



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 22 marca 2024 r.

Pozycja 30

WYROK

z dnia 27 lutego 2024 r.

Sygn. akt SK 90/22*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Jakub Stelina – przewodniczący
Wojciech Sych – sprawozdawca
Bogdan Świączkowski,

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 27 lutego 2024 r., skargi konstytucyjnej R.M. o zbadanie zgodności:

§ 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 i 3 w związku z § 17 ust. 3 pkt 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) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji,

o r z e k a:

§ 2 pkt 1 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 2023 r. poz. 2631) w zakresie, w jakim określa opłaty stanowiące ponoszone przez Skarb Państwa koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu w wysokości niższej niż stawki minimalne opłat określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964, ze zm.), jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło jednogłośnie.

* Sentencja została ogłoszona dnia 4 marca 2024 r. w Dz. U. poz. 300.

UZASADNIENIE

I

1. W skardze konstytucyjnej z 25 maja 2021 r., uzupełnionej w piśmie procesowym z 28 kwietnia 2022 r., R.M. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 i 3 w związku z § 17 ust. 3 pkt 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 z 2016 r.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

1.1. Skarga konstytucyjna została wniesiona w związku z następującą sprawą:

Postanowieniem z 19 lutego 2021 r. (sygn. akt [...]) Sąd Najwyższy oddalił kasację w sprawie, w której skarżący był obrońcą z urzędu. Zasądził również (pkt 3 postanowienia) od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwotę 442,80 zł, w tym 23% VAT, tytułem sporządzenia i wniesienia przez obrońcę z urzędu kasacji na rzecz skazanego, jako podstawę wskazując przepisy powołane w *petitum* skargi konstytucyjnej. Orzeczenie to zostało wskazane przez skarżącego jako ostateczne rozstrzygnięcie o jego prawach i wolnościach, gdyż w świetle przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, ze zm.) jest niezaskarżalne.

1.2. W ocenie skarżącego, „[p]rzedmiotowym orzeczeniem, opartym m.in. na zaskarżonych przepisach, naruszone zostały przepisy 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 RP w ten sposób, że skarżącemu – adwokatowi, który został wyznaczony jako obrońca z urzędu – za sporządzenie i wniesienie kasacji został przyznany zwrot kosztów obrony udzielonej skazanemu z urzędu o połowę niższy, niż zostałby przyznany obrońcy lub pełnomocnikowi ustanowionemu z wyboru w tej samej sprawie” (skarga, s. 2).

Skarżący, szeroko cytując uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13), w którym Trybunał orzekł o niezgodności z Konstytucją § 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), ustanawiającego o połowę niższe wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu w stosunku do wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru w tej samej sprawie, wskazał, że „obowiązujący obecnie akt prawny powielił normę zakwestionowaną przez Trybunał, tj. obniżenie pełnomocnikom i obrońcom z urzędu o połowę wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy/obrońcy z wyboru” (skarga, s. 7). Wyjaśnił, że zaskarżone przepisy prowadzą „do braku ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w postaci prawa do wynagrodzenia za wykonaną pracę. Skoro Sąd orzekający o wysokości zasądzonych kosztów zastępstwa procesowego może dokonać obniżenia (w zasadzie całkowicie dowolnie) wysokości wynagrodzenia aż o 50%, to oznacza to, że własność – w postaci roszczenia o wynagrodzenie – nie jest w 50% chroniona” (pismo procesowe, s. 1 i 2). Skarżący argumentował również, że zakwestionowane przepisy regulują prawo do wynagrodzenia za tę samą sprawę dla osób posiadających te same kompetencje zawodowe na zasadach nierównych, co prowadzi do naruszenia art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Wskazał ponadto, że ograniczenie jego praw i wolności zostało dokonane w rozporządzeniu, a nie w ustawie, a ponadto, że nie spełnia ono celu rozporządzenia, tj. „zwrotu na zasadach równości kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnikom ustanowionym z wyboru jak i urzędu” (tamże, s. 1).

2. W postanowieniu z 19 października 2022 r., sygn. Ts 167/21 (OTK ZU B/2022, poz. 233), Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. W piśmie z 12 grudnia 2022 r. Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w postępowaniu.

4. W piśmie z 22 grudnia 2022 r. Prokurator Generalny (dalej: Prokurator) 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: u.o.t.p.TK) wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.

W ocenie Prokuratora, „[s]karżący nie podał w skardze konstytucyjnej żadnego uzasadnienia zarzutu niezgodności zaskarżonych przepisów z powołanymi wzorcami kontroli, bo nie sposób uznać za uzasadnienie – w rozumieniu art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK – (...) wskazania, że przyznane Mu, w oparciu o zaskarżone unormowanie, wynagrodzenie jest o połowę niższe niż wynagrodzenie, jakie otrzymałby obrońca lub pełnomocnik ustanowiony z wyboru w tej samej sprawie” (pismo, s. 6). Prokurator podkreślił, że uzasadnienie skargi sprowadza się do obszernych cytatów fragmentów wyroku Trybunału o sygn. SK 66/19, co w świetle orzecznictwa Trybunału nie spełnia wymogu formalnego uzasadnienia zarzutu z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie.

