



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria A

Warszawa, dnia 20 marca 2025 r.

Pozycja 28

WYROK

z dnia 5 listopada 2024 r.

Sygn. akt SK 67/20

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Krystyna Pawłowicz – przewodniczący

Julia Przyłębska

Bartłomiej Sochański

Michał Warciński

Andrzej Zielonacki – sprawozdawca,

po rozpoznaniu w trybie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393), na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 listopada 2024 r., skargi konstytucyjnej M.K. o zbadanie zgodności:

art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11, art. 626 § 1 oraz art. 619 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.) w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, ze zm.) „w zakresie, w jakim przedmiotowe przepisy nie ustanawiają wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy wyznaczonemu z urzędu (adwokatowi), w toku postępowania, chociażby części kosztów już udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej, do wysokości nie przekraczającej aktualnej sumy tych kosztów, w sprawie toczącej się z jego udziałem, obliczonej zgodnie z rozporządzeniem 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)”, z art. 24 i art. 64 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564) w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.) w zakresie, w jakim pomijają przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji, są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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

umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.

Orzeczenie zapadło większością głosów.

UZASADNIENIE

I

1. W sporządzonej we własnym imieniu skardze konstytucyjnej z 23 stycznia 2020 r., wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego tego samego dnia (data stempla pocztowego), adwokat M.K. (dalej: skarżąca) zarzuciła niezgodność art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11, art. 626 § 1 oraz art. 619 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, ze zm.; dalej: p.a.) „w zakresie, w jakim przedmiotowe przepisy nie ustanawiają wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy wyznaczonemu z urzędu (adwokatowi), w toku postępowania, chociażby części kosztów już udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej, do wysokości nie przekraczającej aktualnej sumy tych kosztów, w sprawie toczącej się z jego udziałem, obliczonej zgodnie z rozporządzeniem 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 2015 r.]”, z art. 24 i art. 64 w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

1.1. Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżąca wykonuje zawód adwokata i została ustanowiona w jednej ze spraw karnych obrońcą z urzędu.

Postanowieniem z 4 września 2019 r. (sygn. akt [...]) Sąd Okręgowy w P. – na podstawie art. 626 § 1 *a contrario* k.p.k., art. 29 ust. 1 p.a. i § 19 pkt 1 *a contrario* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r. poz. 461, ze zm.; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) – nie uwzględnił wniosku skarżącej o zasądzenie zaliczki na poczet kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej oskarżonemu z urzędu. W uzasadnieniu tego orzeczenia Sąd wskazał, że „mimo oczywistego stopnia skomplikowania i długotrwałości toczącego się postępowania, a tym samym koniecznego nakładu czasu i pracy ustanowionego obrońcy – nie m[a] możliwości wypłacenia obrońcy wynagrodzenia w formie zaliczkowej, albowiem procedura karna nie zna pojęcia «zaliczki» na poczet kosztów procesu (...). Z kolei z treści art. 626 § 1 k.p.k. jednoznacznie wynika, że sąd rozstrzyga o kosztach postępowania w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie”.

Na powyższe postanowienie skarżąca wniosła zażalenie.

Postanowieniem z 9 października 2019 r. (sygn. akt [...]) Sąd Apelacyjny w P. zmienił zaskarżone postanowienie w ten sposób, że w miejsce § 19 pkt 1 *a contrario* rozporządzenia z 2002 r. powołał § 2 *a contrario* rozporządzenia z 2015 r., zaś w pozostałym zakresie utrzymał zaskarżone orzeczenie w mocy.

1.2. Zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy – stanowiąc podstawę ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie objętej wniesioną skargą – doprowadziły do naruszenia jej kon-

stytucyjnych wolności lub praw wynikających z art. 24 Konstytucji (zasada ochrony pracy), art. 64 Konstytucji (prawo własności) oraz art. 32 Konstytucji (zasada równości), ponieważ nie ustanawiają one wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy ustanowionemu z urzędu choćby części kosztów już udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej.

2. Postanowieniem z 3 czerwca 2020 r., sygn. Ts 18/20 (OTK ZU B/2020, poz. 247) Trybunał Konstytucyjny nadał skardze konstytucyjnej dalszy bieg.

3. Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z 28 lipca 2020 r. skarga konstytucyjna została zarejestrowana pod sygn. akt SK 67/20.

4. Pismem procesowym z 26 sierpnia 2020 r. (znak: II.5150.6.2020.MM) Rzecznik Praw Obywatelskich poinformował, że nie zgłasza udziału w niniejszym postępowaniu.

5. W piśmie procesowym z 5 listopada 2020 r. (sygn. akt PK VIII TK 107.2020) stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

6. W piśmie procesowym z 19 stycznia 2021 r. skarżąca przedstawiła argumenty, stanowiące w istocie replikę wobec stanowiska Prokuratora Generalnego.

7. W piśmie procesowym z 1 października 2021 r. (znak: BAS-WAK-1626/20) stanowisko w sprawie, w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, zajął Marszałek Sejmu, który wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

II

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

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Uwaga ogólna.

Na wstępie Trybunał przypomina, że model skargi konstytucyjnej, przyjęty w polskim porządku prawnym, ma przede wszystkim na celu eliminację z systemu prawnego niekonstytucyjnych norm, co odróżnia ten środek prawny od skargi wnoszonej do sądu konstytucyjnego, będącej instrumentem konstytucyjnej korekty rozstrzygnięć indywidualnych (np. w Niemczech). Wskazana cecha charakterystyczna skargi ujawnia się przede wszystkim w tym, że ostateczne rozstrzygnięcie nie jest bezpośrednim przedmiotem oceny konstytucyjności przez Trybunał Konstytucyjny. Kontrola Trybunału koncentruje się tu na normach leżących u podstaw tego rozstrzygnięcia. Inicjujący kontrolę konstytucyjności normy w trybie skargowym

musi spełnić wszystkie przesłanki wymagane dla kontroli abstrakcyjnej, a także musi się legitymować ostatecznym rozstrzygnięciem własnej, konkretnej sprawy, w której doszło do naruszenia jego konstytucyjnego prawa podmiotowego, przy czym źródłem naruszenia musi być zastosowanie niekonstytucyjnej normy.

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

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

2. Problem konstytucyjny.

W niniejszej sprawie zakwestionowano zgodność z Konstytucją pominięcia przez ustawodawcę w obecnym stanie prawnym możliwości wypłaty wynagrodzenia obrońcy z urzędu przed zakończeniem odnośnego postępowania z tytułu wykonanych już czynności procesowych.

3. Kwestie formalne.

3.1. Uwaga wstępna.

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

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

3.2.1. W niniejszej sprawie przedmiotem kontroli uczyniono art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11, art. 626 § 1 oraz art. 619 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.; dalej: k.p.k.) w związku z art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2019 r. poz. 1513, ze zm.; obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 1564; dalej: p.a.).

Wskazane wyżej przepisy mają następujące brzmienie:

– art. 616 § 2 pkt 2 k.p.k.:

„Koszty sądowe obejmują:

(...)

2) wydatki poniesione przez Skarb Państwa od chwili wszczęcia postępowania”;

– art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.:

„Wydatki Skarbu Państwa obejmują w szczególności wypłaty dokonane z tytułu:

(...)

11) nieopłaconej przez strony pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokatów lub radców prawnych”;

– art. 626 § 1 k.p.k.:

„W orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie sąd określa, kto, w jakiej części i zakresie ponosi koszty procesu”;

– art. 619 k.p.k.:

„§ 1. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, wszelkie wydatki wykląda tymczasowo Skarb Państwa.

§ 2. Koszty postępowania mediacyjnego ponosi Skarb Państwa.

§ 3. Skarb Państwa ponosi także koszty związane z udziałem w postępowaniu tłumacza w zakresie koniecznym dla zapewnienia oskarżonemu jego prawa do obrony”;

– art. 29 ust. 1 p.a.:

„Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi”.

3.2.2. Zgodnie z dyspozycją art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 53 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; dalej: u.o.t.p.TK) przedmiotem zaskarżenia w trybie skargi konstytucyjnej może być wyłącznie norma prawna, na podstawie której wydano ostateczne rozstrzygnięcie odnośnie do konstytucyjnych praw podmiotowych jednostki. Z tego też powodu – wzięwszy pod uwagę okoliczność, że do kwestii wynagrodzenia za obronę z urzędu odnoszą się bezpośrednio wyłącznie przepisy art. 29 ust. 1 p.a. oraz art. 616 § 2 pkt 2 i art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. – Trybunał stwierdza, iż przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie powinna być norma wywodzona z art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k., zaś postępowanie odnośnie do badania konstytucyjności art. 619 i art. 626 § 1 k.p.k. podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.3. Zakres zaskarżenia.

