 632 pkt 2 i art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz § 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a. 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 ich konstytucyjności – 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).

3.3. Dopuszczalność badania konstytucyjności przepisów ograniczających wysokość stawek wynagrodzenia dla pełnomocników procesowych.

W niniejszej sprawie nie zachodzi podstawa do umorzenia postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK odnośnie do kontroli konstytucyjności § 15 ust. 2 r.o.c.a., ponieważ badanie kontroli zgodności z Konstytucją przepisów ograniczających wysokość stawek wynagrodzenia pełnomocników procesowych należy do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego (por. wyroki TK z: 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 oraz 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22, OTK ZU A/2023, poz. 49).

3.4. 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 r.o.c.a. i k.p.k.

Wziąwszy pod uwagę umorzenie postępowania w odniesieniu do art. 632 pkt 2 i art. 616 § 1 pkt 2 k.p.k. oraz § 11 ust. 1 pkt 2 r.o.c.a., a także uwzględnivszy stan faktyczny i prawny leżący u podstaw niniejszej sprawy oraz argumentację zawartą w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, Trybunał stwierdza, że przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinien być cały § 15 ust. 2 r.o.c.a.

3.5. Wzorce kontroli.

3.5.1. Uwagi wstępne.

W niniejszej sprawie skarżący w *petitum* skargi konstytucyjnej jako wzorce kontroli, wnosząc o uznanie niezgodności z nimi zaskarżonych przepisów, powołał art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W tej sytuacji, w świetle konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy 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).

3.5.2. Powołanie art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji oraz wniosek Prokuratora Generalnego o umorzenie postępowania z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

3.5.2.1. Artykuł 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

Z kolei art. 32 ust. 1 ustawy zasadniczej ma następujące brzmienie:

„Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”.

3.5.2.2. W swoim stanowisku – odnosząc się do powołanych w skardze konstytucyjnej wzorców kontroli – Prokurator Generalny podniósł, że „[w]niniejszej sprawie przepisem statuującym określone prawo Skarżącego – które w Jego ocenie zostało naruszone przez kwestionowane przepisy – jest art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. Skarżący przywołał jednak, obok tego głównego wzorca kontroli, również art. 32 ust. 1 oraz art. 2 Konstytucji RP. Sposób sformułowania zarzutu, a także wywody zawarte w uzasadnieniu skargi nie dostarczają argumentów na rzecz innego traktowania dwóch ostatnich wzorców przez Skarżącego niżli wzorców «samodzielnych». To zaś – zdaniem tego uczestnika postępowania – przemawiać ma za umorzeniem niniejszego postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 uotpTK.

3.5.2.3. Trybunał uznaje wniosek Prokuratora Generalnego za niezasadny, a tym samym podlegający oddaleniu.

3.5.2.3.1. Dla porządku należy przypomnieć, że w sprawach skargowych Trybunał Konstytucyjny dopuścił art. 2 Konstytucji jako wzorzec „samodzielny”:

– odnośnie do wywodzonej z niego zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (zob. wyrok pełnego składu z 8 grudnia 1999 r., sygn. SK 19/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 161 oraz wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99, OTK ZU nr 5/2000, poz. 144; 14 września 2001 r., sygn. SK 11/00, OTK ZU nr 6/2001, poz. 166; 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 12/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 51; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 37 oraz 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16, OTK ZU A/2020, poz. 69);

– odnośnie do wywodzonej z niego zasady *lex retro non agit* (zob. wyroki z: 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99 oraz 25 maja 2004 r., sygn. SK 44/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 46);

– odnośnie do wywodzonej z niego zasady ochrony praw nabytych (zob. wyrok TK z 10 lipca 2000 r., sygn. SK 21/99);

– odnośnie do wywodzonej z niego zasady przyzwoitej legislacji (zob. wyroki TK z: 9 czerwca 2003 r., sygn. SK 5/03, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 50; 8 kwietnia 2014 r., sygn. SK 22/11 oraz 16 grudnia 2020 r., sygn. SK 26/16);

– odnośnie do zawartej w nim zasady sprawiedliwości społecznej (zob. wyrok pełnego składu z 26 lipca 2006 r., sygn. SK 21/04, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 88 oraz wyrok z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94).