5. W piśmie z 23 grudnia 2022 r. Minister Sprawiedliwości wniósł o uznanie, że § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 i 3 w związku z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r. jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

W ocenie Ministra Sprawiedliwości, zakwestionowane przepisy „nie dyskryminują żadnego z występujących w konkretnej sprawie obrońców[, gdyż] [z]różnicowanie dotyczące wysokości i zasad ustalania ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie nie jest bowiem podyktowane względami podmiotowymi, ale wynikiem postępowania, charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu i faktem, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa” (pismo, s. 6-7). Minister Sprawiedliwości wyjaśnił, że w postępowaniu karnym podmioty korzystające z obrony z wyboru oraz z obrony z urzędu należą do odrębnych kategorii, stąd ustawodawca rozróżnił także wymienione kategorie obrońców, co z kolei uzasadnia ich odmienne traktowanie w zakresie rozliczania kosztów obrony po zakończeniu postępowania. Minister Sprawiedliwości wskazał także, iż różnice w wynagrodzeniu pełnomocników nie wynikają z tego, że adwokat (albo radca prawny) występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, ale z faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa. W związku z tym ich wysokość została określona w taki sposób, żeby uwzględnić zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak i możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes obywateli. Uwzględnienie tylko jednego z tych aspektów mogłoby pociągać za sobą ograniczenie możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukcję zakresu ochrony prawnej społeczeństwa. Ustawodawca, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, określając wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia profesjonalnych pełnomocników za poszczególne czynności lub udział w postępowaniach, rozważył i uwzględnił wszelkie okoliczności charakterystyczne dla danego typu spraw i jednocześnie pozostawił sądom orzekającym możliwość uwzględnienia nadzwyczajnych, szczególnych okoliczności, które zwiększają nakład pracy niezbędnej do prawidłowej realizacji obowiązków profesjonalnego pełnomocnika procesowego.

Odnosząc się do zarzutu przekroczenia granic upoważnienia ustawowego przez zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2016 r., Minister Sprawiedliwości wskazał, że delegacja ustawowa w tym zakresie, zawarta w art. 29 ust. 2 ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze, nakazuje Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. Zakwestionowane przepisy, zdaniem Ministra Sprawiedliwości, w pełni realizują upoważnienie ustawowe, nie wykraczając poza jego zakres.

6. W piśmie procesowym z 21 kwietnia 2023 r. skarżący cofnął skargę konstytucyjną w zakresie kontroli § 4 ust. 3 rozporządzenia z 2016 r. z powołanymi w *petitum* skargi wzorcami kontroli, wnosząc o umorzenie postępowania w tej części. W pozostałym zakresie podtrzymał skargę. Do skargi dołączył postanowienia Sądu Najwyższego i Sądu Okręgowego w P., wnosząc o przeprowadzenie z nich dowodów w celu wykazania, że „pomimo wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 20 grudnia 2022 [r.] (SK 78/21, Dz. U. z 2022 r. poz. 2790) sądy powszechne i Sąd Najwyższy nadal stosują pozostałe przepisy rozporządzenia oraz kwestionują wskazany przez Trybunał tryb wzruszenia orzeczeń wydanych w oparciu o normę niezgodną z Konstytucją RP, a tym samym, że wydanie orzeczenia w niniejszej sprawie jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw”. Wniósł ponadto o rozpoznanie skargi na rozprawie.

II

Na podstawie 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 Konstytucyjny, po zapoznaniu się z pisemnymi stanowiskami uczestników postępowania oraz pozostałymi dowodami zgromadzonymi w sprawie, stwierdziwszy, że stanowią one wystarczającą podstawę do wydania orzeczenia, postanowił rozpoznać sprawę na posiedzeniu niejawnym.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. W skardze konstytucyjnej Rafał Maciejewski (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 i 3 w związku z § 17 ust. 3 pkt 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., obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 2631; dalej: rozporządzenie z 2016 r.) z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zakwestionowane przepisy rozporządzenia z 2016 r. stanowią:

- § 2 pkt 1: „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują opłatę ustaloną zgodnie z przepisami niniejszego rozporządzenia (...)”,
- § 4 ust. 1: „Opłatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy”,
- § 4 ust. 3: „Opłatę, o której mowa w ust. 1 i 2, podwyższa się o kwotę podatku od towarów i usług wyliczoną według stawki podatku obowiązującej dla tego rodzaju czynności na podstawie przepisów o podatku od towarów i usług”,

– § 17 ust. 3 pkt 1: „Opłaty wynoszą za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał sąd rejonowy lub wojskowy sąd garnizonowy – 360 zł”.

2. Przed przejściem do analizy merytorycznej zarzutów, Trybunał odniósł się do kwestii formalnych, warunkujących dopuszczalność i zakres kontroli merytorycznej w niniejszej sprawie. Trybunał przypomniał w związku z tym, że na każdym etapie postępowania – aż do wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie – istnieje konieczność badania, czy nie zachodzi którakolwiek z ujemnych przesłanek procesowych, pociągająca za sobą obligatoryjne umorzenie postępowania (zob. zamiast wielu postanowienie TK z 17 października 2023 r., sygn. SK 27/22, OTK ZU A/2023, poz. 77 i powołane tam wcześniejsze orzecznictwo).

2.1. W pierwszej kolejności Trybunał odniósł się do przedmiotu kontroli, którym skarżący uczynił powołane związkowo przepisy rozporządzenia z 2016 r.: § 2 pkt 1, § 4 ust. 1 i 3 oraz § 17 ust. 3 pkt 1.

2.1.1. W piśmie procesowym z 21 kwietnia 2023 r. (data wpływu do TK: 24 kwietnia 2023 r.) skarżący cofnął skargę w zakresie zaskarżenia § 4 ust. 3 rozporządzenia z 2016 r., wnosząc o umorzenie postępowania w tej części. Zgodnie z art. 56 ust. 2 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: u.o.t.p.TK), do rozpoczęcia rozprawy skarżący może wycofać skargę konstytucyjną, co obliguje Trybunał do umorzenia postępowania, zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.t.p.TK.

Mając to na uwadze, Trybunał umorzył postępowanie w zakresie § 4 ust. 3 rozporządzenia z 2016 r.