W *petitum* skargi konstytucyjnej skarżąca określiła, że kwestionuje konstytucyjność przedmiotu zaskarżenia „w zakresie, w jakim przedmiotowe przepisy nie ustanawiają wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy wyznaczonemu z urzędu (adwokatowi), w toku postępowania, chociażby części kosztów już udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej, do wysokości nie przekraczającej aktualnej sumy tych kosztów, w sprawie

toczącej się z jego udziałem, obliczonej zgodnie z rozporządzeniem 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)”.

Uwzględnivszy argumentację skarżącej oraz okoliczności stanu faktycznego niniejszej sprawy, Trybunał doszedł do wniosku, że przedmiot kontroli w postaci art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. powinien zostać skonfrontowany z Konstytucją w zakresie, w jakim przepisy te pomijają przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji.

3.4. Wzorce kontroli.

3.4.1. Uwagi wstępne.

Należy zauważyć, że w niniejszej sprawie skarżąca w odniesieniu do przedmiotu zażalenia jako wzorzec kontroli wskazała normę wywiedzioną z art. 24 i art. 64 w związku z art. 32 Konstytucji. W świetle zaś konstytucyjnych oraz ustawowych przesłanek skargi konstytucyjnej, należy rozważyć dopuszczalność badania rozpatrywanej skargi pod kątem wskazanych wzorców kontroli (por. np. wyroki TK z: 18 listopada 2014 r., sygn. SK 7/11, OTK ZU nr 10/A/2014, poz. 112; 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU A/2017, poz. 51 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU A/2020, poz. 13), nawet w sytuacji, gdy inicjator postępowania powołuje odnośne przepisy Konstytucji łącznie – w celu wywiedzenia określonej normy.

3.4.2. Powołanie art. 24 Konstytucji jako wzorca kontroli.

Artykuł 24 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„Praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej Polskiej. Państwo sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy”.

Przepis ten zawiera deklarację, obejmując swoją ochroną warunki, zakres i treść świadczenia i przyjmowania pracy w ramach zarówno stosunku pracy, jak również świadczenia pracy, które odbywa się w obrębie stosunków cywilnoprawnych oraz innego rodzaju zatrudnienia (por. wyroki TK z 24 października 2006 r., sygn. SK 41/05, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 126 oraz 7 maja 2013 r., sygn. SK 11/11, OTK ZU nr 4/A/2013, poz. 40).

Trybunał zwraca uwagę, że argumentacja Prokuratora Generalnego za umorzeniem postępowania w odniesieniu do tego wzorca kontroli (brak prawa podmiotowego statuowanego w tym przepisie) jest niezasadna. Po pierwsze bowiem – w wyroku z 12 lipca 2011 r., sygn. K 26/09 (OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 54) Trybunał potwierdził, że w niektórych sytuacjach art. 24 Konstytucji mógłby stanowić wzorzec samodzielny w sprawach skargowych. Po drugie zaś – wprowadzie w *petitum* skargi przepis ten został powołany samodzielnie, jednakże z uzasadnienia skargi wynika, że skarżąca łączy go ewidentnie z art. 64 Konstytucji. Treść badanej skargi konstytucyjnej pozwala uznać, że art. 24 Konstytucji, powołany obok art. 64 ustawy zasadniczej, może stanowić wzorzec badania kwestionowanej regulacji. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02 (OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33), analiza niektórych przepisów rozdziału I Konstytucji prowadzi do wniosku, że wynikać z nich mogą nie tylko zasady prawa w sensie przedmiotowym, ale i prawa podmiotowe, jednakże znajdują one z reguły swoją konkretyzację w tej materii w rozdziale II.

Natomiast Marszałek Sejmu podniósł, że skarżąca w odniesieniu do art. 24 Konstytucji nie wskazała rzeczywistego naruszenia prawa wywodzonego z tego przepisu. Stanowisko to opiera się na całkowitym niezrozumieniu argumentacji skarżącej. W uzasadnieniu skargi wyraźnie wskazano, że art. 24 Konstytucji został naruszony przez zakwestionowane przepisy

z powodu uniemożliwienia otrzymania przez obrońcę z urzędu „wynagrodzenia za pracę w godziwym czasie, albowiem brakuje precyzyjnego wskazania momentu, w którym adwokatowi z urzędu przysługiwałaby wypłata kosztów z tytułu udzielonej pomocy prawnej”.

W związku z powyższym Trybunał stwierdza, że skarżąca w sposób prawidłowy powołała art. 24 Konstytucji i przepis ten może stanowić wzorzec związkowy w niniejszej sprawie. Tym samym nie zachodzi przesłanka umorzenia postępowania we wskazanym zakresie na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.4.3. Powołanie art. 64 Konstytucji oraz częściowe umorzenie postępowania w zakresie tego wzorca kontroli.

Artykuł 64 Konstytucji ma następujące brzmienie:

„1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.

2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”.

W literaturze przyjmuje się, że art. 64 Konstytucji „współkształtuje zakres konstytucyjnej ochrony wolności majątkowej w sferze przedmiotów szeroko rozumianej własności, wyróżniając szczególne kategorie praw chronionych i określając ogólne ramy ich dopuszczalnego, a jednocześnie koniecznego kształtu. W tym sensie stanowi on uzupełnienie i uszczegółowienie ogólnej dyrektywy art. 21, stanowiącego ogólną, konstytucyjną, zasadę ochrony własności” (K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 207; por. też uzupełniając: K. Zaradkiewicz, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 1, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1458; S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 533).

Jak trafnie podnieśli w swoich stanowiskach Prokurator Generalny oraz Marszałek Sejmu, skarżąca nie przedstawiła żadnej argumentacji odnośnie do ust. 1 i 3 art. 64 Konstytucji, mimo że w *petitum* skargi powołała cały ten artykuł jako wzorzec kontroli. Zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK na skarżącym ciąży obowiązek wskazania naruszonego prawa lub wolności konstytucyjnej oraz określenia sposobu, w jaki do tego naruszenia doszło. Z art. 67 ust. 1 u.o.t.p.TK wynika zaś, że Trybunał przy orzekaniu jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi (por. np. wyrok TK z 20 grudnia 2017 r., sygn. SK 37/15, OTK ZU A/2017, poz. 90). Analiza uzasadnienia skargi konstytucyjnej wskazuje, że zarzuty skierowane wobec kwestionowanej normy prawnej dotyczą naruszenia prawa wywodzonego z art. 64 ust. 2 Konstytucji (ujmowanego łącznie z art. 24 i art. 32 ust. 1 tejże). Skarżąca natomiast nie przedstawiła uzasadnienia zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 i 3 ustawy zasadniczej.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.4.4. Powołanie art. 32 Konstytucji.

Artykuł 32 Konstytucji stanowi, co następuje:

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

2. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”.

W art. 32 Konstytucji ustrojodawca zagwarantował jednostkom dwa prawa podmiotowe: prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1) oraz ochronę przed dys-

kryminacją z jakiegokolwiek przyczyny (ust. 2). Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił już w swoim orzecznictwie, że konstytucyjny zakaz dyskryminacji jest konsekwencją zasady równości – jej doprecyzowaniem (zob. wyrok pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216) czy wręcz kwalifikowaną postacią zasady równości z art. 32 ust. 1 Konstytucji (zob. wyrok pełnego składu z 15 lipca 2010 r., sygn. K 63/07, OTK ZU nr 6/A/2010, poz. 60). Oba ustępy art. 32 ustawy zasadniczej, ujmowane łącznie, wyrażają uniwersalny charakter zasady równości, nakazując jej przestrzeganie we wszystkich sferach życia – zarówno w życiu politycznym, społecznym, jak i gospodarczym, a także określają bliżej granice dopuszczalnych różnicowań podmiotów prawa (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 oraz wyrok TK z 13 grudnia 2023 r., sygn. SK 109/20, OTK ZU A/2024, poz. 25).

Z uzasadnienia skargi wynika, że art. 32 Konstytucji został powołany jako wzorzec związkowy, a skarżąca odwołała się zarówno do kwestii nierównego traktowania, jak i dyskryminacji obrońcy z urzędu przy uzyskaniu wynagrodzenia względem biegłego czy tłumacza. Tym samym skarżąca – co do zasady – prawidłowo wywiodła konstytucyjny punkt odniesienia dla zaskarżonej regulacji.

