



1001-8.TK.116.2022

SK 70/22

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną K. S. o stwierdzenie, że:

- 1) § 4 ust. 1 w związku z § 8 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.) 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;
 - 2) § 16 ust. 2 rozporządzenia wymienionego w pkt. 1 jest niezgodny z art. 2 i art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji
- na podstawie art. 42 pkt 7 i art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **§ 8 pkt 5 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.) 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 Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym – wobec niedopuszczalności wydania orzeczenia.**

UZASADNIENIE

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący (adwokat) został ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu dla strony postępowania cywilnego (powódki), toczącego się przed Sądem Rejonowym w Ż Postanowieniem z maja 2021 r., sygn. , Sąd ten umorzył postępowanie, odstąpił od obciążania pozwanej kosztami procesu i – za pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu – przyznał Skarżącemu wynagrodzenie w kwocie zł (w tym zł tytułem podatku VAT). Podstawą prawną przyznanego Skarżącemu wynagrodzenia był § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18 ze zm.; dalej: „rozporządzenie z 2016 r.”), przewidujący opłatę w wysokości 2 400 zł przy wartości przedmiotu sprawy od 10 000 zł do 50 000 zł. Sąd – jak podkreślił Skarżący – nie uwzględnił opłaty za sporządzenie przez Skarżącego zażalenia, gdyż § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. przewiduje opłatę wyłącznie za prowadzenie spraw w postępowaniu

zażaleniowym przed sądem okręgowym oraz sądem apelacyjnym lub przed Sądem Najwyższym, nie reguluje natomiast postępowania zażaleniowego przed sądem rejonowym.

Złożone przez Skarżącego zażalenie zostało oddalone postanowieniem Sądu Rejonowego w Ż z września 2021 r., sygn. .

Skarżący stwierdził, że istnieje rażąca dysproporcja pomiędzy wysokością stawki minimalnej wynikającej z § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia z 2016 r. a wysokością stawki minimalnej wynikającej z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U., poz. 1800 ze zm.), mimo że adwokaci – świadczący pomoc prawną z urzędu, jak i z wyboru – stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających wspólną cechę istotną w zakresie prawa do wynagrodzenia w rozumieniu przepisu art. 64 ust. 2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczył pomoc prawną jako pełnomocnik z urzędu, czy też jako pełnomocnik z wyboru, stanowi – zdaniem Skarżącego – niedopuszczalną ingerencję w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę.

W odniesieniu do § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. Skarżący stwierdził, że nieuregulowanie w nim stawki opłaty za zastępstwo prawne w „poziomym” postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym jest pominięciem ustawodawczym. Skarżący uznał, że treść przepisu § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. dotknięta jest luką w prawie. Nieuwzględnienie przez prawodawcę wynagrodzenia adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym jest – zdaniem Skarżącego – „przeoczeniem”.

Przed oceną adekwatności powołanych wzorców kontroli i odniesieniem się do przedstawionych kwestionowanym przepisom zarzutów, należy zbadać dopuszczalność skargi konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny na każdym etapie postępowania bada, czy nie zachodzi któraś z ujemnych przesłanek procesowych,

skutkujących umorzeniem postępowania. Jedną z określonych w art. 79 ust. 1 Konstytucji przesłanek jest wymaganie, by sąd lub organ administracji publicznej wydał orzeczenie na podstawie tego aktu, czyli – w praktyce – w oparciu o konkretny przepis lub przepisy, na podstawie których, w procesie stosowania prawa, zdekodowana została norma zastosowana w sprawie skarżącego. Łączy się z tym – jako kolejna przesłanka dopuszczalności skargi konstytucyjnej – konieczność wykazania przez skarżącego, że ustawa lub inny akt normatywny, będące podstawą ostatecznego orzeczenia wydanego w sprawie skarżącego, stanowią źródło naruszenia jego wolności lub praw. Szczególnym wymogiem skargi konstytucyjnej, jako indywidualnego środka ochrony wolności i praw konstytucyjnych, jest ponadto konieczność istnienia związku funkcjonalnego między ewentualnym orzeczeniem niezgodności zakwestionowanej regulacji a sytuacją prawną skarżącego. Istnienie takiego związku warunkuje bowiem interes prawny skarżącego w merytorycznym rozstrzygnięciu skargi. Jego brak ma zaś miejsce wówczas, gdy nawet wyrok o niekonstytucyjności zakwestionowanych przepisów nie mógłby wpłynąć na sytuację skarżącego i nie powodowałby skutków sanujących naruszenie wskazanych w skardze wolności i praw konstytucyjnych (*vide* – wydane w pełnym składzie postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 czerwca 2011 r., sygn. SK 26/09, OTK ZU nr 5/A/2011, poz. 46). W kontekście tych wymogów skarga konstytucyjna, w zakresie § 4 ust. 1 w związku z § 8 rozporządzenia z 2016 r., budzi wątpliwości co do prawidłowości określenia przedmiotu zażalenia.