2.1.2. Odnosząc się do pozostałych przepisów wskazanych jako przedmiot kontroli, Trybunał zwrócił uwagę, że przepisem bezpośrednio kształtującym sytuację prawną skarżącego był § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., który kwotowo określa wysokość opłaty przyznanej skarżącemu z tytułu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (ściśle: 360 zł za sporządzenie i wniesienie kasacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał sąd rejonowy). Skarżący powołał jednak ten przepis w związku z § 2 pkt 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., formułującymi podstawowe zasady określania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, tj. po pierwsze, że koszty te ponosi Skarb Państwa i po drugie, że obejmują one, obok niezbędnych i udokumentowanych wydatków adwokata ustanowionego z urzędu (§ 2 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r.), opłatę ustaloną zgodnie z przepisami rozporządzenia z 2016 r., w wysokości określonej w rozdziałach 2-4 tego rozporządzenia, przy czym wysokość ta nie może przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Przepisy te zostały także wymienione w uzasadnieniu ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego – w postanowienia Sądu Najwyższego z 19 lutego 2021 r., sygn. akt [...] – jako podstawa zasądzenia od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego (obrońcy z urzędu) kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu sporządzenia i wniesienia kasacji na rzecz skazanego.

Trybunał, po analizie *petitum* skargi i jej uzasadnienia, uznał, że w istocie problem konstytucyjny w niniejszej sprawie nie ogranicza się do przepisu, który ustanawia opłatę (wyróżoną w postaci konkretnej wartości liczbowej) za określoną w nim czynność dokonaną przez adwokata z urzędu, lecz dotyczy oceny całego mechanizmu wynagradzania adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu. Zdaniem Trybunału, zamiarem skarżącego było poddanie kontroli trybunalskiej normy prawnej ustanawiającej ogólną zasadę określania wysokości opłaty stanowiącej koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa udzielonej przez adwokata z urzędu, zgodnie z którą wysokość tej opłaty jest niższa niż staw-

ka minimalna opłat za czynności adwokatów działających w takich samych sprawach z wyboru, określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1964, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie). W szczególności Trybunał zwrócił uwagę, że skarżący nie zakwestionował wysokości stawki wynagrodzenia adwokata przewidzianej w § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r. jako nieodpowiedniej (za niskiej). Skarga nie dotyczy zatem konkretnej stawki wynagrodzenia pełnomocników procesowych wyznaczonych z urzędu za poszczególne czynności procesowe. Trybunał w tym kontekście zauważył, że w istocie § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r. nie jest *per se* normą prawną, lecz stanowi jedynie część normy prawnej dotyczącej ustalania wynagrodzenia dla adwokatów działających przed sądami z urzędu (jest fragmentem listy różnych opłat, wymienionych enumeratywnie w rozdziałach 2-4 rozporządzenia z 2016 r.). Trybunał nie miał zatem wątpliwości, że orzeczenie odnoszące się wyłącznie do fragmentu normy, a pomijające jej istotę, wynikającą z § 2 pkt 1 i § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., które ustanawiają ogólne zasady określania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, nie rozwiązywałoby problemu konstytucyjnego, zaistniałego w niniejszej sprawie. Podzielił w tym zakresie pogląd wyrażony przez Trybunał w wyroku z 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22 (OTK ZU A/2023, poz. 49), w którym Trybunał orzekł, że (mający tożsame brzmienie jak § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r.) § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68, ze zm., obecnie: Dz. U. z 2023 r. poz. 2437; dalej: rozporządzenie z 2016 r. w sprawie radców prawnych) „w zakresie, w jakim przewiduje wysokość opłaty stanowiącej koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonej przez Skarb Państwa udzielonej przez radcę prawnego z urzędu w wysokości niższej niż stawka minimalna opłat za czynności radców prawnych określonych w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, ze zm.), wydanym na podstawie art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1166), dotyczącym stawek minimalnych w sprawach prowadzonych z wyboru, 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 (...)”. Uzasadniając swoją kompetencję do kontroli § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie radców prawnych (nie zaś przepisu określającego konkretną stawkę za określoną czynność radcy prawnego z urzędu), Trybunał argumentował, że „[s]twierdzenie niekonstytucyjności tylko fragmentu aktu normatywnego z powodów, które dotyczą w takim samym stopniu również innych fragmentów tego samego aktu przeczyłoby celowi oraz istocie kontroli hierarchicznej zgodności norm prawa z Konstytucją. Ponadto mogłoby wywołać mylne wrażenie, że tylko jedna ze stawek jest wadliwa, a przecież ocena, która legła u podstaw niniejszego orzeczenia odnosi się do wszystkich stawek określonych w rozdziałach 2-4 [rozporządzenia z 2016 r. w sprawie radców prawnych], w zakresie, w jakim są one niższe niż stawki przewidziane w takich samych sprawach w [rozporządzeniu z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265, ze zm.)]” (III cz. uzasadnienia, pkt 2.2). Tożsama sytuacja zachodzi w niniejszej sprawie.