W związku z powyższym postępowanie w zakresie dotyczącym art. 32 Konstytucji nie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.5. Uzasadnienie skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do uzasadnienia skargi konstytucyjnej, należy przypomnieć, że w wyroku z 15 grudnia 2020 r. o sygn. SK 12/20 (OTK ZU A/2021, poz. 2) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, iż „o dopuszczalności orzekania merytorycznego w sprawie zainicjowanej skargą konstytucyjną nie decyduje objętość jej uzasadnienia, lecz zasadność (trafność) poruszonego przez skarżącego problemu (...). Trybunał Konstytucyjny jest zaś obowiązany samodzielnie uzasadnić określone rozstrzygnięcie, nie ograniczając się do weryfikacji stanowisk uczestników postępowania, co wynika z niekwestionowanej na gruncie naszej kultury prawnej zasady *iura novit curia* oraz normy wyrażonej w art. 69 ust. 1 uotpTK, nakazującej Trybunałowi w toku postępowania zbadać wszystkie istotne okoliczności w celu wszechstronnego wyjaśnienia sprawy”. Stanowisko to zostało podzielone w wyrokach z 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 (OTK ZU A/2022, poz. 34) oraz 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

Skład orzekający w niniejszej sprawie – aprobuując to stanowisko – stwierdza, że uzasadnienie rozpatrywanej skargi konstytucyjnej (w części przyjętej do rozstrzygnięcia merytorycznego, tj. w zakresie zarzutu niezgodności z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji) spełnia wymóg z art. 53 ust. 1 pkt 3 u.o.t.p.TK.

3.6. Zarzut braku określonej regulacji prawnej.

3.6.1. W niniejszej sprawie skarżąca zarzuciła kwestionowanej przez nią normie prawnej, że nie ustanawia wprost prawa do zasądzenia od Skarbu Państwa i wypłacenia obrońcy wyznaczonemu z urzędu, w toku postępowania, częściowego wynagrodzenia. *Ergo* – przedmiotem zaskarżenia uczyniono brak określonej regulacji normatywnej.

3.6.2. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego odróżnia się pominięcie od zaniechania prawodawczego. Zaniechanie prawodawcze występuje wtedy, gdy prawodawca w ogóle nie ustanowił określonych regulacji prawnych. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że w jego kompetencji nie leży orzekanie w sprawach tego rodzaju, nawet jeżeli obowiązek regulacji danej materii wynika z Konstytucji. W myśl art. 188 Konstytucji Trybunał jest bowiem właściwy do orzekania przede wszystkim w zakresie oceny hierarchicznej zgodności

aktów normatywnych. W wyroku z 6 listopada 2012 r. o sygn. K 21/11 (OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że „z zaniechaniem prawodawczym związany jest całkowity brak ingerencji prawodawcy w system prawa (...). Inaczej jest w przypadku pominięcia: prawodawca tworzy przepisy prawne, dając wyraz temu, że normuje pewną dziedzinę spraw, lecz czyni to z punktu widzenia Konstytucji wadliwie. Jest przy tym obojętne, czy jego aktywność legislacyjna podjęta jest w następstwie wykonania ciążącego na nim obowiązku uregulowania jakichś spraw, czy też uczynił użytek z kompetencji prawodawczej, ponieważ uznał to za celowe”.

Z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie ma on kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, natomiast leży w jego kompetencjach orzekanie o tzw. pominięciach, ponieważ – jak zostało to wyjaśnione w wyroku pełnego składu z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 – „o ile parlamentowi przysługuje bardzo szerokie pole decyzji, jakie materie wybrać dla normowania w drodze stanowionych przez siebie ustaw, to skoro decyzja taka zostanie już podjęta, regulacja danej materii musi zostać dokonana przy poszanowaniu wymagań konstytucyjnych”.

Pominięcie prawodawcze polega na tym, że prawodawca co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale dokonał tego w sposób niepełny, regulując ją tylko fragmentarycznie; pominął pewien element regulacji, który powinien być „integralną, funkcjonalną częścią jakiejś normy” (wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40). Trybunał może więc ocenić zgodność aktu normatywnego z Konstytucją również pod względem tego, czy w jego przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić wątpliwości z punktu widzenia zgodności z Konstytucją (por. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96). W postanowieniu z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15 (OTK ZU A/2017, poz. 3) Trybunał stwierdził zaś, że „w sytuacji gdy w akcie prawnym wydanym i obowiązującym prawodawca reguluje jakieś zagadnienie w sposób niepełny, fragmentaryczny, mamy do czynienia z pominięciem prawodawczym. «Zarzut niekonstytucyjności może więc dotyczyć zarówno tego, co ustawodawca w danym akcie unormował, jak i tego, co w akcie tym pominął, choć postępując zgodnie z Konstytucją powinien był unormować»”. Takie stanowisko jest ugruntowane w orzecznictwie Trybunału (por. m.in. wyroki z: 6 maja 1998 r., sygn. K 37/97, OTK ZU nr 3/1998, poz. 33; 30 maja 2000 r., sygn. K 37/98, OTK ZU nr 4/2000, poz. 112; 18 grudnia 2014 r., sygn. K 50/13, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 121; 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54 oraz 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19, OTK ZU A/2022, poz. 34). Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braku pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powodują pozbawienie możliwości realizacji praw określonej kategorii podmiotów (zob. w szczególności wyrok TK z 2 lipca 2009 r., sygn. K 1/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 104).

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym nie zawsze jest jednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może budzić wątpliwości. Niemniej jednak istotny jest cel kwestionowanego przepisu, który może wskazywać, czy zarzucany brak określonej regulacji nie stanowi zamierzonego działania ustawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza regulacją prawną (por. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6). Niecelowość zaniechania unormowania określonej materii może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze. W postanowieniu z 5 marca 2013 r., sygn. K 4/12 (OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 30) Trybunał Konstytucyjny stwierdził także, iż „[o]dróżnienie «zaniechania ustawodawczego» od «regulacji fragmentarycznej i niepełnej» uzależnione było [jest] od odpowiedzi, czy istotnie w danej sytuacji zachodzi jakościowa tożsamość albo przynajmniej daleko idące podobieństwo materii unormowanych w danym przepisie i tych, pozostawionych poza jego zakresem”. Pominięcie prawodawcze

może zatem występować wtedy, gdy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. Kryterium to jest szczególnie widoczne na tle spraw, w których kwestionowanemu przepisowi zarzuca się naruszenie konstytucyjnej zasady równości (por. wyrok pełnego składu TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01 oraz wyrok TK z 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19). W postanowieniu z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14 (OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że punktem wyjścia dla oceny, czy rozwiązanie postulowane przez podmiot inicjujący postępowanie stanowi zaniechanie, czy pominięcie prawodawcze, powinno być zbadanie, czy materie pozostawione poza zakresem danego przepisu i materie w nim unormowane wykazują „jakościową tożsamość” (albo przynajmniej daleko idące podobieństwo).

3.6.3. Poddając ocenie zarzut pominięcia określonej w *petitum* skargi konstytucyjnej materii prawnej, można zgodzić się, że kwestia tzw. częściowego wynagrodzenia obrońcy z urzędu za wykonane czynności procesowe może być kwalifikowana jako podobna jakościowo do już uregulowanych przez prawodawcę zasad wynagradzania biegłych sądowych, tłumaczy i specjalistów – i to przy uwzględnieniu specyfiki roli procesowych tych osób.

Po pierwsze bowiem – zarówno obrońcy (pełnomocnicy procesowi) z urzędu (z jednej strony), jak i biegli sądowi (znajdujący się na liście biegłych sądowych odnośnego sądu oraz powoływani *ad hoc*), specjaliści oraz tłumacze (z drugiej strony) działają na podstawie polecenia państwa (są ustanawiani lub powoływani do konkretnej sprawy sądowej przez sąd).

Po drugie – poza określonymi w prawie sytuacjami osoba ustanowiona lub powołana – odpowiednio – na obrońcę (pełnomocnika procesowego) z urzędu, biegłego sądowego, specjalistę czy tłumacza nie może uchylić się od podjęcia wyznaczonych jej obowiązków.

Po trzecie – zarówno obrońcy z urzędu, jak i biegli sądowi, specjaliści i tłumacze, w postępowaniu karnym mają za zadanie przyczynić się do prawidłowego przebiegu czynności procesowych: obrońcy – poprzez zapewnienie podejrzanym lub oskarżonym właściwej pomocy prawnej, biegli sądowi oraz specjaliści – poprzez udzielenie organom ścigania oraz sądowi stosownych wiadomości specjalistycznych w odnośnych sprawach, a tłumacze – poprzez zapewnienie właściwego udziału w postępowaniu podejrzanym lub oskarżonym, a także innym uczestnikom postępowania, jeżeli nie władają oni językiem polskim.