Skarżący w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej odwołał się do zasady sprawiedliwości społecznej (s. 5 i 8) oraz zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa (s. 8). W świetle zaś wyroku pełnego składu w sprawie SK 21/04 i wyroku w sprawie SK 23/05 (odnośnie do zasady sprawiedliwości społecznej) oraz wyroku pełnego składu w sprawie SK 19/99 i wyroków w sprawach SK 21/99, SK 11/00, SK 12/03, SK 22/11 i SK 26/16 (odnośnie do zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa) możliwe byłoby rozpoznanie skargi konstytucyjnej, w której wskazane wyżej zasady, wywodzone z art. 2 Konstytucji, miałyby charakter wzorców „samodzielnych”.

3.5.2.3.2. W odniesieniu do art. 32 ust. 1 Konstytucji należy – również dla porządku – przypomnieć, że wprawdzie w postanowieniu pełnego składu z 24 października 2001 r. o sygn. SK 10/01 (OTK ZU nr 7/2001, poz. 225) Trybunał Konstytucyjny umorzył – ze względu na niedopuszczalność orzekania – postępowanie w sprawie ze skargi konstytucyjnej, w której jedynym wzorcem kontroli był art. 32 Konstytucji, uznawszy że jest on jedynie „szczególnego rodzaju prawem podmiotowym”, wyrażającym „zasadę ogólną”, mającą charakter niejako prawa drugiego stopnia, swoistego „metaprawa”, do którego odwołanie nie może być samodzielną podstawą skargi konstytucyjnej. Niemniej jednak w późniejszym czasie od stanowiska zawartego w tym judykacie zaczęto odstępować, co miało miejsce w wyroku pełnego składu z 26 lipca 2006 r. o sygn. SK 21/04 oraz wyrokach z: 29 sierpnia 2006 r. o sygn. SK 23/05, 12 kwietnia 2011 r. o sygn. SK 62/08 (OTK ZU nr 3/A/2011, poz. 22) i 29 stycznia 2013 r. o sygn. SK 28/11 (OTK ZU nr 1/A/2013, poz. 5).

Podsumowując, w świetle wskazanych wyżej orzeczeń rozpoznanie merytoryczne skargi konstytucyjnej, w której powołano art. 32 ust. 1 Konstytucji jako wzorzec „samodzielny” również byłoby możliwe.

3.5.3. Badanie zgodności zaskarżonej regulacji z art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Artykuł 42 ust. 2 Konstytucji stanowi:

„Każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”.

W wyroku pełnego składu z 26 lipca 2006 r. o sygn. SK 21/04 Trybunał Konstytucyjny uznał art. 42 ust. 2 Konstytucji za adekwatny wzorzec kontroli w odniesieniu do regulacji w przedmiocie zwrotu poniesionych przez oskarżonego kosztów postępowania karnego.

W związku z powyższym powołanie art. 42 ust. 2 Konstytucji w niniejszej sprawie jako wzorca kontroli było prawidłowe.

3.5.4. Uwaga końcowa.

Niezależnie jednak od powyższych uwag Trybunał stwierdza, że uważna lektura uzasadnienia skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że skarżący wywodzi z – ujmowanych

łącznie – art. 2 i art. 32 ust. 1 oraz art. 42 ust. 2 Konstytucji zasadę niedyskryminacji w zakresie prawa do zwrotu poniesionych kosztów obrony w postępowaniu karnym.

3.6. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, 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”. Stanowisko to zostało podzielone w wyrokach z 7 czerwca 2022 r. o sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34) oraz 22 czerwca 2022 r. o sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 uotpTK.

3.7. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności § 15 ust. 2 r.o.c.a. z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności § 15 ust. 2 r.o.c.a.

4.1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno – niepowołanego jako wzorca w niniejszej sprawie – art. 64 Konstytucji, jak i innych przepisów ustawy zasadniczej odnoszonych jako wzorce kontroli do sytuacji majątkowej jednostki, a także 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, OTK ZU A/2018, poz. 43; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 oraz 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22).

W wyroku z 2 czerwca 1999 r. o sygn. K 34/98 (OTK ZU nr 5/1999, poz. 94) Trybunał zajął stanowisko, że:

– po pierwsze – na prawodawcy 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 ograniczenia (por. wyroki TK z: 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17; 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19; 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20; 19 kwietnia 2023 r., sygn. SK 85/22, OTK ZU A/2023, poz. 41 oraz 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22).