Trybunał stwierdził ponadto, że w wyroku z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13), dopuścił badanie zgodności samoistnie § 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; dalej: rozporządzenie z 22 października 2015 r.), a w wyroku z 19 kwietnia 2023 r., sygn. SK 85/22 (OTK ZU A/2023, poz. 41), zbadał cały § 8 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie radców prawnych (mimo że podstawą orzeczenia zasądzającego na rzecz skarżącego koszty nieopłaconej pomocy prawnej był tylko jeden z punktów zaskarżonego przepisu),

wskazując, że „przedmiot zaskarżenia w skardze konstytucyjnej nie został określony za szeroko. Należało bowiem uwzględnić, że § 8 rozporządzenia [z 2016 r. w sprawie radców prawnych] stanowi całość normatywną w tym sensie, że ustanawia on regułę sztywnego określenia wysokości opłaty w zależności od wartości przedmiotu sprawy, a poszczególne punkty tego przepisu określają jedynie kolejne progi wartości przedmiotu sprawy, przyporządkowując im opłatę określonej wysokości. Istota zarzutów postawionych w skardze nie dotyczy tego, jak określono wysokość opłaty dla konkretnej wartości przedmiotu sprawy, lecz ogólniej – tego, że przepis ten określa wysokość opłaty za pomoc prawną udzieloną przez radcę prawnego z urzędu na poziomie niższym niż wysokość odpowiadających im opłat dla radców prawnych świadczących pomoc z wyboru” (III cz. uzasadnienia, pkt 2.1.1).

2.1.3. Uwzględniając powyższe, przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest zgodność z Konstytucją § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., tworzących normę zezwalającą na przyznanie adwokatom ustanowionym z urzędu wynagrodzenia w wysokości niższej niż stawka minimalna ustalona dla adwokatów działających w takiej samej sprawie z wyboru. Postępowanie w zakresie badania zgodności z Konstytucją § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r. Trybunał postanowił natomiast umorzyć na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK ze względu na zbędność wydania wyroku, albowiem ocena zgodności z Konstytucją normy ustanawiającej ogólną zasadę określania wysokości opłat za pomoc prawną udzieloną przez adwokata z urzędu będzie miała bezpośredni wpływ na dalsze obowiązywanie nie tylko zakwestionowanego § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., lecz także wszystkich pozostałych przepisów określających wysokość poszczególnych opłat, zawartych w rozdziałach 2-4 rozporządzenia z 2016 r.

2.2. Jako wzorce kontroli skarżący wskazał 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.

Kwestia dopuszczalności ujętego tak jak w niniejszej skardze wzorca została rozstrzygnięta w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. SK 66/19, a następnie utrwalona w wyrokach w sprawach o sygn. SK 78/21 (wyrok z 20 grudnia 2022 r., OTK ZU A/2023, poz. 20), SK 85/22 i SK 53/22. Trybunał Konstytucyjny, orzekając w niniejszej sprawie i mając na uwadze jej daleko idące podobieństwo do wymienionych spraw, przyjął w odniesieniu do wzorca kontroli aktualność ustaleń poczynionych w powołanych wyżej wyrokach.

3. Problem zróżnicowania opłat za czynności adwokatów i radców prawnych w zależności od tego, czy świadczą pomoc z urzędu, czy na podstawie umowy z klientem (z wyboru) był przedmiotem oceny Trybunału w wydanych na przestrzeni ostatnich kilku lat, powołanych już wyżej wyrokach. Wspólnym mianownikiem tych rozstrzygnięć jest stwierdzenie niezgodności z Konstytucją kontrolowanych regulacji z tego powodu, że określają one, w takiej samej sprawie, wynagrodzenie profesjonalnych pełnomocników świadczących pomoc prawną z urzędu niższe, aniżeli wynagrodzenie pełnomocników z wyboru.

3.1. Pierwszym orzeczeniem dotyczącym tego konstytucyjnego problemu był wyrok w sprawie o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 22 października 2015 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Zakwestionowany przepis stanowił, że „[o]płatę ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy”. Trybunał ocenił, że jest on „sprzeczny z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawęża kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (narusza upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie,

pogarsza sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu” (III cz. uzasadnienia, pkt 2.5). Analizując status adwokatów i ich rolę w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, Trybunał doszedł do wniosku, że różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. obniżenie pełnomocnikom z urzędu o połowę wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, uznał więc za niedopuszczalne. W związku z tym wyrokiem Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne z 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20 (OTK ZU A/2020, poz. 14), w którym zwrócił Ministrowi Sprawiedliwości uwagę na konieczność wyeliminowania z porządku prawnego regulacji bezpodstawnie różnicujących zasady wynagrodzenia pełnomocników ustanowionych z urzędu w porównaniu z pełnomocnikami ustanowionymi z wyboru.

W wyroku w sprawie o sygn. SK 78/21 Trybunał orzekł, że § 17 ust. 1 pkt 2 i § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji przez to, że wskazane w nich stawki dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu (odpowiednio – 300 zł za pomoc prawną w sprawie objętej śledztwem i 420 zł w sprawie prowadzonej przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym) są niższe (o połowę) od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru. Trybunał w uzasadnieniu podtrzymał swoje poglądy wyrażone w wyroku w sprawie o sygn. SK 66/19, podkreślając nieuzasadnione pogorszenie sytuacji majątkowej adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu. W ślad za tym wyrokiem Trybunał wydał postanowienie sygnalizacyjne z 20 grudnia 2022 r., sygn. S 2/22 (OTK ZU A/2023, poz. 21), w którym zwrócił uwagę na obowiązek Ministra Sprawiedliwości usunięcia uchybień w obowiązujących przepisach regulujących zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów oraz radców prawnych, polegających na nieuzasadnionym zróżnicowaniu zasad wynagradzania pełnomocników lub obrońców ustanowionych z urzędu względem pełnomocników lub obrońców ustanowionych z wyboru, a w konsekwencji – podwyższenia stawek dla pełnomocników lub obrońców ustanowionych z urzędu do stawek przewidzianych dla pełnomocników lub obrońców ustanowionych z wyboru.

