



# ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 14 lutego 2024 r.

Pozycja 12

## POSTANOWIENIE

z dnia 6 grudnia 2023 r.

Sygn. akt SK 59/22

### Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bartłomiej Sochański – przewodniczący

Jakub Stelina

Michał Warciński – sprawozdawca,

po rozpoznaniu, na posiedzeniu niejawnym w dniu 6 grudnia 2023 r., skargi konstytucyjnej R.K. o zbadanie zgodności:

§ 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 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) w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu w wysokości obniżonej w stosunku do stawki opłaty minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800), 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 przez to, że narusza prawo do równej ochrony takich samych praw majątkowych oraz narusza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.) do wydania przez Ministra Sprawiedliwości tego rozporządzenia,

p o s t a n a w i a:

**umorzyć postępowanie.**

**Orzeczenie zapadło jednogłośnie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Adwokat R.K. (dalej: skarżący) w imieniu własnym wniósł 16 lipca 2021 r. (data nadania) skargę konstytucyjną o stwierdzenie niezgodności § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 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; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej) „w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu w wysokości obniżonej w stosunku do stawki opłaty minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej z przepisu § 2 ust. 2 pkt. 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, ze zm.[dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokacie])”, 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 „przez to, że narusza prawo do równej ochrony takich samych praw majątkowych oraz narusza upoważnienie ustawowe” wynikające z art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: u.p.a.) do wydania przez Ministra Sprawiedliwości tego rozporządzenia.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona na tle następującego stanu faktycznego:

Zarządzeniem Dziekana Okręgowej Rady Adwokackiej z 7 października 2020 r. skarżący został wyznaczony na pełnomocnika powódki w związku z postanowieniem Sądu Okręgowego w K. (dalej: sąd) z 24 września 2020 r., sygn. akt [...], w którym sąd zwolnił powódkę od kosztów sądowych i ustanowił dla niej adwokata z urzędu w sprawie o pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego – wyroku sądu z 15 grudnia 1999 r. Skarżący jako pełnomocnik z urzędu reprezentował powódkę w sprawie toczącej się przed sądem pod sygnaturą akt [...]. Wartość przedmiotu sporu została określona na 159 532 zł.

W wyroku z 4 lutego 2021 r. sąd pozbawił wykonalności tytuł wykonawczy wyroku sądu z 1 grudnia 1999 r. (sygn. akt [...]) oraz przyznał od Skarbu Państwa (Sądu Okręgowego w K.) na rzecz skarżącego kwotę 4428 zł tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.

Skarżący wniósł o uzupełnienie wyroku przez rozstrzygnięcie wniosku o zasądzenie od pozwanego na rzecz powódki zwrotu kosztów procesu według norm przepisanych. W ocenie skarżącego, ze względu na to, że pozwany przegrał proces, sąd powinien zastosować art. 98 § 1 kodeksu postępowania cywilnego i zasądzić na rzecz powódki od pozwanego zwrot kosztów procesu obejmujących kwotę opłaty za czynności adwokackie według stawek z wyboru. Postanowieniem z 25 lutego 2021 r. sąd uzupełnił wyrok z 4 lutego 2021 r. przez odstąpienie od obciążenia pozwanego kosztami procesu.

Skarżący wniósł 8 marca 2021 r. zażalenie do innego składu sądu na rozstrzygnięcie zawarte w punkcie II wyroku sądu z 4 lutego 2021 r. dotyczące przyznania wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu. Skarżący zarzucił naruszenie art. 8 ust. 1 i 2, art. 178 ust. 1 oraz 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 polegające na zastosowaniu § 8 pkt 6 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej i zaniżenie kwoty wynagrodzenia. Równocześnie skarżący wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia przez podwyższenie kwoty wynagrodzenia z kwoty 4428 zł do kwoty 5400 zł, a także o zasądzenie zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego od pozwanego na rzecz powódki według stawek opłaty za czynności adwokackie z wyboru w postępowaniu zażaleniowym albo ewentualnie o przyznanie skarżącemu zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu zażaleniowym według stawek odnoszących się do spraw z wyboru.

Postanowieniem z 13 maja 2021 r., sygn. akt [...], sąd oddalił zażalenie. Postanowienie to zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie kończące postępowanie w przedmiocie ustalenia wysokości wynagrodzenia skarżącego za pomoc prawną z urzędu.

1.2. Skarżący przedstawił argumenty potwierdzające jego legitymację do wniesienia skargi konstytucyjnej. W postanowieniu z 13 maja 2021 r. sąd orzekł o prawie skarżącego do wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną z urzędu. Jest to prawo majątkowe podlegające ochronie na podstawie art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z art. 44 ust. 1 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) adwokat czynnie wykonujący zawód jest legitymowany do osobistego sporządzenia i wniesienia skargi konstytucyjnej oraz do działania we własnej sprawie przed TK. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału pełnomocnik strony wyznaczony do pomocy prawnej z urzędu ma osobisty i bezpośredni interes prawny w dochodzeniu kosztów tej pomocy.

1.3. Odnosząc się do wskazanego przedmiotu kontroli, skarżący wyjaśnił, że podstawą prawną orzekania w sprawie skarżącego były łącznie zastosowane § 2 pkt 1, § 4 ust. 1 oraz § 8 pkt 6 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej. Zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy natomiast § 4 ust. 1 w związku z § 8 pkt 6. Z przepisów tych wynika norma, zgodnie z którą: „w sprawie o wartości przedmiotu sporu powyżej 50 000 zł do 200 000 zł sąd przyznaje adwokatowi będącemu pełnomocnikiem z urzędu wynagrodzenie w wysokości kwoty 3 600 zł netto” (skarga, s. 7). Tak ustalone wynagrodzenie, podwyższone o stawkę podatku VAT, jest niższe niż stawka opłaty minimalnej wynikająca z § 2 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. W ocenie skarżącego sąd dostrzegł problem niezgodności z Konstytucją § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, ale uznał, że usunięcie uchybień w tym zakresie należy do Ministra Sprawiedliwości.

1.4. Wzorcami kontroli skarżący uczynił art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Pierwsze trzy wzorce zostały przez skarżącego omówione łącznie, gdyż „dwa pierwsze wyrażają zasadę równości, a trzeci wskazuje na możliwe przypadki jej ograniczenia” (skarga, s. 9).