4.2. Obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. r.o.c.a. zostało wydane na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze). Przepis ten od dnia wejścia w życie art. 8 pkt 1 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.), tj. 5 października 2002 r., ma następujące brzmienie:

„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 zawilnością 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 zawilność sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”.

Wskazując jako podstawę prawną powyższe dwa ustępy art. 16 prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości określił w § 15 r.o.c.a., co następuje:

„1. Opłaty stanowiące podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w rozdziałach 2-4.

2. Opłatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej.

3. Opłatę w sprawach wymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, która nie może przekroczyć sześciokrotności tej stawki, ani wartości przedmiotu sprawy, jeśli uzasadnia to:

1) niezbędny nakład pracy adwokata, w szczególności poświęcony czas na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczba stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjęte w sprawie, w tym czynności podjęte w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartość przedmiotu sprawy;

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

4) rodzaj i zawilność sprawy, w szczególności tryb i czas prowadzenia sprawy, obszerność zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów, o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności”.

Dla porównania wypada zauważyć, że w § 2 poprzednio obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 163, poz. 1348, ze zm.; tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r.

poz. 461, ze zm.), które również zostało wydane na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze i które obowiązywało od 5 października 2002 r. do 31 grudnia 2015 r., kwestia ta była uregulowana zgoła w odmienny sposób:

„1. Zasadzając opłatę za czynności adwokata z tytułu zastępstwa prawnego, sąd bierze pod uwagę niezbędny nakład pracy adwokata, a także charakter sprawy i wkład pracy adwokata w przyczynienie się do jej wyjaśnienia i rozstrzygnięcia.

2. Podstawę zasądzenia opłaty, o której mowa w ust. 1, stanowią stawki minimalne określone w rozdziałach 3-5. Opłata ta nie może być wyższa niż sześciokrotna stawka minimalna ani przekraczać wartości przedmiotu sprawy.

3. W sprawach, w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, opłaty, o których mowa w ust. 1, sąd podwyższa o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązującą w dniu orzekania o tych opłatach”.

4.3. 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 odmiennej 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 niedyskryminacji w zakresie prawa do zwrotu poniesionych kosztów obrony w postępowaniu karnym.

Prawodawca co do zasady nie może zatem doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa majątkowego, które w istocie prowadzi do powstania swoistego *ius nudum* – w praktyce pozbawionego realnej wartości ekonomicznej (por. wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11). Jak wskazał bowiem Trybunał w wyroku z 19 grudnia 2002 r. o sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97): „[i]ngerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wyłączenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

W wyroku pełnego składu z 26 lipca 2006 r. o sygn. SK 21/04 Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że „[k]ażdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, może wybrać obrońcę albo – na zasadach określonych w ustawie – skorzystać z obrońcy z urzędu (prawo do obrony w sensie formalnym). Prawo to gwarantuje możliwość obrony racji obwinionego i oskarżonego (prawo do przeciwstawienia się tezom oskarżenia – prawo do obrony w sensie materialnym) przez wykwalifikowanego pełnomocnika procesowego. Zadaniem obrońcy jest ochrona oskarżonego w taki sposób, by cel procesu karnego osiągnięty został z zagwarantowaniem prawa do obrony (...)”. Trybunał zaznaczył przy tym, że „prawo do obrony jest naruszane, gdy skorzystanie z niego, nawet w minimalnym zakresie jednego obrońcy, musi być przedmiotem kalkulacji ekonomicznych. Kodeksowa konstrukcja prowadzi do stanu, w którym oskarżony, mimo uniewinnienia, nie otrzymuje zwrotu kosztów obrońcy, czyli ponosi materialne skutki bezzasadnego oskarżenia. Stanowi to naruszenie pra-