W wyroku w sprawie o sygn. SK 85/22, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 8 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie radców prawnych, w którym określone były stawki opłat za czynności radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu w zależności od wartości przedmiotu sprawy w wysokości znacznie niższej w porównaniu ze stawkami radców prawnych ustanowionych przez stronę z wyboru, 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. Trybunał, odwołując się do poglądów wyrażonych w sprawach o sygn. SK 66/19 i SK 78/21, wskazał, że „podstawowym celem pomocy prawnej świadczonej przed organami wymiaru sprawiedliwości tak z urzędu, jak z wyboru jest zagwarantowanie stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw, [w związku z czym] nie znalazł jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby nierówne traktowanie radców prawnych w zakresie opłat za świadczoną pomoc prawną w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu” (III cz. uzasadnienia, pkt 3.2).

W cytowanym już wyroku w sprawie o sygn. SK 53/22, Trybunał orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie radców prawnych w zakresie, w jakim przewidywał wynagrodzenie dla radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu niższe niż stawka minimalna opłat dla radców prawnych świadczących pomoc prawną z wyboru, 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. Uzasadnienie wyroku w przywołanej sprawie oparte jest na tezach sformułowanych przez Trybunał w sprawie o sygn. SK 66/19.

W wyroku z 13 czerwca 2023 r., sygn. SK 83/19 (OTK ZU A/2023, poz. 54), Trybunał uznał, że § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z 2016 r., określający wysokość opłaty za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przez adwokata z urzędu, jest niezgodny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 64 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Trybunału w tamtym składzie, inaczej niż w poprzednich, powołanych wyżej sprawach, niezgodność z Konstytucją wynikała z określenia stawki wynagrodzenia adwokata z urzędu w rozporządzeniu (akcie prawnym podustawowym), podczas gdy „rozporządzenie nie może kształtować podmiotowych praw majątkowych [tu: prawo do własności] w aspekcie materialnym, jeżeli w tym zakresie nie wykonuje ustawy, jak domaga się tego art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji” (III cz. uzasadnienia, pkt 6).

3.2. Przystępując do merytorycznej oceny zarzutów sformułowanych w niniejszej sprawie, Trybunał, mając na uwadze istotną zbieżność problemów konstytucyjnych rozstrzygniętych już w orzecznictwie z obecnie rozpatrywaną skargą, podzielił i uwzględnił dotychczasowe ustalenia i oceny wyrażone w omówionych wyżej wyrokach.

4. Po stwierdzeniu formalnej dopuszczalności uczynienia wzorcami kontroli w niniejszej sprawie art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji, Trybunał przeprowadził ich analizę merytoryczną, ograniczoną jednak do kwestii istotnych z punktu widzenia problemu konstytucyjnego sformułowanego w niniejszej sprawie.

4.1. Zasadniczym wzorcem kontroli skarżący uczynił art. 64 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Przepis ten stanowi doprecyzowanie – w odniesieniu do praw majątkowych – wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasady równości wszystkich wobec prawa. Istota zasady statuowanej w art. 64 ust. 2 Konstytucji sprowadza się do zakazu różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa. Ochrona może być zróżnicowana w zależności od kategorii danych praw majątkowych, jednak w odniesieniu do praw tej samej kategorii musi być ona równa. Chodzi tu zarówno o regulacje pozytywne (lub ich brak) na poziomie ustawy, jak i sytuacje, w których określone prawo (uprawnienie) majątkowe zostało przyznane przez ustawodawcę, natomiast podustawowa regulacja wykonawcza dokonuje jego ograniczenia.

Odnosząc tę regułę do niniejszej sprawy, należy przede wszystkim zwrócić uwagę, że w wyroku o sygn. SK 66/19 Trybunał przesądził, iż uprawnienie adwokata do wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną jest podlegającym ochronie konstytucyjnej prawem majątkowym, w związku z czym rozciągają się nań gwarancje wyrażone w art. 64 ust. 2 Konstytucji. Problem sformułowany w analizowanej sprawie dotyczy zatem ochrony prawa majątkowego o określonej przez ustawodawcę treści (w postaci wynagrodzenia za wykonaną pracę – zob. pismo procesowe skarżącego z 28 kwietnia 2022 r., s. 2), która na poziomie rozporządzenia z 2016 r. została zróżnicowana według kryterium podmiotowego, albowiem odmiennie są wynagradzani adwokaci będący pełnomocnikami z urzędu względem adwokatów świadczących pomoc prawną z wyboru.

4.2. Jako wzorce związkowe skarżący wskazał art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji.

Zarzut naruszenia równej ochrony prawa majątkowego skarżący bezpośrednio powiązał z zagwarantowanym w art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji prawem każdego do równego traktowania przez władze publiczne, wskazując, że „[z]askarżona norma uregulowała

(...) prawo do wynagrodzenia – za tą samą sprawę, dla osób posiadających te same kompetencje zawodowe na zasadach nierównych (...)” (*ibidem*).

Jak wyjaśnił Trybunał w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r. poz. 1), zasada równości polega na tym, że „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. (...) według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Pierwotnie sformułowana definicja zasady równości pozostała niezmienną w orzecznictwie Trybunału, a jej aktualność po wejściu w życie Konstytucji została potwierdzona przez Trybunał w wyroku z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK ZU nr 5-6/1997, poz. 70). Z zasady tej wynika zatem nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych, a kryterium decydującym o owym podobieństwie jest posiadanie przez porównywane podmioty cechy istotnej (relewantnej) z punktu widzenia danej regulacji prawnej. Zasada równości nie ma charakteru bezwzględnego i w pewnych okolicznościach możliwe jest różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych. Wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania muszą być jednak uzasadnione, a przemawiające za ich wprowadzeniem argumenty muszą mieć charakter relewantny, zatem powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią stosowanych przepisów. Innymi słowy, wprowadzone różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie mogą być dokonywane według dowolnie ustalonego kryterium (zob. zamiast wielu orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 r., sygn. K 3/94, OTK w 1994 r., poz. 42). Argumenty na rzecz różnego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Argumenty te muszą także pozostawać w odpowiednim związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Odnosząc powyższe do niniejszej sprawy, Trybunał musi dokonać merytorycznego rozstrzygnięcia zarzutu nierównego traktowania adwokatów z urzędu i z wyboru w zakresie ochrony przysługującego im prawa majątkowego w postaci należnego wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną z urzędu.