Analizując art. 16 i art. 29 u.p.a., skarżący doszedł do wniosku, że zarówno w sprawach z urzędu, jak i w sprawach z wyboru, ustawodawca przyznaje adwokatowi stawkę minimalną, którą ma określić w akcie wykonawczym Minister Sprawiedliwości. Różnicowanie brzmienia delegacji ustawowej do wydania tego aktu nie oznacza, że Minister może różnicować wysokość tych stawek w obu rodzajach spraw. Prawo do wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu i prawo do wynagrodzenia za pomoc prawną z wyboru są rodzajowo takie same. Nie zachodzą żadne istotne powody, usprawiedliwione wartościami konstytucyjnymi, uzasadniające różnicowanie tych praw.

Adwokaci działający z urzędu oraz z wyboru stanowią, w zakresie prawa do wynagrodzenia, grupę podmiotów podobnych w rozumieniu art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Każdy adwokat musi dochować jak największej staranności w wykonaniu obowiązków i dbaniu o interesy klienta. Potwierdza to brzmienie ślubowania adwokata. Ustanowienie przez Ministra Sprawiedliwości odmiennych dolnych stawek wynagrodzenia adwokata jest wbrew zasadzie równości i stanowi dyskryminujące traktowanie pełnomocników w zależności od tego, czy działają z wyboru, czy z urzędu. Takie różnicowanie nie ma racjonalnych przyczyn ani konstytucyjnego uzasadnienia. W szczególności mylny jest pogląd, że w sprawach z urzędu adwokat może mniej pracować lub mniej przykładać się do prowadzenia sprawy. Minister Sprawiedliwości zastosował „kryterium dyskryminacji w postaci statusu reprezentowanego klienta i źródła zlecenia prowadzenia sprawy” (skarga, s. 11 i 12).

Sąd może wprowadzić podwyższyć przyznaną adwokatowi z urzędu opłatę do 150% stawki bazowej. Decyzja ta jest jednak uznaniowa i niezwykle rzadka. Taka możliwość istnieje także w sprawach z wyboru, w których podwyższenie wysokości opłaty może dojść do

600% jej wysokości. Różnicowanie dolnej wysokości wynagrodzenia adwokata za taką samą pracę w takiej samej sprawie jest niezgodne z zasadą równości.

Ponadto, w sprawie skarżącego sąd nie zastosował zasady odpowiedzialności za wynik sprawy i odstąpił od obciążenia pozwanego kosztami procesu. Takie rozstrzygnięcie sądu jest oparte na całkowitej dowolności.

Odnosząc się do art. 31 ust. 3 Konstytucji, skarżący stwierdził, że nie ma żadnych wartości konstytucyjnych, które uzasadniałyby w demokratycznym państwie prawnym odejście od zasady równości w ustalaniu dolnej granicy wysokości wynagrodzenia adwokata świadczącego pomoc prawną. Gdyby jednak takie wartości występowały, to zróżnicowanie dolnych stawek mogłoby zostać ustanowione jedynie w ustawie, a nie w akcie wykonawczym.

Na zakończenie tej części wyводу skarżący przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, w którym Trybunał, na tle podobnego problemu, orzekł o niezgodności z Konstytucją przepisów różnicujących w akcie podustawowym minimalną wysokość wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną, w zależności od rodzaju umocowania.

1.5. Uzasadniając niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji skarżący dokonał porównania art. 16 ust. 2 i 3 z art. 29 ust. 2 u.p.a. W ocenie skarżącego delegacja ustawowa uprawniała Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania maksymalnej wysokości stawek opłat w sprawach z urzędu i z wyboru. W analizowanych przepisach nie ma wprost zastrzeżenia, że stawki minimalne w obu rodzajach spraw powinny być jednakowe, ale minister wydający rozporządzenie jest związany przepisami Konstytucji. Przekroczenie granic upoważnienia ustawowego zostało także wskazane w wyroku Trybunału z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19.

2. W piśmie z 18 sierpnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zgłosił udziału w postępowaniu.

3. W piśmie z 22 marca 2023 r. Prokurator Generalny (dalej: PG, Prokurator) stwierdził, że § 8 pkt 6 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej 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, zdaniem PG, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.1. W ocenie Prokuratora § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej ma charakter przepisu odsyłającego. Zakwestionowana przez skarżącego reguła, że podstawowe stawki za czynności adwokackie adwokatów udzielających pomocy prawnej z urzędu są niższe niż stawki za czynności zastępstwa procesowego adwokatów ustanowionych z wyboru, wynika z przepisów zawartych w rozdziałach 2-4 tego rozporządzenia, a nie z § 4 ust. 1. Z tego względu postępowanie w zakresie § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej podlega umorzeniu, a przedmiotem kontroli może być jedynie § 8 pkt 6 tego rozporządzenia.

3.2. Odnosząc się do wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli, Prokurator zwrócił uwagę na charakter prawny wynagrodzenia adwokata. W ocenie PG świadczenie usług przez adwokata ma charakter odpłatny i musi wiązać się z zapłatą wynagrodzenia. Stanowi ono zwrot wydatków poniesionych przez pełnomocnika w toku świadczenia usług na



rzecz klienta oraz jest formą pieniężnej gratyfikacji za wykonaną pracę, niezależnie od sposobu powstania stosunku prawnego. Zwrot kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu podlega ochronie właściwej dla praw majątkowych w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji.

Zdaniem Prokuratora art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być rozpatrywany w związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ wynikają z niego analogiczne konsekwencje prawne. Obalenie domniemania zgodności z art. 64 ust. 2 Konstytucji polega na wykazaniu, że doszło do zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych w sposób arbitralny i nieuzasadniony innymi wartościami konstytucyjnymi. Nie każda odmienność uregulowania sytuacji prawnej określonych podmiotów stanowi naruszenie zasady równości ochrony praw majątkowych. Ponadto wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie, ale nie jest ona jednolita dla wszystkich kategorii praw. Jej zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw. Równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii.