Po pierwsze, w świetle przyjętego w rozporządzeniu z 2016 r. sposobu ustalania opłaty, § 4 ust. 1 tego rozporządzenia nie wyznacza, wespół z przepisami jego części szczegółowej, wysokości opłat za czynności adwokackie adwokata udzielającego pomocy prawnej z urzędu w konkretnych rodzajach spraw, lecz jedynie odsyła do tychże przepisów. Reguła, iż podstawowe, niezmodyfikowane na podstawie § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., stawki za czynności adwokackie

adwokatów udzielających pomocy prawnej z urzędu są niższe niż stawki za czynności zastępstwa procesowego adwokatów ustanowionych z wyboru (co jest istotą zarzutów Skarżącego), może być zrekonstruowana wyłącznie na podstawie szczegółowych unormowań rozdziałów 2-4 rozporządzenia z 2016 r. W wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21 (OTK ZU z 2023 r., seria A, poz. 20) Trybunał Konstytucyjny, rozpoznając skargę konstytucyjną, w której zakwestionowano przepisy § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 w związku z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2016 r., stwierdził, że „§ 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. jedynie ogólnie zakreśla ramy przepisów, na podstawie których przyznawane ma być wynagrodzenia adwokatowi świadczącemu pomoc prawną z urzędu. Konkretnie stawki wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu zostały natomiast uregulowane w przepisach zawartych w rozdziałach 2-4 tego (...) aktu normatywnego i dopiero na podstawie odnośnych przepisów adwokatom przyznawane jest wynagrodzenie” (*ibidem*). Wedle Trybunału, ust. 1 i 2 § 4 rozporządzenia z 2016 r., jako niezastosowane w sprawie skarżącego, nie spełniają wymogu z 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”), co przekłada się na umorzenie postępowania w odniesieniu do badania konstytucyjności § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2016 r. Identyczna sytuacja zachodzi w przedmiotowej sprawie, zatem w zakresie § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. postępowanie podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust.1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

Po drugie, zaskarżony przepis § 8 rozporządzenia określa wysokość opłaty uzależnionej od wartości przedmiotu sprawy, uszczegółowioną w kolejnych dziewięciu punktach tego paragrafu przez odniesienie do wskazanych w nich przedziałów wartości sprawy. Skarżący zakwestionował cały § 8 rozporządzenia, mimo że w jego sprawie zastosowano pkt 5 § 8 rozporządzenia z 2016 r.,

tj. stawkę opłaty w kwocie 2 400 zł za pomoc prawną w sprawie o wartości jej przedmiotu „powyżej 10 000 do 50 000 zł”.

Trybunał poddaje kontroli konstytucyjności konkretną normę, która stała się podstawą wydania ostatecznego orzeczenia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (*vide* – postanowienia: z dnia 21 lipca 2009 r., sygn. SK 61/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 120; z dnia 20 marca 2013 r., sygn. SK 66/12, OTK ZU nr 3/A/2013, poz. 35 i z dnia 28 czerwca 2022 r., sygn. SK 2/21, OTK ZU z 2022 r., seria A, poz. 44). Jak wynika z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem skargi konstytucyjnej może być tylko taka norma prawna, na podstawie której sąd rozstrzygnął – w konkretnym stanie faktycznym – o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego określonych w Konstytucji (*vide* – wyrok z dnia 11 maja 2011 r., sygn. SK 11/09, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 32). Ograniczenie zakresu trybunalskiej oceny wynika w sposób konieczny z konkretnego charakteru kontroli dokonywanej w trybie skargowym. Jej zakres jest determinowany przez wskazanie konstytucyjnej wolności lub prawa, których naruszenie zarzuca skarżący, a te z kolei należy zweryfikować, odwołując się do stanu faktycznego, na tle którego została wniesiona skarga (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. SK 3/16, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 32). Uwzględniając zatem charakter kontroli konstytucyjności inicjowanej skargą konstytucyjną, której zakres wyznacza nie tylko przedmiot zaskarżenia określony w *petitum* skargi, ale także konkretny stan faktyczny sprawy, na tle którego ją wywiedziono, oraz konkretna norma prawna zastosowana w tej sprawie, postępowanie w zakresie § 8 pkt 1-4 i 6-9 rozporządzenia z 2016 r. podlega umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust.1 pkt 2 u.o.t.p.TK).

W odniesieniu do § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. zarzut Skarżącego wskazuje, iż przedmiotem konstytucyjnych wątpliwości jest w istocie pominięcie

ustawodawcze, polegające na nieuwzględnieniu w kwestionowanym przepisie regulacji określającej wysokość opłaty za postępowanie zażaleniowe przed sądem rejonowym. Geneza owego „pominięcia” tkwi – jak sugeruje Skarżący – w zmianach ustawodawczych w zakresie procedury cywilnej.