4.3. Sformułowana w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczania konstytucyjnych wolności i praw limituje możliwość wprowadzania ograniczeń (żadne konstytucyjne prawo lub wolność nie mają bowiem charakteru absolutnego) w dwóch aspektach: formalnym (mogą być ustanowione tylko ustawą) i materialnym (mogą być ustanowione tylko dla ochrony wymienionych enumeratywnie wartości: bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób). Oceniając dopuszczalność wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeń, Trybunał każdorazowo przeprowadza test, na podstawie którego bada, czy dane ograniczenie może doprowadzić do zamierzonych skutków (wymóg przydatności), czy jest ono niezbędne do ochrony interesu publicznego, z którym jest związane (wymóg konieczności) oraz czy efekty ograniczenia pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nałożonych na obywatela (wymóg proporcjonalności *sensu stricto*).

W orzecznictwie Trybunału utrwalił się pogląd, zgodnie z którym art. 31 ust. 3 Konstytucji, choć statuuje zasadę proporcjonalności w sposób w pełni samodzielny i całościowy, nie może być samoistnym wzorcem kontroli i jako podstawa skargi konstytucyjnej musi zawsze być powoływany w związku z innymi przepisami Konstytucji, normującymi konkretne wolności lub prawa. W niniejszej skardze skarżący powołał ten przepis jako pozostający w związku z art. 64 ust. 2 Konstytucji, w związku z tym wzorcem odniesienia uczynił przede

wszystkim zagadnienie, czy ograniczenie jego prawa majątkowego mogło zostać dokonane w akcie prawnym rangi podustawowej.

4.4. Powołany przez skarżącego jako pozostający w związku z podstawowym wzorcem – art. 64 ust. 2 Konstytucji – art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. W zdaniu drugim wskazano, że upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

W niniejszej sprawie skarżący zarzucił, że zakwestionowana norma nie spełnia celu rozporządzenia, tj. „ustanowieni[a] jednoznacznych [wynagrodzeń pełnomocników] za wykonaną pracę, równych dla wszystkich” (*ibidem*). Zarzut, którego zasadność musi ocenić Trybunał, dotyczy zatem uregulowania w rozporządzeniu materii wychodzącej poza zakres upoważnienia ustawowego, które nie przewidywało możliwości zróżnicowania wynagrodzeń adwokatów przez Ministra Sprawiedliwości.

Art. 92 Konstytucji stanowi ogólną konstytucyjną podstawę wydawania rozporządzeń. Rozporządzenia mają charakter podustawowych aktów wykonawczych, dlatego ustrojodawca ustanowił w art. 92 ust. 1 Konstytucji szereg ograniczeń zarówno w ich stanowieniu, jak i kształtowaniu ich treści. Określił także warunki, które winno spełniać upoważnienie ustawowe. Z perspektywy niniejszej sprawy najistotniejsze znaczenie ma wymóg, by rozporządzenie realizowało upoważnienie ustawowe, na podstawie którego zostało wydane. Adekwatne w tej mierze są ustalenia Trybunału poczynione w sprawie o sygn. SK 66/19. Przepisy wykonawcze, aby mogły pomyślnie przejść test zgodności z Konstytucją, muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi, które stanowią nieprzekraczalne granice, w jakich powinna mieścić się regulacja zawarta w rozporządzeniu. Rozporządzenie bowiem musi być wydane nie tylko na podstawie szczegółowego upoważnienia ustawowego, lecz także w celu wykonania ustawy, który „musi być określony w oparciu o analizę przyjętych w ustawie rozwiązań, nie może (...) być (...) rekonstruowany samostannie, arbitralnie i w oderwaniu od konstrukcji aktu zawierającego delegację. Niemożliwość ustalenia tak rozumianego celu musiałaby prowadzić do podważenia poprawności delegacji udzielonej do wydania aktu normatywnego” (wyrok TK z 16 lutego 1999 r., sygn. SK 11/98, OTK ZU nr 2/1999, poz. 22). Ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzania regulacji naruszających normy wyższego rzędu. W konsekwencji znaczy to, że przy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi należy poszukiwać takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu. Brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie musi być zaś interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej. Ponadto, rozważenie relacji między rozporządzeniem, ustawą i Konstytucją wymaga zawsze uwzględnienia ogólnego założenia wyłączności ustawowej w sferze praw i wolności. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, iż zasadnicza regulacja określonej kwestii nie może być domeną przepisów wykonawczych, wydawanych przez organy nienależące do władzy ustawodawczej.

4.5. Opisany wyżej standard konstytucyjny stanowił podstawę oceny zgodności z Konstytucją normy zakwestionowanej w niniejszej sprawie.

5. Rozporządzenie z 2016 r. zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184, ze zm.; dalej: prawo o adwokaturze). Art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze stanowi, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego,

jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze zawarta zaś została delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości, który, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, 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.