Stwierdzenie naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji jest możliwe jedynie w sytuacji, w której doszło do ingerencji w treść wolności lub prawa proklamowanych w innych przepisach Konstytucji. Dopuszczalność takiej ingerencji bada się przez przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności. Wskazane przez skarżącego art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji mogą więc stanowić jedynie związkowe wzorce kontroli dla art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Oceniając art. 92 ust. 1 Konstytucji w charakterze wzorca kontroli zainicjowanej skargą konstytucyjną, Prokurator doszedł do wniosku, że przepis ten nie odnosi się wprost do konstytucyjnych wolności i praw, ale Trybunał dopuszczał wyjątkowo jego powołanie jako wzorca głównego lub związkowego. Skarżący przedstawił argumentację wskazującą na związek pomiędzy naruszeniem zasady równej ochrony praw majątkowych a treścią art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Podstawą rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego był przepis rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, którego treść, zdaniem skarżącego, wykracza poza upoważnienie ustawowe.

3.3. W dalszej części pisma Prokurator dokonał przeglądu orzecznictwa Trybunału w sprawach, w których występował ten sam problem konstytucyjny (wyroki z: 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, OTK ZU A/2023, poz. 20 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13, a także postanowienia sygnalizacyjne z: 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, OTK ZU A/2020, poz. 14 oraz 20 grudnia 2022 r., sygn. S 2/22, OTK ZU A/2023, poz. 21). Jednocześnie PG zwrócił uwagę na brak tożsamości przepisów zaskarżonych w sprawie o sygn. SK 78/21 z badanymi w tej sprawie, co wyklucza konieczność zastosowania zasady *ne bis in idem*. W ocenie Prokuratora omówione orzeczenia nie są jedynymi wypowiedziami orzeczniczymi sądu konstytucyjnego dotyczącymi kwestii zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pełnomocników profesjonalnych ustanowionych z urzędu i z wyboru. Z tego względu nie determinują one kierunku rozstrzygnięcia w sprawie. W ocenie Prokuratora w orzecznictwie Trybunału można odnaleźć odmienne poglądy od prezentowanych w orzeczeniach w sprawach o sygn. SK 78/21 i SK 66/19.

Prokurator przywołał wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU 8/A/2006, poz. 94, zaznaczając, że został on wydany na gruncie nieobowiązujących już przepisów: rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461) i w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 490). PG zwrócił szczególną uwagę na charakter zawodów radcy prawnego i adwokata, jako zawodów zaufania publicznego. Świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest formą „zinstytucjonalizowanego sys-

temu pomocy, w którego kosztach powinny partycypować również poszczególne korporacje prawnicze” (pismo PG z 22 marca 2023 r., s. 26).

W tym kontekście PG uznał za celowe przeprowadzenie krótkiej analizy historii rozwiązań legislacyjnych sposobu wynagradzania adwokatów i radców prawnych za pomoc świadczoną z urzędu, poczynając od Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. nr 86, poz. 733), przez akty wykonawcze wydane na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. nr 57, poz. 309), aż do obecnie obowiązujących. Prokurator zauważył, że do wejścia w życie u.p.a. zasadą było „nieodpłatne (bez wynagrodzenia) świadczenie pomocy prawnej przez adwokata ustanowionego z urzędu, chyba że koszty zastępstwa procesowego zasądzono na rzecz strony reprezentowanej przez adwokata z urzędu od strony przeciwnej” (pismo PG z 22 marca 2023 r., s. 28). W ocenie PG przyjęcie modelu bezpłatnie świadczonej pomocy prawnej z urzędu byłoby obecnie anachronizmem, szczególnie ze względu na publicznoprawny aspekt działalności adwokatów i radców prawnych ustanowionych dla strony. Model ten można jednak częściowo wytłumaczyć przyjętym założeniem, że „pomoc prawna udzielana z urzędu była jedynie dodatkowym, co do zasady nieodpłatnym, świadczeniem adwokatury, wykonywanym obok podstawowej aktywności (...). Nie bez znaczenia był również szczególny charakter zawodu adwokata, jako zawodu zaufania publicznego” (pismo PG z 22 marca 2023 r., s. 29). Należy zatem rozważyć dopuszczalność konstytucyjną rozdzielenia pomiędzy Skarb Państwa i korporacje zawodowe radców prawnych i adwokatów kosztów pomocy prawnej z urzędu.

3.4. Po przeprowadzeniu powyższej analizy Prokurator sformułował następujące wnioski. Możliwe jest zróżnicowanie sytuacji pełnomocników z wyboru i pełnomocników z urzędu w kwestii ich wynagradzania, w zależności od tego, czy płatnikiem jest strona lub uczestnik postępowania (klient pełnomocnika), czy Skarb Państwa, działający w zastępstwie strony (uczestnika) postępowania, korzystającej z pomocy prawnej z urzędu. Odmienne reguły wynagradzania są uzasadnione rolą korporacji profesjonalnych pełnomocników w urzeczywistnianiu konstytucyjnego prawa do sądu i związanej z tym pomocy prawnej.

Do takiego zróżnicowania dochodzi przez przyjętą w rozporządzeniu w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej metodę regulacji. Polega ona na określeniu opłat w poszczególnych rodzajach spraw na poziomie niższym niż stawki minimalne wynikające z rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Istnieje zatem zróżnicowanie w poziomie wynagrodzenia adwokatów z wyboru, których wynagrodzenie określone jest umową z klientem, oraz adwokatów z urzędu, których koszty pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa. Ci pierwsi, mogą „liczyć” na opłatę w wysokości co najmniej odpowiadającej stawce minimalnej, drudzy – na opłatę w wysokości znacząco niższej niż ta stawka.

Przyjęte zróżnicowanie jest związane z realizacją konstytucyjnego prawa do sądu. Państwo przejmuje na siebie ryzyko pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu. Ciężar kosztów przejmuje Skarb Państwa, a partycypuje w tym korporacja zawodowa adwokatów. Wprawdzie w konkretnej sprawie to adwokat otrzymuje niższe wynagrodzenie niż w przypadku pełnomocnictwa z wyboru, jest to jednak rekompensowane przez dochody, które może czerpać ten adwokat z całokształtu swojej aktywności zawodowej. Ponadto zróżnicowanie to wynika z pełnionej przez niego szczególnej publicznoprawnej funkcji w systemie wymiaru sprawiedliwości. W rezultacie, zdaniem Prokuratora, „zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia adwokatów, jako konsekwencja ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa w konkretnej sprawie, jest konstytucyjnie dopuszczalne i znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych” (pismo PG z 22 marca 2023 r., s. 38, 39).