Po czwarte – w aktualnym stanie prawnym biegli sądowi i specjaliści mogą otrzymać przed sporządzeniem opinii, jednorazowo lub w ratach, określoną kwotę pieniężną na poczet wynagrodzenia, jeżeli jest to uzasadnione szczególną czasochłonnością czynności niezbędnych do wydania opinii lub innymi szczególnymi okolicznościami (art. 618fa § 1 k.p.k.), zaś tłumacze są wynagradzani na bieżąco w zależności od dokonanych przez nich czynności (*argumentum ex art. 618l k.p.k.*; por. np. postanowienie SN z 29 maja 2019 r., sygn. akt II KK 52/19, Legalis).

Po piąte – obrońca z urzędu w postępowaniu karnym (niezależnie od tego, czy ma ono „prosty” czy „skomplikowany” przebieg, a także bez względu na to, jak długo ono trwa) otrzymuje wynagrodzenie dopiero po jego zakończeniu (*nota bene* praktyka orzecnicza poszła w kierunku wypłaty wynagrodzenia dopiero po definitywnym zakończeniu postępowania, niezależnie od tego w ilu instancjach i ile razy dana sprawa była rozpatrywana – por. np. postanowienie SA w Szczecinie z 28 lipca 2010 r., sygn. akt II AKz w 547/10, Legalis oraz wyrok SA w Gdańsku z 24 sierpnia 2011 r., sygn. akt II AKa 204/11, Legalis; zob. także petycję Naczelnej Rady Adwokackiej do Ministra Sprawiedliwości z 5 stycznia 2024 r., znak: NRA.145-U.4.2024, https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-nra145-u42024-39851.pdf).

3.6.4. W związku z powyższym nie zachodzi podstawa do umorzenia niniejszego postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK, albowiem w obecnym stanie prawnym

biegli sądowi, specjaliści oraz tłumacze otrzymują od Skarbu Państwa wynagrodzenie „na bieżąco” (po dokonaniu określonych czynności), niezależnie od prawomocnego zakończenia postępowania, natomiast obrońcy z urzędu dopiero po prawomocnym zakończeniu postępowania, które – co w realiach polskiego procesu karnego – trwać może nawet kilka lat.

3.7. Kwestia ewentualnej skargi na akt stosowania prawa.

W ocenie Trybunału nie można zarzucić rozpatrywanej skardze, że dotyczy ona kwestii stosowania prawa, gdyż – na przykład – Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt II AKa 92/09 (Legalis) uznał za dopuszczalne wypłacenie wynagrodzenia obrońcy z urzędu w formie „częstkowej” (teza: „Sąd postanowił uwzględnić wniosek obrońcy z urzędu o przyznanie mu honorarium za obronę w instancji odwoławczej. Wprawdzie wyrok sądu I instancji został uchylony, a sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania, a więc wnioskodawca będzie w dalszym ciągu występował jako obrońca z urzędu, ale nie byłoby słuszne, aby oczekiwał na zasądzenie wynagrodzenia za udział w rozprawie odwoławczej do czasu wydania ponownego wyroku sądu I instancji, gdyż wynagrodzenie za świadczoną pracę powinno być zasądzone bez zbędnej zwłoki, a taka zachodziłaby w przedstawionym wariancie”).

W tym miejscu należy przypomnieć, że w wyroku z 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16 (OTK ZU A/2019, poz. 48) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „[i]nstytucja skargi konstytucyjnej immanentnie jest (...) związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. Umorzenie postępowania z powodu niejedności orzecznictwa albo możliwości prokonstytucyjnej wykładni zaskarżonego przepisu czyni skargę konstytucyjną w znacznym zakresie instytucją dysfunkcjonalną. Nawet jeżeli wykładnia zaskarżonego przepisu jest niejednolita, istnieją co najmniej dwa równorzędne nurty jego interpretacji albo nawet jeżeli przepis można interpretować prokonstytucyjnie, to punktem wyjścia dla oceny zgodności przepisu z Konstytucją powinien być ten przepis w ujęciu ostatecznego orzeczenia rozstrzygającego sprawę skarżącego. Co więcej, należy tak przyjmować także wtedy, gdy ostateczne orzeczenie w sprawie prezentuje nową, zupełnie nieznaną interpretację przepisu, odbiegającą od utrwalonej i jednolitej wykładni. Konstatacja, że sąd mógł przyjąć za swoją powszechnie akceptowaną wykładnię, a w związku z tym postępowanie należy umorzyć, daje skarżącemu co najwyżej satysfakcję w sferze symbolicznej. Skarga konstytucyjna z założenia ma być natomiast instytucją gwarantującą wymierną ochronę praw i wolności konstytucyjnych. Wykładnia przepisu, nawet powszechnie akceptowana i jednolita, w zasadzie nigdy nie jest jedyną możliwą. Syntetyczna redakcja przepisów prawa daje interpretatorowi często znaczną swobodę w określaniu ich znaczenia. Trybunał nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i doktrynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu”.

Stanowisko powyższe zostało podtrzymane w wyrokach TK z 15 grudnia 2020 r., sygn. SK 12/20 oraz 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19. W tym ostatnim judykacie stwierdzono także, że „[o]dmowa przyznania ochrony konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej, w której zarzuca się niezgodność z Konstytucją określonego rozumienia przepisów zastosowanego w ostatecznym orzeczeniu sądowym, w sposób nieuprawniony prowadziłaby do zamknięcia drogi ochrony konstytucyjnej jednostek. Kwestionowanie w skardze konstytucyjnej błędnej, odosobnionej i nieznajdującej uzasadnienia w nauce prawa wykładni obowiązujących przepisów prawnych nie jest niedopuszczalną skargą na stosowanie prawa. W sytuacji tej Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje wykładni przepisów, ale same przepisy, których potencjał znaczeniowy może wykraczać poza ustalone w judykaturze i dok-

trynie kanony. Kontroli zgodności z Konstytucją wszczętej skargą konstytucyjną, w konkretnej sprawie, rozstrzygniętej konkretnym orzeczeniem, podlega, z natury skargi konstytucyjnej, przepis w rozumieniu przedstawionym w ostatecznym orzeczeniu. Instytucja skargi konstytucyjnej jest bowiem immanentnie związana z określonym stanem faktycznym i ostatecznym orzeczeniem, rozstrzygającym konkretną sprawę skarżącego. O ile zatem podczas oceny przepisu w kontroli abstrakcyjnej Trybunał bierze pod uwagę przepis według utrwalonej wykładni organów stosujących ten przepis (...), o tyle w kontroli skargowej Trybunał może ocenić przepis w rozumieniu nawet jednostkowym, niepowtarzalnym, jednakże mieszczącym się w granicach dopuszczalnej wykładni”.

Powyższy pogląd podzielił także Trybunał w wyrokach z 7 czerwca 2022 r., sygn. SK 68/19 oraz 22 czerwca 2022 r., sygn. SK 3/20 (OTK ZU A/2022, poz. 46).

W tym kontekście – zważywszy na treść i funkcję art. 79 ust. 1 Konstytucji – można uznać, że dopuszczalna jest skarga konstytucyjna, w której zarzuty kieruje się choćby wprost wobec zastosowanej wykładni zaskarżonego przedmiotu kontroli, a także wobec zarówno jednej z kilku równorzędnych, jak i odosobnionej interpretacji przepisu. Taka skarga jest bowiem w istocie skargą na przepis w określonym, zarzucanym znaczeniu (w tym obejmującym brak określonej regulacji normatywnej).

W związku z powyższym nie zachodzi podstawa do umorzenia niniejszego postępowania na zasadzie art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK.

3.8. Konkluzja.

W tym stanie rzeczy Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w niniejszej sprawie rozpatrywać będzie problem zgodności art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w zakresie, w jakim pomijają przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

4. Ocena konstytucyjności art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k.

4.1. Głównym (zasadniczym, podstawowym) wzorcem kontroli w niniejszej sprawie jest 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 oraz statuowanego w art. 32 ust. 2 ustawy zasadniczej zakazu dyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny w życiu społecznym, gospodarczym czy politycznym. Istota zasady sformułowanej 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 podstawowa regulacja wykonawcza dokonuje jego ograniczenia.