Na podstawie powyższego upoważnienia Minister Sprawiedliwości wydał rozporządzenie z 2016 r., w którego § 2 wskazał, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa obejmują, po pierwsze, opłatę ustaloną zgodnie z przepisami tego rozporządzenia oraz, po drugie, niezbędne i udokumentowane wydatki adwokata ustanowionego z urzędu. W § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. limituje wysokość tych wydatków, wskazując, że opłata jest ustalana w wysokości określonej w dalszych przepisach rozporządzenia i w granicach wyznaczonych przez wartość przedmiotu sprawy. W § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. przewidziano wprawdzie możliwość ustalenia opłaty w wysokości podwyższonej maksymalnie do 150% opłat, jednak tę kwestię pozostawiono do rozstrzygnięcia sądowi, dodatkowo uzależniając możliwość zasądzenia takiej podwyższonej opłaty od pojawienia się szczególnie uzasadnionych powodów po stronie adwokata (np. nakładu pracy) albo szczególnego charakteru sprawy (ze względu na wartość jej przedmiotu lub szczególną zawilóść).

Dla porównania, upoważnienia ustawowe stanowiące podstawę do wydania rozporządzenia określającego opłaty za czynności adwokatów z wyboru, zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze, mają następujące treści: „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 zawilóścią sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata” oraz „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 zawilóść sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata”. Nadto art. 16 ust. 1 prawa o adwokaturze stanowi, że opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Na podstawie upoważnień zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 prawa o adwokaturze zostało wydane rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie. Porównanie stawek ustalonych w tym rozporządzeniu ze stawkami wskazanymi w rozporządzeniu z 2016 r. prowadzi do dwóch wniosków. Po pierwsze, wynagrodzenie adwokatów z wyboru jest wyższe – dotyczy to zarówno stawek i opłat zależnych od wartości przedmiotu sporu, jak i ustalonych dla poszczególnych czynności. Biorąc za przykład opłatę przyznaną skarżącemu w niniejszej sprawie za sporządzenie i wniesienie kassacji w sprawie, w której w pierwszej instancji orzeczenie wydał sąd rejonowy, wynosi ona 360 zł (§ 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r.), podczas gdy dla adwokata z wyboru jest ona dwukrotnie wyższa i wynosi 720 zł (§ 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie). To zestawienie świadczy, że już na etapie ustalania wysokości wynagrodzenia Minister Sprawiedliwości – organ władzy wykonawczej upoważniony do wydania tych rozporządzeń – wprowadził zróżnicowanie w zależności od tego, czy adwokat został ustanowiony z urzędu, czy pochodził z wyboru. Po drugie zaś, opłaty dla adwokata z urzędu przyznawane na podstawie rozporządzenia z 2016 r. zostały ustanowione poniżej stawek minimalnych zagwarantowanych adwokatowi z wyboru w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie.

Trybunał zwrócił także uwagę – choć przepisy te pozostają poza zakresem kontroli w niniejszej sprawie – że kolejną regulacją wpływającą na zróżnicowanie wynagrodzenia

adwokatów z urzędu i z wyboru są przepisy przewidujące możliwość przyznania wynagrodzenia w wymiarze wyższym niż standardowy. W rozporządzeniu z 2016 r. maksymalna wysokość wynagrodzenia wynosi 150% opłaty (§ 4 ust. 2), w odniesieniu zaś do adwokatów z wyboru kwestia została uregulowana na poziomie ustawowym – z art. 16 ust. 2 prawa o adwokaturze wynika, że wynagrodzenie adwokata z wyboru może zostać podwyższone do sześciokrotności stawki minimalnej, jeśli jest to uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy adwokata.

6. Trybunał Konstytucyjny uznał, że norma wywiedziona z § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., przewidująca wynagrodzenie dla adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu w wysokości niższej niż dla adwokatów będących pełnomocnikami z wyboru, narusza standard konstytucyjny wynikający 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.

6.1. Aprobując pogląd wyrażony w wyroku z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 (OTK ZU A/2017, poz. 51), zgodnie z którym „[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” (zob. także wyrok TK z 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11), Trybunał zwrócił uwagę na jego istotne rozwinięcie, dokonane wyrokiem o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał dodał, że w kontekście art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy.

Mając na względzie szczególnie status adwokatów jako osób wykonujących zawód zaufania publicznego – niezależnie, czy świadczą oni pomoc prawną z urzędu, czy z wyboru – oraz to, że podstawowym celem pomocy prawnej świadczonej przed organami wymiaru sprawiedliwości tak z urzędu, jak i z wyboru jest zagwarantowanie stronom dostępu do sądu dla realizacji ochrony ich praw, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że zróżnicowanie stawek wynagrodzeń dla adwokatów z urzędu i z wyboru za wykonywanie tych samych czynności narusza gwarancję równej ochrony praw majątkowych (tu: wynagrodzenie za świadczoną pomoc prawną) w związku z zasadą równego traktowania przez władze publiczne. Jak słusznie wskazał Trybunał w wyroku o sygn. SK 66/19, adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, a ich wspólną cechą relewantną w rozumieniu art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej różnym podmiotom. Najczęściej odbywa się to na podstawie umowy z klientem (z wyboru), jednak w określonych sytuacjach prawnych adwokat może zostać zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu, tj. osobom, które same nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. Sposób ustanowienia adwokata nie jest jednak cechą relewantną z punktu widzenia regulacji prawnej dotyczącej wysokości wynagrodzenia należnego pełnomocnikowi, ponieważ w żadnej mierze nie wpływa on ani na zakres czynności, które mogą być wykonywane w ramach umocowania, ani na sposób wykonywania tych czynności. Znaczący to, że pełnomocnikom wykonującym te same czynności w ramach udzielanej pomocy prawnej, niezależnie od tego, czy są ustanowieni z urzędu, czy z wyboru, powinno przysługiwać to samo wynagrodzenie. Biorąc pod uwagę kryteria dopuszczalności zróżnicowania sytuacji podmiotów podobnych (zob. III cz. uzasadnienia, pkt 4.2), Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie wynagrodzeń adwokatów w zależności od sposobu ich ustanowienia nie pozostaje w żadnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów regulujących zasady ustalania tych wynagrodzeń. Znaczący to, że zakwestionowane zróżnicowanie nie ma racjonalnego uzasadnienia. Jakichkolwiek argumentów na poparcie przyjętej regulacji nie dostarczyła Trybunałowi