W u.p.a. nie ma przepisu wprowadzającego regułę równego dla wszystkich pełnomocników wynagrodzenia za pomoc prawną. PG nie zgadza się zatem z tezą, że zaskarżony prze-

pis obniża wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu, naruszając tym samym cel ustawy. Ocena zaskarżonej regulacji w świetle art. 64 ust. 2 Konstytucji prowadzi do wniosku, że zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia adwokackiego, w zaskarżonym zakresie, ma charakter relevantny i jest zgodne z Konstytucją.

4. W piśmie z 2 maja 2023 r. Minister Sprawiedliwości (dalej: Minister) wniósł o uznanie, że § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej 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 zaskarżony przepis nie dyskryminuje żadnego z występujących w sprawie pełnomocników. Występujące zróżnicowanie odnośnie do ustalania ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie nie jest podyktowane względami podmiotowymi. Wynika ono z procesu, charakteru pomocy prawnej udzielanej z urzędu oraz faktu, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa. Określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości zasady uwzględniają interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli.

Minister Sprawiedliwości odniósł się do wyroku Trybunału w sprawie o sygn. SK 78/21, a także do wyroku z 19 kwietnia 2023 r., sygn. SK 85/22, OTK ZU A/2023, poz. 41 oraz wyroku z 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22, OTK ZU A/2023, poz. 49. Minister zaznaczył, że nie są to jedyne orzeczenia Trybunału dotyczące kwestii zróżnicowania wynagrodzenia pełnomocników ustanowionych z urzędu i z wyboru.

W ocenie Ministra regulacje ustanowione w rozporządzeniu w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej gwarantują adwokatowi z urzędu w postępowaniu cywilnym wynagrodzenie od Skarbu Państwa w razie przegrania sprawy. W analogicznej sytuacji procesowej adwokat z wyboru nie mógłby liczyć na zwrot wynagrodzenia ani od Skarbu Państwa, ani od przeciwnika procesowego.

Minister stwierdził także, że rozporządzenie w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej w pełni realizuje upoważnienie ustawowe i nie wykracza poza jego zakres.

## II

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Zagadnienia wstępne.

Badanie dopuszczalności rozpoznania skargi nie kończy się w fazie rozpoznania wstępnego, lecz jest dokonywane przez cały czas jej rozpoznania (zob. postanowienia TK z: 21 października 2003 r., sygn. SK 41/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 89; 6 lipca 2004 r., sygn. SK 47/03, OTK ZU nr 7/A/2004, poz. 74; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37 i cytowane tam orzecznictwo, a także wyrok TK z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54). Dopiero szczegółowa analiza okoliczności sprawy prowadzona na etapie jej merytorycznego rozpoznania pozwala ostatecznie ustalić, czy skarga spełnia wymagania wynikające z art. 79 ust. 1 Konstytucji. Niniejsze postępowanie toczy się na podstawie 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), w związku z czym ocena dopuszczalności skargi konstytucyjnej musi być przeprowadzona także zgodnie z przepisami niniejszej ustawy.

1.1. Zgodnie z art. 79 Konstytucji każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału

Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Do wymagań formalnych, które musi spełniać skarga konstytucyjna, należą: 1) sporządzenie skargi przez profesjonalnego pełnomocnika (art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK); 2) wniesienie jej w terminie trzech miesięcy od doręczenia skarżącemu prawomocnego wyroku, ostatecznej decyzji lub innego ostatecznego rozstrzygnięcia (art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK); 3) wyczerpanie przez skarżącego przysługujących mu zwykłych środków zaskarżenia (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 77 ust. 1 u.o.t.p.TK). Ponadto przedmiot zaskarżenia musi się wiązać z rozstrzygnięciem wskazanym przez skarżącego jako ostateczne (art. 79 ust. 1 Konstytucji, art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK), wzorcem kontroli może być – zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji (a także art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK) – tylko adekwatny przepis Konstytucji, a zarzut musi zostać należycie uzasadniony (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

W niniejszym postępowaniu skargę wniósł adwokat we własnej sprawie. Zgodnie z art. 44 ust. 1 u.o.t.p.TK obowiązek zastępstwa skarżącego przez adwokata lub radcę prawnego nie występuje, jeżeli skarżącym jest sędzia, prokurator, adwokat, radca prawny, notariusz, profesor lub doktor habilitowany nauk prawnych. Jako ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie zostało wskazane postanowienie Sądu Okręgowego w K. (dalej: sąd) z 13 maja 2021 r., sygn. akt [...], w którym sąd oddalił zażalenie skarżącego na pkt II wyroku sądu z 4 lutego 2021 r. Wydane przez sąd: wyrok z 4 lutego 2021 r. oraz postanowienie z 13 maja 2021 r. zapadły w związku z postępowaniem w sprawie osoby trzeciej, w którym skarżący został ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu. Nie ulega jednak wątpliwości, że pkt II sentencji wyroku z 4 lutego 2021 r. oraz postanowienie z 13 maja 2021 r. były skierowane do skarżącego i dotyczyły wysokości wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną przez niego z urzędu. Skarżący miał zatem legitymację do złożenia zażalenia na punkt II wyroku z 4 lutego 2021 r. oraz – w konsekwencji – skargi konstytucyjnej od postanowienia z 13 maja 2021 r. oddalającego zażalenie na to rozstrzygnięcie (zamiast wielu por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13 i przywołane w nim orzecznictwo).

1.2. Problem konstytucyjny w niniejszej sprawie dotyczy różnych stawek opłat za czynności adwokackie w zależności od tego, czy pomoc prawna jest świadczona z urzędu, czy z wyboru. Skarżący, uzasadniając stawiane zarzuty, wielokrotnie odwoływał się do wyroku Trybunału z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19. W wyroku tym Trybunał orzekł, że § 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) 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.

## **2. Przedmiot kontroli.**

Skarżący przedmiotem kontroli uczynił § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej). Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia opłatę stanowiącą część kosztów nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonej przez Skarb Państwa ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Zgodnie z § 8 pkt 6 tego rozporządzenia opłata należna adwokatowi ustanowionemu z urzędu przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 50 000 zł do 200 000 zł wynosi 3600 zł.