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U poz. 1469; dalej: „nowelizacja k.p.c. z 2019 r.”) znacznie rozszerzyła zakres zaskarżania orzeczeń sądowych w drodze tzw. „zażalenia poziomego”, którego istota polega na rozpoznawaniu zażaleń z pominięciem zasady dewolutywności. Nowelizacja k.p.c. z 2019 r. dopuściła w szczególności tę formę zażalenia w odniesieniu do postanowień sądu pierwszej instancji. W art. 394^{1a} § 1 k.p.c. wymieniono postanowienia sądu pierwszej instancji, od których przysługuje zażalenie do innego składu tego sądu. Jednocześnie, w art. 394 § 1 k.p.c., ustawodawca znacznie ograniczył katalog postanowień sądu pierwszej instancji, na które przysługuje zażalenie dewolutywne – do sądu drugiej instancji. Zatem w obowiązującym stanie prawnym listę zaskarżalnych postanowień sądu pierwszej instancji określają łącznie przepisy art. 394 § 1 i art. 394^{1a} § 1 k.p.c., przy czym zmiana postaci zażalenia z dewolutywnego na „poziome” (postanowienia wskazane w art. 394^{1a} § 1 k.p.c. dotyczą zasadniczo materii, które w poprzednim stanie prawnym, tj. sprzed wejścia w życie nowelizacji k.p.c. z 2019 r., podlegały zaskarżeniu zażaleniem do sądu drugiej instancji) nie obejmuje postanowień kończących postępowanie w sprawie, lecz te dotyczące kwestii incydentalnych, które – zdaniem ustawodawcy – nie wymagają kontroli instancyjnej sądu drugiej instancji.

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.c., sądy rejonowe rozpoznają (w pierwszej instancji) wszystkie sprawy z wyjątkiem spraw, dla których zastrzeżona jest właściwość sądów okręgowych. Przepis art. 394^{1a} § 1 k.p.c. dotyczy zatem najczęściej postanowień wydanych przez sąd rejonowy, od których zażalenia rozpoznaje tenże sąd, lecz w innym składzie.

Motywy wprowadzenia do procedury cywilnej regulacji zawartej w art. 394^{1a} § 1 k.p.c. wyjaśniono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, w którym stwierdzono, że „[c]elem postępowania zażaleniowego jest poddanie kontroli rozstrzygnięcia sądu w kwestii incydentalnej, ważnej, ale nie rozstrzygającej dla procesu cywilnego. W obecnym modelu postępowania cel ten nie zostaje osiągnięty w pełni. Do tej oceny uprawnia obserwacja, że postępowanie zażaleniowe z punktu widzenia całokształtu procesu cywilnego ma co do zasady znaczenie pomocnicze – a tymczasem czas trwania postępowania zażaleniowego zbliża się do czasu rozpoznania apelacji. Doświadczenia praktyki wskazują także na skutek uboczny postępowania zażaleniowego polegający na wykorzystywaniu go do przewlekania postępowania głównego. Nadto w toku postępowania zażaleniowego sąd drugiej instancji zostaje zmuszony do zajmowania się kwestią drobną, o nikłej wadze procesowej i stopniu komplikacji (...). Nowelizacja zakłada, że ponowna ocena kwestii incydentalnej nie powinna co do zasady łączyć się z przeniesieniem sprawy do sądu wyższej instancji. Wprowadzona zostaje zasada rozpoznawania spraw incydentalnych przez sąd tej samej instancji – z wyjątkiem dla orzeczeń w taki czy inny sposób kończących postępowanie lub przerywających bieg postępowania w danym sądzie. Pozwoli to wyraźnie rozgraniczyć kompetencje sądu pierwszej i drugiej instancji, temu drugiemu pozostawiając merytoryczną kontrolę wyniku postępowania sądowego i odciążając go od rozstrzygania kwestii drobnych. Jednocześnie rozszerzenie «zażalenia poziomego» obniża koszty postępowania (przekazywanie akt sądowych) oraz redukuje trudności organizacyjne. Co ważne, proponowane zmiany opierają się na rozszerzeniu już istniejącej instytucji «zażalenia poziomego». Nie jest więc to zmiana rewolucyjna, a ewolucyjna. «Zażalenie poziome» jest instytucją stosowaną, okrzepłą i nie sprawia kłopotów orzecznich. Wydaje się więc zasadne by rozszerzyć zakres jego stosowania w sądach” (druk nr 3137/VIII kadencja, s. 86-87). Deklarowane przez projektodawcę cele zmiany charakteru zażalenia na postanowienia wymienione

w art. 394^{1a} § 1 k.p.c. znajdują pełne potwierdzenie w piśmiennictwie, w którym podkreśla się, że pozioma zaskarżalność pewnych postanowień niewątpliwie będzie sprzyjać sprawniejszemu przebiegowi postępowania w związku z zaniechaniem przedstawiania akt sprawy sądowi wyższej instancji w celu rozpoznania środka zaskarżenia (*vide* – M. Romańska, teza 3 do art. 394^{1a}, [w:] T. Zembrzusi [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Koszty sądowe w sprawach cywilnych. Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Przepisy przejściowe. Komentarz do zmian. Tom I i II*, LEX/2020). Rezygnacja z dewolutywności zażaleń na postanowienia sądu pierwszej instancji dotyczące pewnych, incydentalnych, wymienionych w art. 394^{1a} § 1 k.p.c., kwestii, nie pociągnęła jednak za sobą żadnych istotnych zmian konstrukcyjnych czy proceduralnych, które upoważniałyby do ujmowania zażaleń do sądu drugiej instancji oraz „zażaleń poziomych” jako kategoryalnie odmiennych środków zaskarżenia. Zgodnie z art. 394^{1a} § 2 k.p.c., do postępowania zażaleniowego wszczętego na podstawie art. 394^{1a} § 1 k.p.c. stosuje się odpowiednio art. 394 § 2 i 3 oraz art. 395-397 k.p.c., co oznacza, że do zażalenia poziomego stosuje się reguły obowiązujące przy zażaleniu dewolutywnym, które odnoszą się do trybu i terminu wniesienia zażalenia oraz wymagań formalnych (*vide* – M. Manowska, teza 11 do art. 394^{1a}, [w:] M. Manowska [red.], *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1 – 477¹⁶*, LEX/el. 2022).