Odnosząc powyższą regułę do niniejszej sprawy, Trybunał zwraca uwagę, że w wyrokach z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU A/2020, poz. 13) oraz 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21 (OTK ZU A/2023, poz. 20) 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 rozpatrywanej sprawie dotyczy zatem ochrony

prawa majątkowego o określonej przez ustawodawcę treści – w postaci wynagrodzenia za wykonaną pracę przez adwokata ustanowionego obrońcą z urzędu.

4.2. W orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87 (OTK w 1988 r. poz. 1) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zasada równości polega na tym, iż „wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. (...) według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”. Pierwotnie sformułowana definicja zasady równości pozostała niezmienną w orzecznictwie sądowokonstytucyjnym, a jej aktualność po wejściu w życie obowiązującej 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 zróżnicowanie 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 zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie mogą być dokonywane według dowolnie ustalonego kryterium (zob. np. 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 pozostawać w odpowiednim związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

4.3. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny prezentował stanowisko, że „[w]ybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej” (wyroki TK z 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15 oraz 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU A/2018, poz. 11). Zostało ono rozwinięte w wyroku z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „podziela ten pogląd, wskazując jednocześnie, że – w kontekście art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji – owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji do poszczególnych dziedzin życia społecznego (zob. L. Garlicki, komentarz do art. 64 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999-2007, s. 15-16). Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne (zob. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 16). Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Dopełnieniem tejże jest zakaz dyskryminacji, z jakiegokolwiek przyczyny, w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji)”.

W wyroku z 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22 (OTK ZU A/2023, poz. 49) – rozpoznając skargę konstytucyjną dotyczącą wysokości wynagrodzenia radcy prawnego ustanowionego pełnomocnikiem z urzędu – Trybunał Konstytucyjny trafnie z kolei zauważył, iż „[j]est oczywiste, że zapewnienie osobom ubogim pomocy prawnej w procesie jest obowiąz-

kiem państwa i leży w jego interesie. Koszty z tym związane są częścią kosztów działania wymiaru sprawiedliwości, będącego zadaniem państwa prawa. Bezsporne jest również, że ustawowe ukształtowanie samorządu radców prawnych jako korporacji zawodowej osób zaufania publicznego pociąga za sobą szereg zobowiązań, które dla każdego radcy prawnego posiadają także wymiar materialny. Należą do nich uzyskanie odpowiedniej wiedzy zawodowej i prowadzenie odpowiedniej zawodowej praktyki z uwzględnieniem przewidzianych w ustawie zasad i standardów, a także ograniczeń, w szczególności dotyczących zasad wykonywania zawodu, powstrzymania się od pewnych zajęć i działań, zachowania tajemnicy zawodowej, przetwarzania danych osobowych, szczególnych wymogów dotyczących organizacyjnych form wykonywania zawodu, w tym ponoszenia związanych z tym kosztów takich, jak przykładowo obsługa kancelaryjna, komunikacja, archiwizacja, przynależność do samorządu zawodowego, obowiązkowe ubezpieczenia itp. Sam fakt wykonywania przez radcę prawnego zawodu zaufania publicznego pociąga za sobą określone koszty. O ile więc Skarb Państwa ponosi koszty stałe związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości, to również radcowie prawni ponoszą w swoim zakresie koszty związane z określonym ustawowo sposobem świadczenia pomocy prawnej”. I dalej: „Zasady rozliczania należności z tytułu wynagrodzeń radców prawnych działających z urzędu i działających z wyboru w zależności od tego, czy płatnikiem jest strona lub uczestnik postępowania, czy też Skarb Państwa są zatem *ipso facto* zróżnicowane. Jednak odmiennosć sposobu rozliczania należności tytułem wynagrodzenia nie może uzasadniać odmiennosć w ustanowieniu wysokości wynagrodzeń za pomoc prawną świadczoną z urzędu lub z wyboru. Analiza statusu radców prawnych i ich roli w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, prowadzi do uznania, że różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. obniżenie pełnomocnikom z urzędu wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest więc niedopuszczalne”. Stanowisko to zachowuje aktualność wobec adwokatów.

Powyższe poglądy *mutatis mutandis* można odnieść również do niniejszej sprawy. Skoro bowiem – w sprawach, w których występuje obrońca z wyboru – przepisy nie wykluczają sytuacji, w której uzyskuje on od klienta „na bieżąco” wynagrodzenie za swoją pracę (i to w sytuacji np. kilkuletniego procesu, w którym nie zapadło jeszcze prawomocne orzeczenie), to naruszeniem gwarancji z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji jest dopuszczenie do tego, że w analogicznym stanie faktycznym obrońca z urzędu zobowiązany jest do „kredytowania” osoby, której ma bronić. Należy w tym miejscu też przypomnieć, że adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc także w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Całą tę grupę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem działalności palestry jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta – co do zasady – świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Niemniej jednak adwokat w określonych sytuacjach zostać może zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19; por. też wyrok TK z 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22).

Analiza statusu adwokatów i ich roli w postępowaniu karnym, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do obrony oskarżonych, prowadzi do uznania, że różnicowanie zasad ich wynagradzania (tj. ograniczenie obrońcom z urzędu prawa do uzyskania wynagrodzenia do prawomocnego li tylko zakończenia procesu, podczas gdy obrońcy

z wyboru mogą być wynagradzani za podejmowane czynności procesowe „na bieżąco”) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, jest więc niedopuszczalne. Należy zauważyć także w tym miejscu, że tworzenie warunków do uzyskania wynagrodzenia za wykonaną pracę stanowi element realizacji obowiązku ochrony przewidzianej przez ustrojodawcę w art. 24 Konstytucji.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego nie ulega wątpliwości, że w sprawach karnych, wymagających profesjonalnej wiedzy prawnej, prawidłowe wykonywanie obowiązków przez adwokata (niezależnie od tego, czy jest to obrońca z wyboru czy z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy (analiza materiału dowodowego, przepisów oraz orzecznictwa, przygotowywanie pism procesowych, formułowanie wniosków dowodowych, udział w rozprawach *etc.*). Poza ściśle określonymi w prawie przypadkami adwokat nie może uchylić się od wykonania zleconych mu obowiązków jako obrońca z urzędu – w przeciwnieństwie do adwokata działającego jako obrońca z wyboru, który może odmówić podjęcia się obrony potencjalnego klienta. W przypadku adwokatów działających jako obrońcy z urzędu łączyć się to może bez wątpienia z określonym uszczerbkiem w ich substancji majątkowej; w przeciwnieństwie bowiem do obrońców z wyboru – *de lege lata* – nie otrzymują oni wynagrodzenia „z góry” ani w całości, ani w części zaliczkowej, co oznacza, że do prawomocnego zakończenia postępowania w odnośnej instancji *de facto* świadczą pomoc prawną za darmo (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19; por. też wyrok TK z 20 kwietnia 2023 r., sygn. SK 53/22). Kwestionowane w niniejszej sprawie unormowanie jest wyrazem tego, że ustawodawca sprawił, iż prawo do uzyskania przez adwokata, będącego obrońcą z urzędu, adekwatnego wynagrodzenia za realnie wykonaną pracę zostało w istocie wyłączone.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawodawca co do zasady nie może doprowadzać do tak istotnego zawężenia możliwości realizacji formalnie przyznanego jednostce prawa majątkowego (*in casu*: wynagrodzenia za wykonane czynności procesowe w postępowaniu karnym), które w istocie prowadzi do powstania swoistego *ius nudum* – w praktyce pozbawionego realnej wartości ekonomicznej (np. wypłata wynagrodzenia po kilku latach, które w myśl obowiązujących przepisów nie podlega waloryzacji, a więc jest ono narażone na utratę wartości ekonomicznej). Jak wskazał bowiem Trybunał w wyroku z 19 grudnia 2002 r. o sygn. K 33/02 (OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97): „[i]ngerencja w sferze prawnie chronionych interesów majątkowych podmiotu następująca bez formalnego pozbawienia uprawnionego samego tytułu prawnego przybiera postać wywłaszczenia *de facto*, w rozumieniu przyjętym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

W ocenie Trybunału brak uregulowania przez ustawodawcę kwestii wynagrodzenia „na bieżąco” obrońcy z urzędu – w sytuacji wieloletnich procesów karnych – spowodował, że obrońca z urzędu nie uzyskuje prawa do wynagrodzenia (choćby w istotnej części) wykonanej pracy – co należy podkreślić – na podstawie polecenia państwa. Zestawiwszy zaś sposób wynagradzania biegłych sądowych, tłumaczy i specjalistów (art. 618f, art. 618a w związku z art. 618g oraz art. 618h k.p.k.), czyli osób również działających w odnośnych sprawach karnych na polecenie państwa (poprzez powołanie przez sąd), pominięcie prawodawcze zawarte w normie wywodzonej z art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w sposób rażący doprowadziło do ograniczenia praw majątkowych adwokatów wykonujących obowiązki obrońców z urzędu.