Wskazany przepis zostały zaskarżony zakresowo: „w zakresie, w jakim przewiduje najniższą stawkę opłaty należną adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z urzędu



w wysokości obniżonej w stosunku do stawki opłaty minimalnej należnej adwokatowi ustanowionemu pełnomocnikiem z wyboru wynikającej z przepisu § 2 ust. 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie [Dz. U. z 2015 r. poz. 1800, obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 1964; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie]” (skarga, s. 1). W § 2 tego rozporządzenia nie ma podziału na ustępy. Z treści skargi wynika, że skarżącemu chodziło o § 2 pkt 6. Zgodnie z tym przepisem stawki minimalne wynoszą przy wartości przedmiotu sprawy powyżej 50 000 zł do 200 000 zł – 5400 zł.

### **3. Wzorce kontroli i stawiane zarzuty.**

Zaskarżonym przepisom skarżący postawił dwa zarzuty. Pierwszy dotyczy naruszenia zasady równej ochrony prawnej praw majątkowych, drugi – przekroczenia delegacji ustawowej w rozporządzeniu wykonawczym.

3.1. W ocenie skarżącego odmienne określenie dolnych stawek wynagrodzenia adwokatów w zależności od źródła ich umocowania stanowi niezgodne z Konstytucją zróżnicowanie praw majątkowych należących do tej samej grupy praw podmiotowych. Wzorcami kontroli do tego zarzutu skarżący uczynił art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji.

Art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji zostały wskazane przez skarżącego jako związkowe wzorce kontroli dla art. 64 ust. 2 Konstytucji, konkretyzujące zarzut naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych. W myśl ugruntowanego kierunku wykładni zasada ta oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów równych i podobnego traktowania podmiotów podobnych (zob. wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 82). W art. 31 ust. 3 Konstytucji zostały określone przesłanki dopuszczalnego ograniczenia zasady równości (skarga, s. 9).

3.2. Drugi zarzut dotyczy niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. W ocenie skarżącego ustawowe upoważnienie Ministra Sprawiedliwości (dalej: Minister) do określenia w rozporządzeniach stawek minimalnych za czynności adwokackie (art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2022 r. poz. 1184; dalej: u.p.a.) oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (art. 29 ust. 2 u.p.a.) nie uprawniało Ministra do zróżnicowania wysokości tych stawek. Skarżący zarzuca zatem zaskarżonym przepisom przekroczenie granic delegacji ustawowej.

### **4. Ocena dopuszczalności wydania wyroku w sprawie.**

4.1. Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji, „[k]ażdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo, na zasadach określonych w ustawie, wnieść skargę do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji”. Z przepisu tego oraz art. 53 u.o.t.p.TK wynikają przesłanki, których spełnienie jest wymagane do merytorycznego rozpoznania skargi przez Trybunał.

Po pierwsze, przedmiotem zaskarżenia skargą konstytucyjną może być wyłącznie przepis ustawy lub innego aktu normatywnego. Przedmiotem kontroli Trybunału Konstytucyjnego nie są zatem akty stosowania prawa, a więc orzeczenia lub ostateczne decyzje zapadłe w indywidualnych sprawach skarżących, lecz akty normatywne, na podstawie których rozstrzygnięcia te zostały wydane (por. postanowienia i wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn.

SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 13 października 2008 r., sygn. SK 20/08, OTK ZU nr 8/A/2008, poz. 146; 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83; 17 listopada 2009 r., sygn. SK 64/08, OTK ZU nr 10/A/2009, poz. 148; 29 listopada 2010 r., sygn. SK 8/10, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 117; 2 lutego 2012 r., sygn. SK 14/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 17; 28 lutego 2012 r., sygn. SK 27/09, OTK ZU nr 2/A/2012, poz. 20; 7 maja 2013 r., sygn. SK 31/12, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 46; 9 maja 2017 r., sygn. SK 18/16, OTK ZU A/2017, poz. 37; 28 lutego 2018 r., sygn. SK 45/15, OTK ZU A/2018, poz. 12).

Po drugie, choć przedmiotem skargi jest przepis prawa, nie można w niej jednak kwestionować zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego w oderwaniu od aktów stosowania prawa w indywidualnej sprawie. Skarga konstytucyjna nie jest bowiem środkiem abstrakcyjnej kontroli zgodności z Konstytucją. Aby skarżący mógł skutecznie zakwestionować tę zgodność, najpierw sąd lub organ administracji publicznej musi wydać ostateczne orzeczenie w jego sprawie, i to z zastosowaniem kwestionowanej regulacji. Warunkiem koniecznym merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej jest więc określenie zaskarżonego przepisu, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o konstytucyjnych wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego (art. 53 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK). Przyjęty w Konstytucji model skargi konstytucyjnej został bowiem oparty na zasadzie konkretności i subsydiarności. Skarżący nie może zatem zakwestionować zgodności z Konstytucją aktu normatywnego w oderwaniu od indywidualnej sprawy, w której na mocy konkretnego aktu stosowania prawa doszło do naruszenia jego wolności lub praw albo obowiązków określonych w Konstytucji.

Po trzecie, do merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej niezbędne jest określenie, jakie konstytucyjne wolności lub prawa przysługujące skarżącemu i w jaki sposób zostały naruszone przez ostateczne orzeczenie sądu lub organu administracji publicznej, wydane na podstawie zaskarżonego przepisu czy przepisów aktu normatywnego (art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po czwarte, skarga konstytucyjna powinna zawierać uzasadnienie zarzutu niezgodności z Konstytucją kwestionowanych przepisów z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK).

4.2. Rozpatrywana skarga oparta jest generalnie na zarzucie naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych wynikającej z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Zarzut ten nie został uzasadniony w sposób dopuszczający wyrokowanie w sprawie.