Przepis § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. stanowi:

„§ 16. (...) 2. *Oplaty wynoszą za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym:*

- 1) *przed sądem okręgowym – 25% opłaty, a jeżeli w pierwszej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 50% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 60 zł;*

- 2) *przed sądem apelacyjnym lub przed Sądem Najwyższym – 50% opłaty, a jeżeli w poprzedniej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 75% opłaty, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł.*”

Należy zauważyć, iż w identyczny – konstrukcyjnie – sposób unormowano stawki minimalne za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym w sprawach cywilnych w rozporządzeniu z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (dotyczącym stawek minimalnych opłat za czynności adwokata ustanowionego „z wyboru”):

„§ 10. (...) 2. Stawki minimalne wynoszą za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym:

- 1) *przed sądem okręgowym – 25% stawki minimalnej, a jeżeli w pierwszej instancji nie prowadził sprawy ten sam adwokat – 50% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 120 zł;*
- 2) *przed sądem apelacyjnym lub przed Sądem Najwyższym – 50% stawki minimalnej, a jeżeli w poprzedniej instancji sprawy nie prowadził ten sam adwokat – 75% stawki minimalnej, w obu przypadkach nie mniej niż 240 zł.*”

W obu rozporządzeniach brak więc odrębnej, szczegółowej regulacji dotyczącej opłaty (względnie – stawki minimalnej) za prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym. Stwierdzenie to już w tym miejscu dyskwalifikuje *a limine* zawarty w skardze konstytucyjnej, powołany wraz z wzorcem kontroli z art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, argument o naruszeniu przez § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., w którym nie uregulowano wprost wynagrodzenia za pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym, zasady równości „poprzez rządzającą dysproporcję wynagrodzenia pomiędzy adwokatami pełniącymi swe obowiązki jako pełnomocnicy z wyboru, a adwokatami pełniącymi swe obowiązki jako pełnomocnicy z urzędu” (skarga konstytucyjna, s. 8). W obu rozporządzeniach brak jest bowiem szczególnych regulacji określających stawkę minimalną

lub opłatę za „prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym”. Na gruncie forsowanej przez Skarżącego tezy o pominięciu legislacyjnym zarzut naruszenia zasady równości jest więc oczywiście bezzasadny.

Warto w tym miejscu też przypomnieć, iż tożsamy brak odrębnego unormowania opłaty (stawki minimalnej) za prowadzenie sprawy w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym charakteryzuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.) [§ 10 ust. 2] oraz rozporządzenie 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.) [§ 16 ust. 2].

Należy także odrzucić twierdzenie Skarżącego, iż brak w § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. jest niekonstytucyjnym pominięciem legislacyjnym. Nie da się wprawdzie *a priori* odrzucić sugerowanej przez Skarżącego możliwości, że kwestionowany brak uregulowania opłaty za „prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym” jest skutkiem „przeoczenia” opisanych wyżej zmian w Kodeksie postępowania cywilnego. Rozważanie tego „przeoczenia” w kontekście ewentualnego pominięcia legislacyjnego musiałoby być jednak poprzedzone bezspornym ustaleniem, że owo „przeoczenie” doprowadziło do pozostawienia poza jakąkolwiek regulacją prawną zagadnienia opłaty za „prowadzenie spraw w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym”.

W piśmiennictwie zauważono, że przepisy rozporządzenia z 2016 r. nie mają charakteru regulacji wyczerpującej. Wskazuje na to m.in. treść jego § 5, zgodnie z którym „[w]ysokość opłat w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę opłatę w sprawach najbardziej zbliżonego rodzaju”. Rozporządzenie nie formułuje zatem listy *numerus clausus* czynności adwokackich, a jego przepisy powinny być interpretowane w sposób możliwie najpełniej zapewniający realizację zasad wyrażonych w ustawach, na podstawie