4.4. W tym stanie rzeczy Trybunał stwierdza, że art. 29 ust. 1 p.a. w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 k.p.k. w zakresie, w jakim pomijają przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji, są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

5. Skutek wyroku.

Skutkiem niniejszego wyroku jest obowiązek ustawodawcy niezwłocznego uzupełnienia przepisów o wynagradzaniu obrońców z urzędu o regulację dotyczącą przyznania im kosztów udzielonej i nieopłaconej pomocy prawnej z tytułu wykonanych czynności procesowych; wyrok samoistnie nie „uzupełnia” systemu prawnego o normę prawną, której brak został uznany za niekonstytucyjny (por. np. wyrok TK z 17 października 2000 r., sygn. SK 5/99, OTK ZU nr 7/2000, poz. 254 oraz postanowienie TK z 14 listopada 2017 r., sygn. P 13/17, OTK ZU A/2017, poz. 82). Jednocześnie Trybunał wskazuje, że przy konstruowaniu stosownych przepisów należy mieć na uwadze dotychczasowe *acquis juridique* odnośnie do zasad wynagradzania pełnomocników z urzędu, tj. aby regulacje ich dotyczące nie dyskryminowały ich względem pełnomocników z wyboru.

Z uwagi na powyższe orzeczono jak w sentencji.

Zdanie odrębne

sędziego TK Julii Przyłębskiej
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 listopada 2024 r., sygn. akt SK 67/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, zapadłego 5 listopada 2024 r. w sprawie o sygn. SK 67/20.

Istota zarzutów skarżącej sprowadza się do kwestionowania braku istnienia regulacji przewidujących przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji.

Trybunał w niniejszej sprawie orzekł, że art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564, ze zm.) w związku z art. 616 § 2 pkt 2 w związku z art. 618 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.) w zakresie, w jakim pomijają przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji, są niezgodne z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji.

W mojej ocenie postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Trybunał w przedmiotowym orzeczeniu błędnie uznał, że skarżąca kwestionuje pominięcie, a nie zaniechanie ustawodawcze.

Z dotychczasowego, utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że brak czy też niepełność regulacji ma dwie, różniące się od siebie formy: pominięcia lub zaniechania ustawodawczego.

Zaniechanie występuje wówczas, gdy prawodawca, będąc zobowiązany do uregulowania jakiejś dziedziny aktem normatywnym, obowiązku tego nie spełnił, tj. nie ustanowił norm regulujących przedmiotowe zagadnienia (zob. postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16, OTK ZU A/2019, poz. 26 i przywołane tam orzecznictwo i literatura). Z kolei pominięcie prawodawcze ma miejsce wówczas, gdy – z punktu widzenia zasad konstytucyjnych – dana regulacja ma zbyt wąski zakres zastosowania albo pomija treści istotne dla jej przedmiotu i celu (zob. wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40 oraz postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010,

poz. 125). Dotyczy to przykładowo sytuacji, w której prawodawca, ukształtowany w akcie normatywnym prawa i obowiązki danego podmiotu, nie ustanowił norm niezbędnych do ich realizacji. Wśród cech pominięcia wymienia się absurdalność regulacji, jej przypadkowość lub oczywistą dysfunkcjonalność (zob. postanowienie TK z 15 maja 2019 r., sygn. SK 12/16). Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, kontrolowanie zaniechań prawodawczych pozostaje poza jego kognicją (zob. wyroki TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216 oraz z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83). Trybunał nie może zastępować prawodawcy w sytuacji, w której zaniechał on uregulowania jakiegoś zagadnienia. Trybunał może natomiast kontrolować kwestię pominięcia ustawodawczych (zob. wyrok z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, oraz z 30 czerwca 2021 r., sygn. SK 37/19, OTK ZU A/2021, poz. 54 i przywołane tam orzecznictwo TK). Jednocześnie zwraca się uwagę, że w praktyce trudności może budzić zakwalifikowanie danej sytuacji jako zaniechania lub pominięcia ustawodawczego, przy tym ewentualne wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść zaniechań ustawodawczych. Co do zasady bowiem brak regulacji oznacza, że mamy do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym (zob. postanowienie TK z 2 grudnia 2014 r., sygn. SK 7/14, OTK ZU nr 11/A/2014, poz. 123). Decydujące znaczenie ma ustalenie, czy materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone. W dalszej kolejności należy ustalić, czy istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania danej kwestii przez prawodawcę. Kryterium o wyłącznie pomocniczym charakterze jest przesłanka celowego i świadomego działania prawodawcy (zob. postanowienie TK z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14, OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem oraz piśmiennictwem).

W niniejszej sprawie Trybunał – odnosząc się do zagadnienia pominięcia/zaniechania – stwierdził, że „można zgodzić się, że kwestia tzw. częściowego wynagrodzenia obrońcy z urzędu za wykonane czynności procesowe może być kwalifikowana jako podobna jakościowo do już uregulowanych przez prawodawcę zasad wynagradzania biegłych sądowych, tłumaczy i specjalistów – i to przy uwzględnieniu specyfiki roli procesowych tych osób”. Kwestia pozostałych przesłanek rozróżniania pominięcia od zaniechania nie była szerzej poruszona. Niemniej z uznania, że brak przedmiotowej regulacji jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji, można wywnioskować, że – w ocenie Trybunału – to ze wskazanych wzorców wynika nakaz ustanowienia norm przyznających obrońcy z urzędu koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji. Trybunał za grupę podmiotów podobnych posiadających wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji uznał, z jednej strony – adwokatów będących obrońcami z wyboru i adwokatów będącymi obrońcami z urzędu, z drugiej natomiast strony – adwokatów będących obrońcami z urzędu oraz biegłych, tłumaczy i specjalistów.

W mojej ocenie skarżąca w niniejszej sprawie nie wykazała, że po pierwsze – materia pominięta w przepisie oraz materia w nim uregulowana są jakościowo tożsame albo bardzo do siebie zbliżone, po drugie – że istnieje konstytucyjny nakaz uregulowania danej kwestii przez prawodawcę.

Na początku należy zauważyć, że skarżąca w ogóle nie odniosła się do tego, czy kwestionuje ona pominięcia, czy zaniechanie ustawodawcze. Argumenty te mogą być jedynie po części zrekonstruowane na podstawie uzasadnienia skargi i pisma procesowego z 19 stycznia 2021 r. odnoszącego się do niezgodności zakwestionowanych przepisów ze wskazanymi wzorcami kontroli.

Ze skargi skarżącej, jak i jej pisma z 19 stycznia 2021 r. jednoznacznie wynika, że za grupę podmiotów podobnych uznaje adwokatów będących obrońcami z urzędu oraz biegłych, tłumaczy i specjalistów. Wskazuje ona w skardze konstytucyjnej, że „biegli sądowi, specjali-

ści oraz tłumacze, otrzymują wynagrodzenie na bieżąco, płatne z sum Skarbu Państwa za wykonane czynności procesowe, niezależnie od prawomocnego zakończenia postępowania. Podkreślenia wymaga fakt, iż w przypadku biegłych sądowych należne im wynagrodzenie jest im wypłacane po każdym zakończonym etapie, które w całości składają się na opinię”. Na tej podstawie można wywnioskować, że w ocenie skarżącej prawodawca powinien przewidzieć przyznanie adwokatowi będącemu obrońcą z urzędu wynagrodzenie przed zakończeniem postępowania, ponieważ taki nakaz wynika z przywoływanych wzorców kontroli, w szczególności z okoliczności, że takie rozwiązanie przewidziano względem biegłych, tłumaczy oraz specjalistów.