Zgodnie z art. 64 ust. 2 Konstytucji własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Wykładnia tego przepisu jest w judykaturze Trybunału utrwalona. W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że „[g]warancja równej ochrony praw majątkowych nie może być utożsamiana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, jest bowiem oczywiste, że jest ona determinowana treścią i konstrukcyjnym ujęciem tych praw. Równość może być zatem odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii, a w żadnym zaś wypadku nie mogłaby być rozumiana jako przypisanie tych samych gwarancji ochronnych prawom majątkowym należącym do różnorodnych typów praw podmiotowych, choćby nawet zbliżone było ich ujęcie funkcjonalne. Nie jest więc na przykład równoznaczne z naruszeniem zasady równości w rozumieniu art. 64 ust. 2 konstytucji zasadnicze zróżnicowanie ochrony udzielanej z jednej strony użytkownikowi (skuteczność *erga omnes*), z drugiej – dzierżawcy (skuteczność *inter partes*), zważywszy na to, że prawa te należą, mimo wyraźnie występującego podobieństwa funkcjonalnego, do różnych kategorii prawnych – praw podmiotowych bezwzględnych w pierwszym przypadku, praw względnych – w drugim przypadku. Można więc zauważyć, że Konstytucja samodzielnie nie ustanawia poszczegól-

nych kategorii praw podmiotowych, nie hierarchizuje ich, ani też nie determinuje takich lub innych rozwiązań konstrukcyjnych lub treściowych, to jest bowiem zadaniem regulacji gałęziowych, w tym wypadku – prawa cywilnego. Z drugiej jednak strony, zasady tej nie można rozumieć w sposób czysto formalny i blankietowy, pozwalający ustawodawcy 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 ustawodawcę kryterium wyodrębnienia poszczególnych kategorii praw i zasadność merytoryczna stosowanego podziału. Czysto formalne wyodrębnienie na poziomie ustawy zwykłej jakiegoś prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprowadzić do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – mogłoby uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 konstytucji” (wyrok TK z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94; por. także wyrok TK z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK ZU A/2019, poz. 48). Ponadto „[i]stotą (...) regulacji z art. 64 ust. 2 Konstytucji (...) jest podkreślenie, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana z uwagi na charakter podmiotu danego prawa. Wobec tak ujętej istoty konstytucyjnego nakazu zapewnienia ochrony prawnej «równej dla wszystkich» podmiotów danego typu (postaci) prawa podmiotowego nie może ulegać wątpliwości dopuszczalność różnicowania intensyfikacji tejże ochrony w zależności od obiektywnie stwierdzalnych i relewantnych okoliczności o charakterze przedmiotowym” (wyrok TK z 28 października 2003 r., sygn. P 3/03; podobnie wyrok TK z 25 lutego 1999 r., sygn. K. 23/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 25).

4.3. Według skarżącego prawem majątkowym, podlegającym ochronie na mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji jest prawo adwokata do wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną. Należy zauważyć, że skarżący żąda ochrony prawa do wynagrodzenia dla adwokata za pomoc prawną w postępowaniu cywilnym.

Wymaga podkreślenia, że art. 64 ust. 2 Konstytucji nakazuje równą ochronę, a nie równe ukształtowanie (przyznanie) praw majątkowych. Podobne prawa majątkowe mają być podobnie chronione w prawie materialnym oraz procesowym. Ustawodawca ma obowiązek stworzyć system instytucji materialnych i procesowych pozwalających na równą ochronę podobnych praw majątkowych. Przepis ten nie nakazuje więc podobnego ukształtowania treści poszczególnych praw majątkowych należących do podmiotów, które łączy istotna cecha wspólna. O zasadzie takiej mogą stanowić art. 32 ust. 1 Konstytucji w związku z przepisem wyrażającym określoną zasadę lub wartość konstytucyjną gwarantujące przyznanie określonych praw.

Skarżący nie kwestionuje równej ochrony wskazanych praw majątkowych w prawie materialnym i procesowym, ale zarzuca przedmiotowi kontroli to, że pozwala on na nierówne (niesprawiedliwe) ukształtowanie treści prawa majątkowego, sprowadzające się do określenia wysokości wynagrodzenia. Nie wykazał przy tym choćby w stopniu dostatecznym, że art. 64 ust. 2 Konstytucji, wbrew temu co podniesiono wyżej, zawiera nakaz podobnego ukształtowania i przyznania praw podmiotowych podmiotom, które łączy istotna cecha wspólna. Obowiązek wskazania wzorca nie sprowadza się do podania określonego przepisu Konstytucji i ogólnych uwag o zasadzie, która z niego wynika. Jeżeli stawiane w skardze tezy wykraczają poza powszechnie przyjęte rozumienie oznaczonego przepisu Konstytucji, trzeba je właściwie uzasadnić.

Pomijając nawet ten formalny brak skargi, należy zauważyć, że jako przedmiot kontroli równej ochrony praw majątkowych wskazano § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej na tle § 2 pkt 6 rozporządzenia

w sprawie opłat za czynności adwokackie. Regulacje te należą do rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie, odpowiednio, art. 29 oraz art. 16 u.p.a. Skarżący wskazuje na zróżnicowanie brzmienia tych delegacji ustawowych. Z porównania § 8 pkt 6 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie wynika, że stawki określone w tych przepisach różnią się od siebie. W pierwszym z nich została wskazana kwota 3600 zł, a w drugim 5400 zł. W ocenie skarżącego świadczy to o zróżnicowaniu ochrony prawa majątkowego, jakim jest prawo do wynagrodzenia za czynności adwokackie. Dalsza część argumentacji skarżącego koncentruje się na charakterystyce świadczenia profesjonalnej pomocy prawnej. Wywód ten ma uzasadniać tezę, że jeżeli czynności wykonywane przez adwokata działającego z wyboru oraz adwokata działającego z urzędu są tożsame, to prawo do ich wynagrodzenia jest również rodzajowo tym samym prawem. Jego zdaniem „[o]dejście od zasady równości byłoby możliwe, gdyby prawo do wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu było rodzajowo innym prawem od prawa do wynagrodzenia za pomoc prawną z wyboru albo gdyby zachodziły jakieś istotne powody, usprawiedliwione wartościami konstytucyjnymi, uzasadniającymi zróżnicowanie tych praw bez naruszenia art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, w zgodzie z art. 31 ust. 3 Konstytucji” (skarga, s. 10).

Jednakże zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien w pierwszej kolejności opierać się na wykazaniu, że porównywane prawa treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie należą do tej samej kategorii. Wywód przeprowadzony przez skarżącego nie spełnia tych wymagań. W szczególności skarżący nie przeprowadził wyczerpującego porównania przepisów składających się na treść i konstrukcję prawa do wynagrodzenia adwokata i związanych z tym prawem roszczeń.