wa do obrony, istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że osoba niewinna, świadoma braku możliwości odzyskania kosztów obrony, może wręcz powstrzymać się od ustanowienia obrońcy, a jego brak może wpłynąć na wynik postępowania, w skrajnym wypadku skutkując nawet nierzetelnym procesem i skazaniem osoby niewinnej”, a „w państwie prawnym zasadą powinno być obciążanie kosztami postępowania tej ze stron, która w jego toku nie zdołała utrzymać swojego stanowiska. W odniesieniu do zakończonych uniewinnieniem postępowań z oskarżenia publicznego oznacza to, że koszty winna ponosić strona oskarżająca – organ władzy publicznej, a faktycznie – Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę, że oskarżony jest w postępowaniu stroną słabszą, a wybór obrońcy przyczynia się do wyrównania szans procesowych, uznać trzeba, iż osoba uniewinniona powinna otrzymywać całościowy zwrot poniesionych kosztów postępowania, w tym kosztów obrony. Taka regulacja realizowałaby konstytucyjne prawo do obrony oraz sprzyjała zasadzie równości broni, a jej dodatkową zaletą byłoby minimalizowanie przez państwo negatywnych konsekwencji wynikających dla obywatela z faktu jego niesłusznego oskarżenia i prowadzenia przeciwko niemu postępowania karnego”.

Z kolei w wyroku z 18 października 2011 r. o sygn. SK 39/09 (OTK ZU nr 8/A/2011, poz. 84) Trybunał zastrzegł, że „regulacje prawne nie mogą powodować sytuacji, w której strona uzyskująca rozstrzygnięcie zgodne ze stanowiskiem zajmowanym przez siebie w postępowaniu sądowym, nie mogłaby domagać się uwzględnienia poniesionych przez nią wydatków. Trybunał uznaje za odpowiadającą postulatowi równości i sprawiedliwości zasadę, zgodnie z którą do zwrotu kosztów jest zobowiązany ten, czyje stanowisko nie utrzymało się w toku postępowania, zaś osoba, której racje uznano w wyroku – może liczyć na zwrot swoich uzasadnionych wydatków. (...) Z przepisów rozdziału 70 k.p.k. wyłania się w sposób niebudzący wątpliwości reguła, zgodnie z którą koszty procesu ponosi ten, kto je spowodował”.

Przytoczone powyżej poglądy *mutatis mutandis* zachowują aktualność w odniesieniu do zagadnienia prawnego wywołanego rozpatrywaną skargą konstytucyjną.

4.4. W ocenie Trybunału § 15 ust. 2 r.o.c.a. jest sprzeczny z zasadą niedyskryminacji w zakresie prawa do zwrotu poniesionych kosztów obrony w postępowaniu karnym, gdyż w sposób nieuzasadniony różnicuje uzyskanie zwrotu poniesionych kosztów na wynagrodzenie profesjonalnego zastępcy prawnego (obrońcy) w zależności od tego, czy w odnośnym postępowaniu była przeprowadzana rozprawa, bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Delegacja ustawowa zawarta w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze milczy w tym zakresie, zaś art. 616 § 1 pkt 2 i art. 632 pkt 2 k.p.k. (czyli regulacje hierarchicznie wyższe względem r.o.c.a.) nie dają Ministrowi Sprawiedliwości żadnego pola manewru odnośnie do ustalania jakichkolwiek ograniczeń przy sądzaniu wielokrotności stawki minimalnej.

W swoim stanowisku Minister Sprawiedliwości – broniąc kwestionowanej regulacji – poniósł, że „Konstytucja RP nie uzasadnia stawiania ustawodawcy wymogu tworzenia prawa umożliwiającego dochodzenie wyrównania strat powstałych w wyniku legalnych działań organów władzy publicznej. Ryzyko związane z uruchomieniem procedury karnej, w wypadku stwierdzenia podejrzenia popełnienia przestępstwa, muszą ponosić wszyscy obywatele w interesie ochrony dobra wspólnego. Wynikające stąd dolegliwości, jako spowodowane legalnymi działaniami władzy publicznej, nie mogą być uważane za podstawę powstania bezwarunkowego obowiązku kompensacyjnego państwa”. Takie tłumaczenie – zwłaszcza w kontekście zawartej w art. 2 Konstytucji zasady sprawiedliwości społecznej – jest nieakceptowalne dla Trybunału Konstytucyjnego, gdyż opiera się na lekceważącym stosunku państwa do jednostki. W sprawach – zwłaszcza – karnych obywatel nie może ponosić w żadnym stopniu negatywnych konsekwencji (w tym majątkowych) działania władz publicznych (w tym legalnych), gdy nie doszło do jego prawomocnego skazania, a tym bardziej, gdy umorzono wobec niego postępowanie przygotowawcze wobec niestwierdzenia popełnienia czynu zabronionego. Co więcej – czego zdaje się nie zauważać Minister Sprawiedliwości – w polskim prawie cywil-