w szczególności analiza uzasadnienia projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 4 czerwca 2016 r., w którym enigmatycznie stwierdzono jedynie, że „propozycje poszczególnych opłat zawarte w projekcie, a także przyjęty mechanizm ustalania ich wysokości, uwzględniają rodzaj i złożoność spraw, których dotyczą oraz niezbędny nakład pracy adwokata, jak również istniejące realia ekonomiczne” (projekt dostępny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji: legislacja.rcl.gov.pl). Minister Sprawiedliwości w stanowisku zajęтым w piśmie procesowym z 23 grudnia 2022 r. wyjaśnił zaś, że „[o]kreślone w rozporządzeniu [z 2016 r.] zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, sposób określania tych kosztów oraz maksymalna wysokość opłat za udzieloną pomoc starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata, jak również interes obywateli”, tzn. „możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny” (s. 8). W ocenie Trybunału, wskazany przez Ministra Sprawiedliwości interes, któremu ma służyć zróżnicowanie, jest niejasny. Nie sposób ustalić jego wagę oraz relację do interesów adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu w uzyskaniu odpowiedniego wynagrodzenia za swoją pracę, które to interesy zostaną niewątpliwie naruszone w wyniku ich nierównego potraktowania w stosunku do adwokatów świadczących pomoc prawną z wyboru. Stanowisko Ministra Sprawiedliwości jest tym bardziej niezrozumiałe dla Trybunału, że zostało sformułowane kilka lat po wyroku Trybunału o sygn. SK 66/19 i związanym z nim postanowieniem sygnalizacyjnym o sygn. S 1/20, niewykonanych do daty wydania niniejszego wyroku. Konkludując, nie został zatem spełniony wymóg proporcjonalności zróżnicowania. Ostatecznie zaś zróżnicowanie nie ma żadnego uzasadnienia w świetle innych wartości, zasad i norm konstytucyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, Trybunał stwierdził, że wprowadzone przez zakwestionowaną normę odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest niedopuszczalne.

6.2. Zdaniem Trybunału, niewątpliwie norma wynikająca z § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., różnicująca wynagrodzenie za te same czynności należne adwokatom z urzędu względem adwokatów świadczących pomoc prawną na podstawie umowy z klientem, została ukształtowana z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego, gdyż, jak uzasadnił Trybunał w wyroku o sygn. SK 66/19, „ani z analizy art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze, ani pozostałych przepisów tej ustawy, nie można na gruncie językowym ani celowościowym wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów (...). W tym przypadku zróżnicowanie w akcie podstawowym wysokości wynagrodzenia od tego, czy adwokat świadczył pomoc prawną jako pełnomocnik z wyboru czy z urzędu stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę” (III cz. uzasadnienia, pkt 2.5). Trybunał w obecnym składzie w pełni podzielił ten pogląd, a argumentację uznał za adekwatną w niniejszej sprawie.

Przekroczenie granic upoważnienia, prowadzące w konsekwencji do istotnego ograniczenia prawa do uzyskania przez pełnomocnika wynagrodzenia za świadczoną pomoc prawną, wiąże się także z naruszeniem zasady wyłączności ustawy w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności, statutowanej w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

6.3. W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 2 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w zakresie, w jakim określa opłaty stanowiące ponoszone przez Skarb Państwa koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu w wysokości niższej niż stawki minimalne opłat określonych w rozporządzeniu w sprawie

opłat za czynności adwokackie, 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.

7. Skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej poddanej kontroli normy z chwilą publikacji sentencji w Dzienniku Ustaw. Znaczy to, że derogowane zostaną przepisy określające wysokość opłat stanowiących koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, określone, zgodnie z odesłaniem zawartym w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., w rozdziałach 2-4 tego rozporządzenia (§ 8-§ 21). Niniejszy wyrok powoduje także, że od dnia jego publikacji, przy zasądzaniu kosztów pomocy udzielonej przez adwokata z urzędu, zastosowanie będą mieć stawki minimalne określone w rozdziałach 2-4 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie (§ 2-§ 14).

Zgodnie z art. 190 ust. 4 Konstytucji skarżącemu przysługuje wznowienie prawomocnie zakończonego postępowania w zakresie rozstrzygnięcia w przedmiocie kosztów procesu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37).

8. Orzekając po raz kolejny o niezgodności z Konstytucją przepisów wykonawczych różnicujących opłaty za pomoc prawną udzielaną przez profesjonalnych pełnomocników z urzędu oraz z wyboru, Trybunał ponownie przypomina, że na ustawodawcy ciąży obowiązek kompleksowego i spójnego uregulowania tych kwestii. Trybunał krytycznie ocenia sytuację, w której niezmiennie pozostają niewykonane zarówno jego wyroki stwierdzające niezgodność z Konstytucją regulacji wykonawczych dotyczących wynagradzania pełnomocników z urzędu (odnoszące się zarówno do adwokatów, jak i radców prawnych), jak i postanowienia sygnalizacyjne dotyczące tej kwestii. Potrzebne są pilne prace legislacyjne w tym zakresie, w tym także na poziomie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze (w odniesieniu do radców prawnych – w art. 22³ ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1166, ze zm.), które już zostały zapoczątkowane inicjatywą Senatu X kadencji (zob. druk sejmowy nr 2432/ IX kadencja).