O ustanowieniu adwokata z urzędu w procesie cywilnym stanowią art. 117 i n. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.; dalej: k.p.c.). Z kolei w myśl art. 29 ust. 1 u.p.a. koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. Celem tego przepisu jest wskazanie podmiotu, który ma pokryć koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 2 u.p.a. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. Delegacja ustawowa z art. 29 ust. 2 u.p.a. dotyczy zatem sytuacji, w której koszty pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa, a nie strona postępowania.

Instytucja roszczenia o wynagrodzenie przysługujące adwokatowi z urzędu od Skarbu Państwa, wbrew pierwszemu wrażeniu wynikającemu z wykładni językowej art. 29 u.p.a., ma charakter subsydiarny. O kosztach procesu rozstrzyga sąd, określając roszczenie o zwrot kosztów procesu strony wygrywającej wobec strony przegrywającej proces. Jeżeli adwokat reprezentuje stronę, która wygrała proces, partycypuje on w zasądzonych kosztach procesu na rzecz tej strony. Na podstawie art. 122 § 1 k.p.c. adwokat ustanowiony z urzędu ma prawo – z wyłączeniem strony – ściągnąć sumę należną mu tytułem wynagrodzenia i zwrotu wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika. Przeciwnik nie może czynić żadnych potrąceń, z wyjątkiem kosztów nawzajem mu przyznanych od strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu. Na kosztach, przypadających od przeciwnika strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu, należności adwokata lub radcy prawnego ustanowionego według przepisów poprzedzających przysługuje pierwszeństwo przed roszczeniami osób trzecich (art. 122 § 2 k.p.c.). Artykuł 122 § 1 k.p.c. nie przyznaje adwokatowi roszczenia ani wobec strony wygrywającej, ani wobec przegrywającej, ale jedynie możliwość uzyskania klauzuli wykonalności co do części roszczenia o zwrot kosztów procesu, przysługującego stronie, któ-



rą reprezentował (por. wyrok SN z 20 stycznia 1975 r., sygn. akt II CR 784/74, OSPiKA nr 11/1975, poz. 241; postanowienie SN z 8 września 1982 r., sygn. akt I CZ 83/82, Lex nr 8459; uchwała SN z 1 marca 1989 r., sygn. akt III CZP 12/89, Biul. SN nr 3/1989, s. 11). Zaspokojenie adwokata z urzędu z kosztów przyznanych stronie wygrywającej wyłącza możliwość dochodzenia wynagrodzenia od Skarbu Państwa (por. postanowienie SN z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt II CZ 25/10, Lex 1360230).

Roszczenie o wynagrodzenie od Skarbu Państwa zgodnie ze stawkami wynikającymi z zarzucanego przedmiotu kontroli powstaje w majątku adwokata z urzędu dopiero wtedy, gdy wskazana egzekucja okaże się bezskuteczna (§ 6 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej) albo gdy strona, którą adwokat reprezentuje, przegra proces, i to ona jest obciążona zwrotem kosztów procesu stronie przeciwnej, wreszcie – gdy sąd odstępuje od obciążania kosztami procesu drugiej strony. „Świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest działaniem dla dobra publicznego, umożliwiającym realizację w postępowaniu cywilnym zasady równości i prawa do sądu. Obowiązek pokrycia tych kosztów spoczywający na Skarbie Państwa ma charakter publicznoprawny i nie jest obowiązkiem pokrycia kosztów procesu w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, dotyczących tych kosztów. Rozstrzygnięcie sądu w takiej sytuacji o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej stronie z urzędu nie jest orzeczeniem w przedmiocie kosztów procesu” (postanowienie SN z 7 października 2021 r., sygn. akt III CZP 51/20, OSNC nr 5/2022, poz. 47; por. także postanowienie SN z 14 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZ 61/07, Lex nr 369697; postanowienie SN z 17 listopada 2009 r., sygn. akt III CZ 53/09, OSNC nr 5/2010, poz. 79; uchwała SN z 25 czerwca 2009 r., sygn. akt III CZP 36/09, OSNC nr 2/2010, poz. 24; postanowienie SN z 25 maja 2010 r., sygn. akt I CZ 29/10, Lex 1308015).

W ostatecznym orzeczeniu, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, zasądzono na rzecz skarżącego wynagrodzenie od Skarbu Państwa.

Z kolei w myśl art. 16 ust. 1 u.p.a. opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Adwokatowi z wyboru przysługuje zatem prawo majątkowe – roszczenie o wynagrodzenie wobec klienta. Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.p.a. 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. W art. 16 ust. 3 u.p.a. znajduje się natomiast upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określenia stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1. Stawki te mają zostać określone po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, a także z uwzględnieniem rodzaju i zawilności sprawy oraz wymaganego nakładu pracy adwokata.

Artykuł 16 ust. 2-3 u.p.a. oraz stosowne przepisy rozporządzenia wykonawczego w zakresie pomocy prawnej w procesie cywilnym nawiązują do art. 98 k.p.c. Zgodnie z art. 98 § 1 k.p.c. strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty procesu, a więc koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony. Z kolei według art. 98 § 3 k.p.c. do niezbędnych kosztów procesu strony reprezentowanej przez adwokata zalicza się wynagrodzenie, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach i wydatki jednego adwokata, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawienia strony. W myśl art. 98 § 4 k.p.c. wysokość kosztów sądowych, zasady zwrotu utraconego zarobku lub dochodu oraz kosztów stawienia strony w sądzie, a także wynagrodzenie adwokata, radcy prawnego i rzecznika patentowego regulują odrębne przepisy. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane na pod-