nym istnieje odpowiedzialność Skarbu Państwa właśnie za zgodne z prawem działania władz publicznych, które spowodowały wyrządzenie szkody na osobie (zob. art. 417² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, ze zm.); także art. 552 k.p.k. przewiduje odszkodowanie od Skarbu Państwa za szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę w związku z wykonaniem kary, której oskarżony nie powinien był ponieść, zastosowaniem środka zabezpieczającego oraz niewątpliwie niesłusznego tymczasowego aresztowania lub zatrzymania. To zaś oznacza, że ustawodawca miał na uwadze, iż nawet legalne działanie władz publicznych może być źródłem szkody.

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), do którego odwołali się Prokurator Generalny oraz Minister Sprawiedliwości. Niemniej jednak – co już wskazani uczestnicy postępowania pominęli – pogląd ten został zmodyfikowany w wyroku z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził wyraźnie, „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 jednako- wego 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 zostało powtórzone w wyrokach z: 20 grudnia 2022 r. o sygn. SK 78/21, 19 kwietnia 2023 r. o sygn. SK 85/22 oraz 20 kwietnia 2023 r. o sygn. SK 53/22; aprobuje je także Trybunał orzekający w sprawie SK 105/20.

W odniesieniu do niniejszej sprawy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że okoliczność, iż w odnośnym postępowaniu przeprowadzono rozprawę, nie może jednak rzutować na materialną pozycję strony (uczestnika) postępowania, a tym bardziej osoby, wobec której – tak jak w przypadku skarżącego – umorzono postępowanie przygotowawcze. Na ocenę sytuacji normowanej zaskarżonym przepisem musi wpływać ostateczny status strony (uczestnika) postępowania – w sprawach karnych: osoby oskarżonej wobec organów państwa i społeczeństwa; decydujące w tym względzie jest rozstrzygnięcie o jej winie albo niewinności, jak też umorzenie postępowania przygotowawczego z powodu braku znamion czynu zabronionego. Za cechę relewantną, uzasadniającą takie czy inne rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania (w tym karnego) trzeba przyjąć rezultat postępowania (w sprawach karnych: uznanie oskarżonego za winnego albo jego uniewinnienie lub umorzenie postępowania z powodu niestwierdzenia znamion czynu zabronionego na etapie postępowania przygotowawczego).

Rozwiązanie przyjęte w § 15 ust. 2 r.o.c.a. (rzutujące na wszystkie rodzaje postępowań) pozbawione jest jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie stron (uczestników) postępowania tylko i wyłącznie przez pryzmat faktycznie przeprowadzonej rozprawy w odnośnym postępowaniu; jest także ewidentnie sprzeczne z art. 616 § 1 pkt 2 i art. 632 pkt 2 k.p.k. *Nota bene* w uzasad-

nieniu do projektu z 25 września 2015 r. rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie Minister Sprawiedliwości nie przedstawił żadnych motywów, którymi się kierował przy odstąpieniu od poprzedniej regulacji w przedmiocie zasądzania wielokrotności stawki minimalnej – przeciwnie, na s. 21-22 poprzestał tylko na krótkim zreferowaniu treści projektowanych przepisów (zob. <https://legislacja.gov.pl/docs//517/12275507/12302753/12302754/dokument185684.pdf>).

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. Kwestionowany w niniejszej sprawie przepis jest wyrazem tego, że normodawca – właśnie przez zastosowanie arbitralnego (i niemającego żadnych podstaw: ani prawnych, ani merytorycznych) kryterium przeprowadzenia rozprawy w odnośnym postępowaniu – sprawił, że prawo do uzyskania przez stronę (uczestnika) postępowania zwrotu poniesionych kosztów postępowania (kosztów obrony) w wysokości równej lub zbliżonej do faktycznie poniesionych nakładów finansowych staje się iluzoryczne, jeżeli nie przeprowadzono rozprawy. Przyjęte w § 15 ust. 2 r.o.c.a. rozwiązanie powoduje jawną dyskryminację jednych podmiotów względem drugich, mimo że znajdują się w sytuacji podobnej, co trafnie obrazuje przykład podany przez skarżącego z zakresu postępowania karnego: „osoba, wobec której umorzono postępowanie po przeprowadzeniu rozprawy, każdorazowo może liczyć na zwrot wielokrotnie wyższych kosztów obrony, nawet jeśli czas trwania postępowania i obszerność materiału dowodowego są niewielkie, natomiast osoba, wobec której umorzono postępowanie przygotowawcze otrzyma jedynie stawkę minimalną”.