i w celu wykonania których zostały ustanowione. Brak jest wystarczających racji, aby odmawiać adwokatowi wynagrodzenia, o ile tylko udzielił on stronie, dla której został ustanowiony z urzędu, pomocy prawnej, która w myśl art. 4 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r., poz. 1184 ze zm.; dalej: „Prawo o adwokaturze”) nie wyczerpuje się w spełnionym zastępstwie procesowym, ale również polega na udzielaniu porad prawnych i sporządzaniu opinii prawnych (*vide* – A. Partyk i T. Partyk, uwagi do § 5, [w:] *Rozporządzenie w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu. Komentarz*, LEX/el. 2016 i K. Kwapisz, uwagi do § 5, [w:] *Oplaty za czynności adwokackie. Komentarz*, LEX/2011). Sformułowano też ogólną tezę, iż rozstrzygnięcie wątpliwości co do odpowiedniego zastosowania danego przepisu powinno następować według dwóch reguł interpretacyjnych: ścisłego rozumienia regulacji o charakterze wyjątkowym oraz ustalania podobieństwa materialnego przedmiotów postępowań, przy uwzględnieniu jednak trybu postępowania (*vide* – uwagi do § 20, A. Partyk i T. Partyk, *Oplaty za czynności adwokackie. Komentarz*, LEX/el. 2021). Jak wskazano w doktrynie, już „[p]rzy redagowaniu (...) rozporządzeń założono zatem z góry, że nie zostaną w nich uregulowane stawki wynagrodzenia należnego fachowym pełnomocnikom we wszystkich sprawach, jakie mogą być rozpoznawane między innymi w postępowaniu cywilnym. Na wypadek rozstrzygnięcia w sprawie, dla której w rozporządzeniach nie określono żadnej stawki, organy postępowania cywilnego zostały wyposażone w uprawnienie do samodzielnego ustalenia poziomu wynagrodzenia pełnomocnika. Jednocześnie nałożono na te organy obowiązek respektowania w takiej sytuacji stawek, które zostały ustanowione dla spraw o najbardziej zbliżonym rodzaju, co w pełni odpowiada mechanizmowi, jaki jest wykorzystywany przy posługiwaniu się metodą analogii” (M. Walasik, *Pojęcie i przedmiot prawa procesowego cywilnego*, [w:] *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013, LEX). Te doktrynalne ustalenia znajdują odzwierciedlenie

w orzecznictwie Sądu Najwyższego, sądów powszechnych i sądów administracyjnych (*vide* – wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 21 kwietnia 2021 r., sygn. I ACa 558/19, LEX nr 3188389 oraz postanowienia: Sądu Najwyższego – z dnia 22 listopada 2017 r., sygn. V KK 147/17, OSNKW nr1/2018, poz. 11, z dnia 23 stycznia 2020 r., sygn. PZ 26/19, LEX nr 2783238 i z dnia 12 marca 2020 r., sygn. I CO 97/19, LEX nr 3168894; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego: w Gliwicach – z dnia 27 września 2016 r., sygn. II SA/Gl 1206/15, LEX nr 2117175, w Gorzowie Wielkopolskim – z dnia 7 września 2020 r., sygn. I SA/Go 418/13, LEX nr 3050804, w Katowicach – z dnia 20 marca 2018 r., sygn. III AUz 136/18, LEX nr 2472457 i we Wrocławiu – z dnia 6 września 2017 r., sygn. III SA/Wr 306/17, LEX nr 2359417)

Podsumowując: brak w zaskarżonym przepisie § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. odrębnego uregulowania opłaty za prowadzenie sprawy w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym nie może być w ogóle uznany za równoznaczny z nieuregulowaniem tej materii w rozporządzeniu z 2016 r., gdyż konstrukcja tego aktu normatywnego, zakładająca niemożność precyzyjnego i detalicznego określenia opłaty we wszystkich sprawach, jakie mogą być rozpoznawane, między innymi w postępowaniu cywilnym, przewiduje mechanizm ustalania wysokości opłaty w takich nieuregulowanych wprost sprawach. Wobec tego rozważanie, czy ów, wskazany przez Skarżącego, „brak” jest zaniechaniem czy pominięciem prawodawczym, jest zbędne, a w konsekwencji ocena konstytucyjności „nieuwzględnienia (...) wynagrodzenia w «poziomym» postępowaniu zażaleniowym” (skarga konstytucyjna, s. 8) – bezprzedmiotowa. Postępowanie w tym zakresie podlega zatem umorzeniu z uwagi na niedopuszczalność wydania orzeczenia (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.t.p.TK). Na wniosek ten nie ma wpływu fakt, iż w sprawie Skarżącego Sąd Rejonowy w Ż... przedstawił odmienną, od wskazanej wyżej, wykładnię przepisu § 16 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. i – w rezultacie – odmówił przyznania Skarżącemu wynagrodzenia za prowadzenie

sprawy w postępowaniu zażaleniowym przed sądem rejonowym. Trybunał Konstytucyjny jest sądem prawa, a jego kognicji nie podlegają akty sądowego stosowania prawa w konkretnej sprawie.

Przedmiotem kontroli w przedmiotowej sprawie może być zatem § 8 pkt 5 rozporządzenia z 2016 r., któremu zarzucono niezgodność 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 orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że świadczenie usług przez adwokata ma charakter odpłatny, zatem wywiązywanie się przez adwokata z obowiązków zawodowych jest wykonywaniem pracy na rzecz określonego podmiotu i z istoty swej musi wiązać się z zapłatą wynagrodzenia, które – poza zwrotem wydatków poniesionych przez pełnomocnika w związku z jego działaniem w postępowaniu przed organami władzy publicznej – stanowi też formę pieniężnej gratyfikacji za wykonaną pracę, i to niezależnie od sposobu powstania stosunku prawnego, w ramach którego ta praca jest wykonywana. Zwrot kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jest jednym z elementów wynagrodzenia za usługi wykonywane przez adwokata lub radcę prawnego i podlega ochronie właściwej dla praw majątkowych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, OTK ZU nr 9/A/2012, poz. 110). Wynagrodzenie adwokatów za pomoc prawną udzieloną z urzędu stanowi ich prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, zatem sposób jego określenia oraz jego wysokość winny spełniać formalne i materialne wymagania, jakie ustanawia Konstytucja (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15, OTK z 2016 r., seria A, poz. 47). Z wymagań tych wynika m.in., że na ustawodawcy spoczywa nie tylko pozytywny obowiązek stanowienia przepisów i procedur udzielających

ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać tej ochrony lub też ją ograniczać.

Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być traktowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, bowiem wynikają z niego analogiczne konsekwencje prawne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 68). Aby zatem obalić domniemanie konstytucyjności unormowania, któremu zarzucono niezgodność z art. 64 ust. 2 Konstytucji, należy wykazać, że mamy do czynienia z podmiotami podobnymi, a zróżnicowanie ich sytuacji jest arbitralne i nie znajduje uzasadnienia w innych wartościach konstytucyjnych. W aspekcie przedmiotowym równość, o której mowa w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, nie oznacza jednakowej intensywności ochrony w odniesieniu do poszczególnych kategorii praw majątkowych, lecz odnosi się do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W aspekcie podmiotowym zasada wyrażona w art. 64 ust. 2 Konstytucji oznacza natomiast, że ochroną objęty jest każdy, komu przysługuje dane prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe i przymioty. Tak więc w świetle wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 Konstytucji wskazanie cechy relewantnej wyodrębnienia grup podmiotów pozwala na ocenę, czy rzeczywiście mamy do czynienia z podmiotami podobnymi. Jej identyfikacja pozwala zaś na dokonanie porównania ich sytuacji prawnej i ustalenie, czy zróżnicowanie tej sytuacji jest uzasadnione. Nie każda bowiem odmienność uregulowania sytuacji prawnej określonych podmiotów będzie stanowiła naruszenie zasady równości ochrony praw majątkowych. Zróżnicowanie jest – z konstytucyjnego punktu widzenia – niedopuszczalne, jeżeli zostało wprowadzone arbitralnie, a zatem nie znajduje uzasadnienia w innych zasadach i wartościach, o których mowa w Konstytucji (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 maja 2019 r., sygn. SK 31/17, OTK ZU z 2019 r., seria A, poz. 21).

Jak wielokrotnie wskazał Trybunał, art. 64 ust. 2 Konstytucji nie tylko nawiązuje do zasady równości, ale też daje wyraz ogólnemu stwierdzeniu, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej (*vide* – wyroki z dnia 13 kwietnia 1999 r., sygn. K. 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40 oraz z dnia 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29). Gwarancja ochrony nie jest jednolita dla wszelkich kategorii praw majątkowych, gdyż jej różny zakres wynika z treści i konstrukcji poszczególnych praw, a równość ochrony powinna być odnoszona do praw tej samej kategorii (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1999 r., sygn. K. 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94).

Skarżący, zarzucając kwestionowanemu unormowaniu to, że narusza ono prawo do równej dla wszystkich ochrony praw majątkowych, wskazał zarazem, iż § 8 pkt 5 rozporządzenia z 2016 r. narusza także zasadę równego traktowania (art. 32 ust.1 zdanie pierwsze Konstytucji). Ponadto wskazał, że zaskarżone unormowanie pozostaje w sprzeczności z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej. Przepis ten nie wyraża w sposób odrębny wolności lub praw. Czyni to jedynie w sposób uzupełniający, ściśle związany z innymi normami konstytucyjnymi. Naruszenie art. 31 ust. 3 Konstytucji ma więc miejsce tylko w sytuacji, w której można w pierwszej kolejności stwierdzić, że w ogóle doszło do ingerencji w treść wolności lub praw proklamowanych w innych przepisach Konstytucji. Dopiero po pozytywnym rozstrzygnięciu tej kwestii można przejść do analizy, czy miało miejsce naruszenie samego art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 33).

Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności

publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny, do art. 31 ust. 3 Konstytucji należy odwołać się w sytuacji konfliktu wartości: z jednej strony konstytucyjnego prawa lub wolności, która ma podlegać ograniczeniom, z drugiej strony – wartości wskazanych w tym przepisie, które, jako przesłanki materialne, powyższe ograniczenia mogą uzasadniać. Samo uzasadnienie wskazanymi przesłankami nie jest jednak wystarczające dla uznania dopuszczalności ograniczenia konstytucyjnego prawa lub wolności. Konieczność ograniczenia zależy bowiem od rezultatu tzw. testu proporcjonalności, którego istota sprowadza się do odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana oraz 3) czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. P 13/18, *op. cit.*; por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 maja 2018 r., sygn. SK 8/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 34). Dodatkowym, formalnym kryterium dopuszczalności ograniczeń konstytucyjnych wolności lub praw jest zasada wyłączności ustawy, którą należy rozumieć m.in. jako niedopuszczalność przyjmowania w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej swobodę normowania ostatecznego kształtu owych ograniczeń, a w szczególności wyznaczania ich zakresu (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 2018 r., sygn. SK 19/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 42; podobnie w wyroku z dnia 6 czerwca 2018 r., sygn. K 53/16, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 38).