stawie art. 16 ust. 2-3 u.p.a. to „odrębne przepisy”, o których stanowi art. 98 § 3 oraz § 4 k.p.c., określające stawki wynagrodzenia adwokata. Rozporządzenie to nie reguluje zatem treści roszczenia adwokata, ale minimalne oraz maksymalne kwoty, które w ramach kosztów procesu mogą być zasądzone na rzecz strony wygrywającej od strony, która proces przegrała. Adwokatowi przysługuje wyłącznie wierzytelność z umowy, którą zawarł z klientem. Ten z kolei, uzyskując zwrot kosztów procesu, w ramach którego znajduje się zryczałtowane rozporządzeniem wynagrodzenie dla adwokata z wyboru, otrzymuje, zgodnie z założeniem prawodawcy wynikającym z art. 98 § 1 k.p.c. oraz art. 16 ust. 2-3 u.p.a., rekompensatę wydatku określonego w umowie z adwokatem. Prawodawca zakłada bowiem, że ani strona wygrywająca, ani adwokat nie chcą wzbogacić się bezpodstawnie kosztem strony przegrywającej, ale że adwokat chce sprawiedliwego, odpowiadającego jego nakładowi pracy wynagrodzenia, a strona wygrywająca chce jedynie pokrycia uzasadnionych kosztów procesu. Rozporządzenie z art. 16 ust. 2-3 u.p.a. chroni przez to interes strony wygrywającej, która uprzednio poniosła koszty pomocy prawnej z wyboru. Chroni jednak również interes strony przegrywającej przed obowiązkiem zwrotu wynagrodzenia, które mogłoby być ustalone między stroną wygrywającą a jej adwokatem w wysokości niewspółmiernej do charakteru sprawy na niekorzyść strony przegrywającej. Funkcją rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie jest więc w szczególności zbalansowanie interesów strony wygrywającej oraz przegrywającej proces.

W uzasadnieniu rozpatrywanej skargi argumentacja zarzutu niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą równej ochrony praw majątkowych skoncentrowała się na porównywaniu przepisów kształtujących rzekomo tożsame prawa majątkowe przysługujące tożsamym podmiotom (adwokatom). Jednakże § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej dotyczą roszczenia adwokata wobec Skarbu Państwa, które ma charakter publicznoprawny i nie należy do kosztów procesu, gdy powoływany przez skarżącego § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie reguluje część roszczenia o zwrot kosztów procesu przysługującego wyłącznie stronie wygrywającej proces – klientowi adwokata, z którym łączy go stosunek prawny z umowy, o której stanowi art. 16 ust. 1 u.p.a. Skarżący nie rozprawił się z tymi problemami choćby w stopniu dostatecznym.

4.4. Drugi zarzut postawiony przez skarżącego dotyczy niezgodności zaskarżonych przepisów z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Jego zdaniem ustawowe upoważnienie Ministra do określenia w rozporządzeniach stawek minimalnych za czynności adwokackie oraz kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu nie uprawniało go do zróżnicowania wysokości tych stawek. Zarzut ten wynika z postawionej wcześniej przez skarżącego tezy o tożsamości prawa do wynagrodzenia adwokata działającego z wyboru i prawa do wynagrodzenia adwokata działającego z urzędu. Wadliwość argumentacji mającej uzasadnić zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji implikuje wadliwość zarzutu naruszenia art. 92 ust. 1 Konstytucji.

Argumentacja przedstawiona w skardze nie spełniła zatem wymagania należytego uzasadnienia zarzutów (art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK). Z tego względu wydanie wyroku w sprawie było niedopuszczalne, a postępowanie należało umorzyć (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Z powyższych względów Trybunał postanowił jak w sentencji.

**Zdanie odrębne**

sędziego TK Bartłomieja Sochańskiego  
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 6 grudnia 2023 r., sygn. SK 59/22

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, dalej u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia z 6 grudnia 2023 r., sygn. SK 59/22.

6 grudnia 2023 r. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w składzie 3 sędziów na posiedzeniu niejawnym umorzył postępowanie zainicjowane skargą konstytucyjną, przytoczoną w sentencji orzeczenia, z powodu niedopuszczalności orzekania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK. Z rozstrzygnięciem tym się zgadzam, jednak z zupełnie innych powodów niż wyłożone w uzasadnieniu przedmiotowego postanowienia. Stąd też składam zdanie odrębne wyłącznie wobec uzasadnienia.

W kwestionowanym przeze mnie uzasadnieniu rozstrzygnięcia Trybunał stwierdził, iż § 8 pkt 6 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu dotyczą roszczenia adwokata wobec Skarbu Państwa, które ma charakter publicznoprawny i nie należy do kosztów procesu. W ślad za tym Trybunał przyjął, iż zaskarżone przepisy nie regulują treści roszczenia adwokata, zatem chybiony jest zarzut naruszenia art. 64 ust. 2 Konstytucji.

W mojej ocenie niekonstytucyjność normy, która została poddana kontroli w niniejszej sprawie, została stwierdzona w kilku wyrokach Trybunału Konstytucyjnego wydanych w różnych składach (por. wyroki o sygn. SK 66/19 oraz o sygn. SK 78/21, SK 53/22 a także o sygn. SK 85/22). W szczególności w wyrokach o sygn. SK 66/19 oraz SK 53/22 Trybunał Konstytucyjny szczegółowo wyjaśnił, dlaczego uznaje, że prawo do wynagrodzenia profesjonalnych zastępców procesowych wyznaczanych z urzędu oraz ustanawianych z wyboru jest prawem majątkowym, które nie może podlegać arbitralnemu różnicowaniu. Uważam zatem, iż w sprawie o sygn. SK 59/22 Trybunał Konstytucyjny powinien postępowanie umorzyć, lecz nie z powodu niedopuszczalności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK), ale z powodu zbędności wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK), ze względu na wypełnienie przesłanki *ne bis in idem*.

Zasada *ne bis in idem* jest instytucją wykształconą w orzecznictwie TK i w doktrynie nauki prawa, w celu zapewnienia stabilizacji sytuacji powstałych w wyniku orzeczenia ostatecznego jako formalnie prawomocnego (por. np. postanowienia z: 11 grudnia 2019 r., sygn. SK 11/19, OTK ZU A/2019, poz. 72; 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 80/19, OTK ZU A/2020, poz. 72). „Trybunał Konstytucyjny, co do zasady, przyjmuje, że zaistnienie przesłanki *ne bis in idem* powoduje konieczność umorzenia postępowania z uwagi na zbędność wydania wyroku (art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK)” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 kwietnia 2021 r., sygn. SK 55/19).

Z powyższych względów, akceptując co do zasady rozstrzygnięcie polegające na umorzeniu postępowania, zdecydowałem się złożyć zdanie odrębne dotyczące uzasadnienia tego postanowienia.