Reasumując, § 15 ust. 2 r.o.c.a. w tożsamyh sprawach – gdy w odniesieniu do jednego podmiotu przeprowadzona zostanie rozprawa – umożliwia zasądzenie zwrotu kosztów postępowania z uwzględnieniem wielokrotności stawki minimalnej, a gdy w odniesieniu do drugiego wyda się rozstrzygnięcie na posiedzeniu niejawnym – zwrot kosztów postępowania ogranicza wyłącznie do stawki minimalnej; wbrew art. 616 § 1 pkt 2 i art. 632 pkt 2 k.p.k. oraz mimo braku upoważnienia w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze regulacja ta w sposób nieuzasadniony zawęża możliwość zasądzenia wielokrotności stawki minimalnej wyłącznie do tych spraw, w których przeprowadzono rozprawę. Kwestia ustalenia wysokości opłat za czynności adwokatów przed organami wymiaru sprawiedliwości i prokuratury jest związana z konstytucyjnym prawem jednostki do obrony. Jedną z faktycznych przeszkód w dostępie do obrony mogą być zaś nadmiernie duże koszty postępowania (por. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka*, Toruń 1999, s. 265). Tym bardziej konieczne staje się – w obecnym stanie prawnym – przestrzeganie przez Ministra Sprawiedliwości granic zawartych w przepisach rangi ustawowej, które dotyczą podstawowych praw jednostki. Określenie stawek minimalnych opłat oraz ich wielokrotności za czynności adwokatów ustalonych w umowie pomiędzy klientem a adwokatem również ma zasadnicze znaczenie, gdyż – jak wynika z przepisów r.o.c.a. – pośrednio wpływa na koszty postępowania. Trybunał Konstytucyjny uważa, że kwestia wysokości opłat za czynności profesjonalnych przedstawicieli prawnych, które mają być brane pod uwagę przy zasądzaniu zwrotu kosztów postępowania są na tyle istotne dla sytuacji obywatela, że podustawowy akt normatywny nie może arbitralnie decydować (*in casu*: przez kryterium przeprowadzenia rozprawy), w których sprawach jednostka uzyska zwrot kosztów postępowania obejmujących wielokrotność stawki minimalnej, a w których nie.

4.5. Konkludując, Trybunał stwierdza, że § 15 ust. 2 r.o.c.a. jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

5. Uwagi o skutkach niniejszego wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej § 15 ust. 2 r.o.c.a., czyli usunięcie z systemu prawnego przepisu nakazującego w sprawach, w których nie przeprowadzono rozprawy, stosowanie wyłącznie stawki minimalnej właściwej dla odnośnego postępowania.

Skarżący oraz inne podmioty zainteresowane mają prawo do wzruszenia rozstrzygnięć kosztowych, wydanych w oparciu o § 15 ust. 2 r.o.c.a., na zasadzie art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz właściwych przepisów proceduralnych.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Mariusza Muszyńskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2023 r., sygn. SK 105/20.

1. Wyrok o sygn. SK 105/20 wpisuje się w serię trybunalskich orzeczeń dotyczących opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych. W tych wyrokach Trybunał poprzez odwołanie się - w dość ogólny sposób - do ochrony praw majątkowych i zasady równego traktowania, coraz bardziej ogranicza prawodawcę w kształtowaniu tych zagadnień. W ten sposób staje się organem wyznaczającym określone kierunki polityki legislacyjnej, co jest niebezpieczne z punktu widzenia konstytucyjnej równowagi systemu organów władzy publicznej. Oczywiście trybunalska kontrola konstytucyjności prawa ma zapewniać ochronę określonych wartości. Nie może jednak być prowadzona w oderwaniu od prawa i przy użyciu konstytucyjnie nieautoryzowanych instrumentów. Istnieją przecież granice aktywizmu każdego organu władzy, także władzy sądowniczej, w tym Trybunału Konstytucyjnego. Dość swobodne orzekanie Trybunału w sprawach kosztów i opłat, zazwyczaj niedostatecznie podparte właściwą argumentacją, powoduje, że postanowiłem sprzeciwić się takim praktykom. Okazją do tego jest wydany właśnie wyrok o sygn. SK 105/20.

2. Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej powołanym do czuwania nad realizacją zasady konstytucjonalizmu w obszarze stanowienia prawa i systemu źródeł prawa. Poprzez swoje orzecznictwo stoi na straży wartości i zasad konstytucyjnych i tworzy określone standardy dla prawodawcy, zwłaszcza dla ustawodawcy, ale także dla twórców aktów podustawowych, które są wydawane na podstawie ustawy.

Ocena zgodności norm aktu niższego rzędu z określonymi wzorcami kontroli, pozwala wyeliminować z systemu prawnego regulacje niekonstytucyjne, a zatem takie, które nie realizują konstytucyjnych wartości i zasad. Kompetencja, w jaką ustrojodawca wyposażył Trybunał Konstytucyjny, jest istotna z punktu widzenia kształtowania państwa prawnego. Jednak przy braku dyscypliny członków tego organu, którzy powinni działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP), a zatem z uwzględnieniem konstytucyjnych kompetencji organu, który tworzą, Trybunał wchodzi w rolę, która nie została mu przypisana i która zaburza równowagę władzy. Orzekanie o normach prawnych rodzi pokusę, by zamiast dokonania

oceny spełnienia przez daną regulację standardów wynikających z aktu wyższego rzędu (Konstytucji), zbadać słuszność i zasadność tworzonych rozwiązań prawnych, a nawet zaproponować określone treści normatywne. To zaś – gdy nie jest wystarczająco osadzone w wzorcach kontroli – stanowi niewątpliwe nadużycie kompetencji (nadużycie) i jest wkroczeniem w sferę, w której Trybunał nie może działać. Z takim działaniem mamy do czynienia zwłaszcza wtedy, gdy zarzuty, z jakimi musi zmierzyć się Trybunał, dotyczą kwot pieniężnych czy określonych liczb. Oceniając bowiem, czy dana kwota, czy liczba, jest zgodna z Konstytucją, Trybunał nie tyle bada hierarchiczną zgodność prawa, ile wkracza w politykę legislacyjną zastrzeżoną dla innych podmiotów w systemie władzy publicznej.

Co do zasady, mając na względzie istotę instytucji kontroli konstytucyjności prawa, trzeba przyjąć, że merytoryczne orzekanie o kwotach, stawkach i liczbach jest dopuszczalne tylko w wyjątkowych przypadkach. Chodzi tu o sytuację, kiedy wzorcem kontroli jest przepis zawierający określone kwoty lub liczby. W innych przypadkach, trybunalskiej kontroli może być poddany wyłącznie zapisany w kontrolowanym akcie mechanizm normatywny stosowany dla wyznaczania kwot czy określania liczb. To jego Trybunał może skonfrontować z aktem wyższego rzędu. Władcze rozstrzygnięcie o tym, czy 600 zł jest lepsze od 1000 zł, lub czy liczba 9 jest bardziej praworzędna i zgodna z Konstytucją od liczby 11, nie należy do Trybunału Konstytucyjnego. W sytuacji, kiedy Trybunał wydaje podobne orzeczenia, podaje w wątpliwość podział władzy i istnienie określonych procesów prawotwórczych. Nie tylko przekracza dopuszczalne konstytucyjnie granice swojego aktywizmu, ale też potwierdza zasadność aktywizmu sędziów sądów powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, a nawet trybunałów międzynarodowych, i włączanie się ich – w drodze orzeczniczej - w proces tworzenia prawa.

Tym samym rozluźnia swoim przykładem obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, skoro pozwala na usunięcie praktycznie każdej decyzji prawodawczej w imię słuszności czy sprawiedliwości bez uwzględnienia tego, że podstawą działania każdego organu państwa jest prawo, a jego słuszność i sprawiedliwość powinna być efektem stanowienia. Kontrola słuszności i sprawiedliwości może być dokonywana wyłącznie w prawem określonych sytuacjach. Nie należy do nich kontrola trybunalska.