Powyższa argumentacja jest jednak nieprzekonywająca. Obrońca z urzędu, w przeciwieństwie do biegłych, specjalistów i tłumaczy jest – co do zasady – ustanawiany na czas trwania całego postępowania. Biegli, specjaliści, tłumacze są powoływani do wykonania konkretnego zadania. Dlatego też ich wynagrodzenie jest wypłacane po jego wykonaniu. Oznacza to, że regulacje dotyczące wynagrodzenia biegłych, specjalistów oraz tłumaczy nie są jakościowo tożsame albo bardzo zbliżone do przepisów odnoszących się do wynagrodzenia adwokatów będących obrońcami z urzędu. Nie istnieje również konstytucyjny nakaz uregulowania danej kwestii przez prawodawcę. Skoro adwokaci będący obrońcami z urzędu oraz biegli, specjaliści i tłumacze nie są podmiotami posiadającymi wspólną cechę istotną, to z art. 64 ust. 2 w związku z art. 24 i art. 32 Konstytucji nie wynika nakaz podobnego uregulowania kwestii ich wynagrodzenia.

Trybunał, abstrahując jednak od uzasadnienia skargi konstytucyjnej i pisma procesowego skarżącej, do grupy podmiotów podobnych posiadających wspólną cechę istotną, oprócz wymienionych powyżej adwokatów będących obrońcami z urzędu oraz biegłych, specjalistów i tłumaczy, dodał również adwokatów będących obrońcami z wyboru. W odniesieniu do pierwszej grupy wskazał, że „obrońcy z urzędu, jak i biegli sądowi, specjaliści i tłumacze, w postępowaniu karnym mają za zadanie przyczynić się do prawidłowego przebiegu czynności procesowych”. Odnosząc się do drugiej, wyjaśnił, że „[a]naliza statusu adwokatów i ich roli w postępowaniu karnym, w którym występują jako podmioty powołane i zobowiązane do obrony oskarżonych, prowadzi do uznania, że różnicowanie zasad ich wynagradzania (tj. ograniczenie obrońcom z urzędu prawa do uzyskania wynagrodzenia do prawomocnego li tylko zakończenia procesu, podczas gdy obrońcy z wyboru mogą być wynagradzani za podejmowane czynności procesowe «na bieżąco») nie ma konstytucyjnego uzasadnienia”.

Niezależnie od zasadności powyższych twierdzeń należy przypomnieć, że rolą Trybunału Konstytucyjnego nie jest zastępowanie skarżącego w obowiązku obalenia domniemania konstytucyjności zakwestionowanego uregulowania, co w niniejszej sprawie uczyniono.

Przechodząc do analizy poprawności powyższej argumentacji, należy ponownie stwierdzić, że obrońcy z urzędu, biegli, specjaliści oraz tłumacze, w odniesieniu do kwestii wynagrodzenia, z przyczyn wskazanych przeze mnie w poprzednich akapitach nie są podmiotami podobnymi. Trybunał, przeprowadzając test równości, zbyt szeroko wyznaczył klasę podmiotów podobnych. Twierdzenie, że obrońcy z urzędu, biegli, specjaliści oraz tłumacze mają za zadanie, w postępowaniu karnym, przyczynić się do prawidłowego przebiegu czynności procesowych, chociaż jest prawdziwie, to jednak zbyt ogólne przy przeprowadzaniu testu równości w niniejszej sprawie. Sama skarżąca wskazała, że rola procesowa obrońcy z urzędu, biegłego, tłumacza czy specjalisty jest odmienna. Ustosunkowując się natomiast do drugiej grupy podmiotów podobnych, należy podnieść, że zakwestionowane przepisy w żaden sposób nie odnoszą się do wewnętrznych rozliczeń pomiędzy klientami a adwokatami będącymi obrońcami z wyboru. Kwestia ta jest ustalana w ramach stosunku prawnego łączącego stronę postępowania i obrońcę z wyboru. Przepisy k.p.k. – w odniesieniu do momentu orzekania o kosztach procesu, a tym samym o wynagrodzeniu obrońców – nie czynią rozróżnienia

pomiędzy obrońcami z wyboru a z urzędu. W konsekwencji wywód Trybunału w ogóle nie dotyczy zakwestionowanych przepisów.

Na koniec należy również zauważyć, że skarżąca w skardze konstytucyjnej wskazuje jedynie na potencjalne, a nie rzeczywiste naruszenie jej praw. Zarzut skarżącej dotyczy braku istnienia regulacji przewidujących przyznanie obrońcy z urzędu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu z tytułu wykonanych czynności procesowych przed zakończeniem postępowania w danej instancji. Niemniej w uzasadnieniu skargi wskazuje, że „ustawodawca teoretycznie dopuszcza możliwość wypłaty należnych kosztów procesu na wniosek adwokata ustanowionego z urzędu wcześniej niż po uprawomocnieniu się wyroku, albowiem dokładnie wskazuje tryb i sposób obliczania wysokości należnego wynagrodzenia na poczet kosztów obrony” (s. 4-5 skargi). W konsekwencji zarzut skarżącej ma jedynie potencjalny, a nie rzeczywisty charakter.

Z powyższych względów postanowiłam zgłosić zdanie odrębne.

Zdanie odrębne

sędziego TK Michała Warcińskiego
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 5 listopada 2024 r., sygn. akt SK 67/20

Na podstawie art. 106 ust. 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393; dalej: u.o.t.p.TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 listopada 2024 r., w sprawie o sygn. akt SK 67/20.

Postępowanie w niniejszej sprawie powinno zostać umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

W rozpatrywanej skardze konstytucyjnej podniesiono przeciwko przedmiotowi kontroli zarzut pominięcia ustawodawczego, który Trybunał niniejszym wyrokiem uwzględnił. Należy jednak zauważyć, że orzeczenie pominięcia ustawodawczego uzależnione jest od występowania w sprawie oznaczonych, wypracowanych w orzecznictwie Trybunału przesłanek, a tych w niniejszej sprawie brakuje.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżnia się pominięcie oraz zaniechanie prawodawcze (ustawodawcze), zob. w szczególności wyrok TK z 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07; OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 110; wyrok TK z 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13, OTK ZU nr 4/A/2004, poz. 40; postanowienie TK z 5 grudnia 2018 r., sygn. SK 25/17, OTK ZU A/2018, poz. 76. Zaniechanie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem absolutnym (właściwym), występuje wtedy, gdy ustawodawca w ogóle (całościowo) nie ustanowił określonych instytucji prawnych, a jest do tego obowiązany przede wszystkim przez Konstytucję. Trybunał konsekwentnie przyjmuje, że nie ma kognicji do orzekania o zaniechaniach prawodawczych, ma natomiast kompetencję w zakresie orzekania o tzw. pominięciach.

Pominięcie prawodawcze, nazywane także zaniechaniem względnym (niepełnym), polega na tym, że ustawodawca, w przeciwieństwie do zaniechania regulacji w ogóle, co prawda unormował jakąś dziedzinę stosunków społecznych, ale uczynił to w sposób niepełny. Trybunał może więc ocenić zgodność ustawy z Konstytucją również pod względem tego, czy w jej przepisach nie brakuje unormowań, których brak może budzić konstytucyjne wątpliwości. Pominięcia prawodawcze są związane na ogół z brakiem zapewnienia właściwej realizacji konkretnych wolności lub praw przysługujących podmiotom danej kategorii. Niekiedy dotyczą także braków pewnych elementów w ramach określonego rodzaju procedur, które powo-

dują pozbawienie możliwości realizacji praw oznaczonej kategorii podmiotów (zob. wyrok TK z 30 września 2014 r., sygn. SK 22/13, OTK ZU nr 8/A/2014, poz. 96 i podane tam orzecznictwo TK; postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., sygn. P 44/15, OTK ZU A/2017, poz. 3).

Możliwość orzekania przez Trybunał Konstytucyjny o pominięciu prawodawczym stanowi jego wyjątkową kompetencję. Orzekając o pominięciu, Trybunał nie deroguje, zgodnie ze swoją konstytucyjną generalną funkcją, zaskarżonego przepisu, ale uzupełnia jego regulację oznaczonymi zasadami. To stało się powodem wypracowania w orzecznictwie przesłanek wyznaczających granice tej kompetencji – przesłanek, które powinny być rozumiane i stosowane ściśle.

Granica między zaniechaniem a pominięciem prawodawczym bywa bowiem niejednoznaczna i w praktyce jej ustalenie może tworzyć trudności (por. postanowienie TK z 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; postanowienie TK z 29 listopada 2010 r., sygn. P 45/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 125; wyrok TK z 8 września 2005 r., sygn. P 17/04, OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 90; wyrok TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, OTK ZU nr 10/A/2012, poz. 119). Wynika to z tego, że granicą tą jest akcentowana w orzecznictwie Trybunału „fragmentaryczność”, „niepełność” czy „częstkowość” kontrolowanej regulacji prawnej wobec „całościowego”, „pełnego” braku regulacji objętej zaniechaniem. Mianem fragmentarycznej może być bowiem określona regulacja, w której brakuje znaku interpunkcyjnego, litery, słowa, ale także zdania albo kilku zdań. Niepełną może być więc nie tylko reguła, która nie zawiera przesłanki, nie odnosi się do określonych adresatów, pozostawia poza swoimi ramami pewne zachowania, lecz także ta, która nie zawiera całej instytucji prawnej. Pojawiają się zatem sytuacje, w których można twierdzić o występowaniu luki o charakterze generalnym, jak i bronić stanowiska, że luka ta ma charakter fragmentaryczny. Niemniej konieczność dokonania daleko idących zmian, stworzenia nowej regulacji prawnej, może wskazywać na zaniechanie, a nie na pominięcie legislacyjne.

W orzecznictwie można odnotować przykłady pominięcia prawodawczego, które nie budzą kontrowersji. W szczególności w wyroku TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11, stwierdzono, że „[p]ominięcie prawodawcze zachodzi niespornie wtedy, gdy prawodawca w wydanym przez siebie akcie normatywnym przewidział jakąś czynność konwencjonalną, lecz pominął reguły jej dokonywania – wszystkie lub tylko niektóre – w następstwie czego czynności konwencjonalnej «ważnie» dokonać się nie da. Jest to typowa sytuacja określana mianem luki tetycznej (konstrukcyjnej): prawodawca w akcie normatywnym daje wyraz woli wykreowania określonej czynności konwencjonalnej, ale czyni to konstrukcyjnie wadliwie.

Jako pominięcie prawodawcze Trybunał kwalifikuje również takie sytuacje, gdy prawodawca w akcie normatywnym kształtuje jakąś sytuację prawną, na którą zazwyczaj składają się powiązane ze sobą funkcjonalnie kompetencje, obowiązki, uprawnienia jakiegoś podmiotu, przy czym: 1) nie stanowi norm, które są niezbędne, by wyznaczone obowiązki dało się zrealizować, lub norm, które umożliwiałyby czynienie użytku z przyznanych kompetencji lub uprawnień bądź też 2) nie przewiduje odpowiednich gwarancji zabezpieczających egzekwowanie albo kontrolę wykonywania rozważanych obowiązków, kompetencji czy uprawnień. W tego rodzaju przypadkach Trybunał Konstytucyjny stwierdza brak normy lub norm, które umożliwiałyby funkcjonowanie mechanizmu przyjętego przez prawodawcę”.

Trudności w ustaleniu, czy w określonej sprawie zachodzi zaniechanie albo pominięcie prawodawcze, sprawiły, że w orzecznictwie wypracowano przesłanki, jakie powinno spełniać pominięcie, podlegające kognicji Trybunału.

Po pierwsze, pominięcie musi zasadniczo obejmować materię, której regulacja jest prawodawcy nakazana przez Konstytucję. Przesłanka ta nawiązuje do utrwalonej w orzecznictwie definicji zaniechania prawodawczego (zaniechania absolutnego), którego postacią jest pominięcie prawodawcze (zaniechanie względne).

Jeżeli prawodawca nie spełnia tylko tego wymagania, można mu postawić ewentualnie jedynie zarzut zaniechania prawodawczego, wyłączonego spod kognicji Trybunału. Postawienie zarzutu pominięcia domaga się bowiem spełnienia także innych przesłanek. Stwierdzenie obowiązku regulacji jakiejś materii jest zatem warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym do stwierdzenia pominięcia prawodawczego.

Należy zauważyć, że z żadnego z powołanych w niniejszym wyroku Trybunału wzorców kontroli nie wynika obowiązek regulacji materii, której brak uznano za pominięcie prawodawcze. Przesłanka nakazu regulacji nie została spełniona w sprawie choćby w stopniu minimalnym.

Jednakże w orzecznictwie Trybunału wypracowano stanowisko, zgodnie z którym przesłanka nakazu uregulowania jakiegoś zagadnienia nie jest wymagana, gdy częściowość (fragmentaryczność, niepełność) regulacji jest jednoznaczna (zob. wyrok TK z 10 maja 2004 r., sygn. SK 39/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 40; por. także wyroki TK z: 22 lipca 2008 r., sygn. K 24/07; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13). Konieczność spełnienia w sprawie przesłanki nakazu regulacji określonej materii jest zatem tym mniejsza, im większy jest zakres fragmentaryczności kontrolowanej regulacji, której wadliwość podlega ocenie z punktu widzenia zasad prawidłowej legislacji. Natomiast im większa zgodność kontrolowanej regulacji z tymi zasadami, tym większa konieczność występowania w sprawie nakazu regulacji. Jeżeli zatem fragmentaryczność przedmiotu kontroli, a więc jego wadliwość konstrukcyjna jest oczywista, czyniąc go przepisem dysfunkcyjnym, w niezgodzie z zasadami prawidłowej legislacji, spełnienie przesłanki nakazu regulacji nie jest konieczne. Natomiast gdy przepis stanowi spójną i klarowną regulację, której nie sposób zarzucić wady konstrukcyjnej, zarzut pominięcia musi być oparty na nakazie regulacji objętej zarzucanym brakiem.

Analiza zaskarżonych w sprawie przepisów pozwala przyjąć, że przepisy te stanowią zwartą i klarowną instytucję i próżno poszukiwać w nich jakiejkolwiek fragmentaryczności. Oznacza to, że zarzut pominięcia prawodawczego w niniejszej sprawie powinien być oparty na konstytucyjnym nakazie regulacji, a tego, jak wyżej wskazano, brakuje.

Po drugie, pominięcie prawodawcze nie powinno stanowić zamierzonego działania prawodawcy, chcącego pozostawić określone zagadnienie poza ramami aktu normatywnego. Przypadkowe pozostawienie danej materii poza zakresem kontrolowanej regulacji może wskazywać, że w sprawie występuje pominięcie prawodawcze (zob. postanowienie z 14 stycznia 2015 r., sygn. P 9/14 OTK ZU nr 1/A/2015, poz. 6 wraz z przytoczonym w nim orzecznictwem).

Nie ulega jednak wątpliwości, że przedmiot kontroli nie stanowi regulacji przypadkowej, nieprzemyślanej, będącej skutkiem błędu legislacyjnego. Zaskarżone przepisy są celowe, spójne i klarowne.

Po trzecie, cechą pominięcia prawodawczego jest tożsamość lub daleko idące podobieństwo jakościowe materii, którą reguluje zaskarżony przepis oraz materii, która znajduje się poza jego regulacją (por. orzeczenie TK z 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU nr 6/1996, poz. 52; wyrok TK z 24 października 2001 r., sygn. SK 22/01, OTK ZU nr 7/2001, poz. 216; postanowienia TK z: 11 grudnia 2002 r., sygn. SK 17/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 98; 14 lipca 2009 r., sygn. SK 2/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 117; wyroki TK z: 6 listopada 2012 r., sygn. K 21/11; 15 kwietnia 2014 r., sygn. SK 48/13). Cecha ta została wywiedziona z zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, który może samodzielnie albo związkowo stanowić wzorzec kontroli pominięcia prawodawczego. Trybunał podkreśla, że „[z] przypadkiem pominięcia, który w praktyce nastrocza najwięcej trudności, mamy do czynienia wtedy, gdy w rozważanej regulacji prawnej nie uwzględniono pewnych podmiotów czy sytuacji, co może być konsekwencją nietrafnego doboru cech relewantnych, ze względu na które jakieś inne podmioty lub sytuacje zostały wyróżnione, albo wprowadzenia nieuzasadnionego zróżnicowania” (wyrok TK o sygn. K 21/11). Z drugiej jednak strony twierdzi się,

że „[p]rzy ocenie podobieństwa konieczna jest ostrożność, gdyż zbyt pochopne upodobnienie materii grozi postawieniem zarzutu o wykraczanie przez Trybunał poza sferę kontroli prawa i uzurpowanie sobie uprawnień o charakterze prawotwórczym” (wyrok TK z 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 41/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 40).

W rozpatrywanej sprawie między materią uregulowaną w przedmiocie kontroli a materią nieuregulowaną nie zachodzi nawet dalekie podobieństwo. Omawiana przesłanka nie została spełniona w niniejszej sprawie choćby w stopniu dostatecznym.

Konkludując, żadna z wypracowanych w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału przesłanek pominięcia prawodawczego nie została w sprawie spełniona. Wydanie w takich okolicznościach wyroku było niedopuszczalne, a postępowanie w sprawie należało umorzyć.

Z tych przyczyn złożyłem niniejsze zdanie odrębne.