3. W wyroku o sygn. SK 105/20 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 32 ust. 1 i art. 42 ust. 2 Konstytucji.

Przepis ten stanowił, że „*Oplatę w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ustala się w wysokości równej stawce minimalnej*”.

Ograniczenie sentencji jedynie do przepisu rozporządzenia i usunięcie poprzez wyrok Trybunału normy, że opłata w sprawach niewymagających przeprowadzenia rozprawy ma stawkę w wysokości równej stawce minimalnej, ma charakter instrumentalny. Usuwa bowiem barierę blokującą możliwość przyznania przez organ decydujący o kosztach wyższej stawki za określone czynności dla adwokata.

Wobec wskazanych w sentencji wzorców kontroli nie jest jednak jasne, jakimi racjami kierował się Trybunał wydając określone orzeczenie. Przyjęte wzorce dotyczące tak różnych kwestii nie pomagają w wyjaśnieniu motywów działania Trybunału.

Po pierwsze, nie jest jasne, czy Trybunał orzeka, by chronić prawa majątkowe adwokata czy prawo do obrony strony postępowania. Owszem zagadnienia te mogą być powiązane ze sobą (choć nie tak jak robi to TK). Nie można jednak wykorzystywać argumentacji z zakresu elementu prawa do sądu (prawa do obrony) w celu uzasadnienia niekonstytucyjności przepisu dotyczącego wysokości opłaty za czynności adwokackie i to poprzez wskazanie, że dane rozwiązanie ma charakter dyskryminujący, czy naruszający prawa majątkowe. Przyjęty przez Trybunał punkt odniesienia jest niezrozumiały, zwłaszcza że umorzył on postępowanie

dotyczące badania zakwestionowanych w skardze konstytucyjnej norm Kodeksu postępowania karnego, które wraz z przepisem rozporządzenia współkształtowały problem konstytucyjny.

Po drugie, jeśli uzasadnieniem niekonstytucyjności jest naruszenie zasady równego traktowania, to należy zwrócić uwagę, że przypadki z § 15 ust. 2 rozporządzenia (tj. okoliczność, gdy nie przeprowadzono rozprawy), są inne niż te, w których ją przeprowadzono. Zatem trudno wskazać cechę relewantną tych dwóch sytuacji. To zaś uniemożliwia analizowanie zagadnienia z perspektywy art. 32 ust. 1 Konstytucji. Również Trybunał nie dokonał w tym zakresie pogłębionej analizy i nie wyjaśnił dostatecznie dlaczego uznał inaczej.

Po trzecie, podniesienie zarzutu dyskryminacji musi być powiązane z określonym kryterium dyskryminacji. W przeciwnym razie dana argumentacja będzie powieleniem tego, co odnosi się do naruszenia zasady równego traktowania. W rozpoznanej sprawie brakuje wyjaśnienia, na czym polega dyskryminacja w niniejszej sprawie i co stanowi jej kryterium. Wywód Trybunału dotyczy zasady równości, a nie dyskryminacji!

4. Podsumowując, Trybunał Konstytucyjny poprzez pominięcie przepisów ustawowych podczas dekodowania zakresu zaskarżenia pobieżnie i niekompletnie zrekonstruował problem konstytucyjny w niniejszej sprawie, bo przez wycięcie części przedmiotu kontroli nie był w stanie tego po prostu zrobić. Przez to nie mógł w sposób kompletny i systemowy wyjaśnić kwestii związanych z ewentualnym naruszeniem przez kwestionowane normy wartości i zasad konstytucyjnych. Pogubił się przy tym w ocenie tego, jakich wolności i praw konstytucyjnych skarżącego bronił. Działał bardziej jak podmiot współuczestniczący w procesie stanowienia prawa, a nie jako organ kontrolujący jego hierarchiczną zgodność. A to jest obiektywnie nieakceptowalne. Nawet jeśli suma 600 zł. byłaby rzeczywiście zbyt małą zapłatą za czynności adwokackie, choć ja w swoim zdaniu odrębnym tego nie oceniam.

Wobec powyższego uznałem za konieczne złożenie zdania odrębnego.