Przepisy art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji – jak wynika z *petitum* skargi oraz jej uzasadnienia – powołane zostały przez Skarżącego jako „związkowe” wzorce kontroli do art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Ar-

gumentacja Skarżącego prowadzi też do wniosku, że w niniejszej sprawie powołanie art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji stanowiło konkretyzację zarzutów ograniczenia równej ochrony praw majątkowych.

Art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji stanowi, że „[r]ozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania”. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że konstrukcję rozporządzenia, jako aktu wykonawczego do ustawy, determinują trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej) i szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, a więc – w celu wykonania ustawy. Po trzecie wreszcie, rozporządzenie nie może być sprzeczne z normami Konstytucji, aktem ustawodawczym, na podstawie którego zostało wydane, a także ze wszystkimi obowiązującymi aktami ustawodawczymi, które w sposób bezpośredni regulują materie będące przedmiotem rozporządzenia. Innymi słowy, warunki powyższe oznaczają zakaz wydawania rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2017 r., sygn. U 1/14, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 5). Akt wykonawczy musi być ściśle związany z wolą ustawodawcy, czyli pozostawać w związku merytorycznym i funkcjonalnym w stosunku do rozwiązań ustawowych. Wymaganie wydania rozporządzenia „w celu wykonania ustawy” (o czym stanowi art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji) oznacza bowiem nakaz ścisłego powiązania rozporządzenia z treścią ustawy i traktowania rozporządzenia wyłącznie jako instrumentu służącego wykonaniu woli ustawodawcy (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 lutego 2017 r., sygn. U 2/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 6). W tym sensie nie tylko treść, ale i cel rozporządzenia są zdeterminowane

przez cel wykonywanej ustawy. Wymóg ten wskazuje jednoznacznie na wykonawczy charakter rozporządzenia, „wydanego na podstawie ustawy i w celu jej wykonania”, który jednocześnie odróżnia ten akt od aktów samoistnych (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2015 r., sygn. K 2/13, OTK ZU nr 7/A/2015, poz. 100).

Wzorzec konstytucyjny z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji nie odnosi się wprost do konstytucyjnych wolności i praw, których naruszenie warunkuje wszczęcie postępowania w trybie skargi konstytucyjnej. W swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, w sprawach inicjowanych skargą konstytucyjną, wyjątkowo dopuszczał jednak powołanie – jako wzorca kontroli – art. 92 ust. 1 (*vide* – wyroki: z dnia 21 czerwca 2004 r., sygn. SK 22/03, OTK ZU nr 6/A/2004, poz. 59; z dnia 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 84; z dnia 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 103; z dnia 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 153; z dnia 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 100; z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43) jako wzorca „głównego” albo „związkowego”, jeżeli przemawiały za tym okoliczności sprawy oraz poruszony problem konstytucyjny.

Argumentacja przedstawiona w przedmiotowej skardze konstytucyjnej wskazuje na związek pomiędzy naruszeniem zasady równej ochrony praw majątkowych a treścią art. 92 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, skoro podstawą rozstrzygnięcia wobec Skarżącego był przepis rozporządzenia z 2016 r. o treści, która – jak twierdzi Skarżący – wykracza poza upoważnienie ustawowe.

Przed merytoryczną oceną zasadności zarzutów przedstawionych kwestionowanej regulacji konieczne jest przypomnienie podstawowych ustaleń, jakie Trybunał Konstytucyjny poczynił w wyrokach z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21 (*op. cit.*) oraz z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU

z 2020 r., seria A, poz. 13), a także w postanowieniach sygnalizacyjnych, wydanych w następstwie obu wskazanych wyroków: z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20 (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 14) i z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. S 2/22 (OTK ZU z 2023 r., seria A, poz. 21). Wszystkie te orzeczenia dotyczyły bowiem tego samego co w przedmiotowej skardze konstytucyjnej problemu konstytucyjnego, tj. zróżnicowania wysokości wynagrodzenia adwokatów ustanowionych z urzędu oraz adwokatów „z wyboru”. Należy w tym miejscu również zaznaczyć, iż wyrok z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, dotyczył przepisów § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r., które normują stawki opłaty dla adwokatów ustanowionych obrońcami z urzędu w określonych przez te przepisy rodzajach spraw karnych. Mimo więc identyczności problemu konstytucyjnego oraz aktu normatywnego, zawierającego uznane za niekonstytucyjne przepisy, przedstawionych zarzutów oraz wzorców kontroli, powołanych zarówno przez Skarżącego, jak i wskazanych w sentencji wzmiankowanego wyroku, brak jest tożsamości przepisów, których konstytucyjność badano w sprawie SK 78/21 z regulacją poddaną kontroli w przedmiotowej sprawie. To wyłącza możliwość zastosowania zasady *ne bis in idem*. Ważne jest również i to, że Trybunał Konstytucyjny, orzekając w sprawie SK 78/21, wyraźnie i bezpośrednio nawiązał do swego wcześniejszego wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. K 66/19, przywołując i powielając podstawowe, uczynione w nim ustalenia. Dlatego omówienie wskazanych wyżej rozstrzygnięć należy rozpocząć od tego właśnie orzeczenia.

Wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, Trybunał orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801; dalej : „rozporządzenie z 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że w rozporządzeniu z 2015 r. przyjęto inny niż w obecnie obowiązującym rozporządzeniu z 2016 r. model regulacji opłat za czynności adwokata ustanowionego z urzędu w sytuacji, gdy koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa. Zgodnie bowiem z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., opłatę za czynności adwokata ustanowionego z urzędu ustalało się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie mogła ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Opłaty za czynności adwokatów, świadczących pomoc prawną z urzędu, określone w rozdziałach 2-4 rozporządzenia z 2015 r., miały więc charakter opłat maksymalnych. Ich wysokość odpowiadała *de facto* wysokości opłat minimalnych, wynikających z rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Ustalenie opłaty w wysokości 1/2 opłaty maksymalnej, określonej dla danego rodzaju sprawy w szczegółowych przepisach rozporządzenia z 2015 r., stanowiło regułę i zarazem punkt wyjścia do ewentualnego podwyższenia opłaty w przypadku zaistnienia szczególnych, uzasadniających to okoliczności, jednak tylko do nieprzekraczalnego pułapu wyznaczonego właśnie przez opłatę maksymalną. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu lub z wyboru następowało zatem nie – jak w rozporządzeniu z 2016 r. – w związku z odmiennym określeniem wysokości opłat za poszczególne rodzaje spraw, lecz na podstawie przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., a ściślej – wskutek zastosowania wynikającej z niego reguły. I to ten właśnie przepis uznano w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., za niekonstytucyjny, przyjmując, że w nim właśnie tkwi źródło zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc „z urzędu” i „z wyboru”.

Trybunał, stwierdzając w sprawie SK 66/19, że „[i]stota zarzutu skarżącego sprowadza się do wprowadzenia przez Ministra Sprawiedliwości na poziomie rozporządzenia wykonawczego do prawa o adwokaturze – mimo braku ku temu podstaw w ustawie – regulacji dyskryminującej, w zakresie przysługującego im wynagrodzenia, adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu w stosunku

do adwokatów, którzy reprezentują strony (uczestników postępowania) z wyboru” (*op. cit.*), uznał, iż „[a]dwokaci 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” (*op. cit.*). Dalej Trybunał zauważył, iż „[a]naliza statusu adwokatów 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 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, jest więc niedopuszczalne” (*op. cit.*). Trybunał nie tylko nie dostrzegł żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja, ale również stwierdził brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie pełnomocników w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu. Zdaniem Trybunału, § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. „jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawęży kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (narusza upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia usta-

wodawcy w tym przedmiocie, pogarsza sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu” (*op. cit.*). Ani z analizy art. 29 ust. 2 Prawa adwokaturze, ani z pozostałych przepisów tej ustawy nie można – jak wskazuje Trybunał – na gruncie językowym czy celowościowym „wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów w reżimie rozporządzenia z 2015 r. w porównaniu do (...) [rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie]. W tym przypadku zróżnicowanie w akcie podustawowym wysokości wynagrodzenia w zależności 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 (*op. cit.*).

Utrata mocy obowiązującej przez § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, spowodowała skutek, polegający na tym, że „przy zasądzaniu kosztów pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu zastosowanie będą mieć stawki maksymalne określone w §§ 8-21 rozporządzenia z 2015 r.” (*op. cit.*). Oznacza to, że wysokość opłaty za czynności adwokata z urzędu, w sytuacji, gdy koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponosił Skarb Państwa, miała odpowiadać wysokości opłaty maksymalnej, określonej za konkretny rodzaj sprawy (a nie 1/2 tej wysokości, jak przewidywał niekonstytucyjny § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r.).

Wyrok w sprawie SK 66/19 zapadł, gdy obowiązywało już rozporządzenie z 2016 r., w którym – jak powiedziano – prawodawca posłużył się inną metodą regulacji, tj. określeniem opłat za czynności adwokatów ustanowionych z urzędu za poszczególne rodzaje spraw w wysokości stanowiącej – z reguły – 1/2 odpowiadających im opłat minimalnych w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie. Zdaniem Trybunału, w aktualnym stanie prawnym zróżnicowanie mechanizmu wynagradzania adwokatów i radców prawnych w sprawach wymagających dużego nakładu pracy (zawiłych) nie ma umocowania na gruncie –

odpowiednio – art. 29 ust. 2 i art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 2 i art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1166 ze zm.; dalej: „u.r.p.”). Z tego względu Trybunał, postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność usunięcia uchybień w § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia z 2016 r. oraz w § 4 ust. 2 *in principio* 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) polegających na bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru (*op. cit.*). W uzasadnieniu tego postanowienia podkreślono, że chodzi o konieczność wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które – w swej istocie – w sposób dyskryminujący dla pełnomocników ustanowionych z urzędu regulują kwestię ich podwyższonego wynagrodzenia.

Wyrokiem z dnia 20 grudnia 2022 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 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 są niższe od stawek w tych samych sprawach dla adwokatów ustanowionych obrońcami z wyboru. Trybunał podtrzymał w pełni ustalenia poczynione w omówionym wyżej wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., dając temu dobitnie wyraz w konkluzji uzasadnienia wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r., stwierdzając, że „[w] ślad za wyrokiem z 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19 niniejszy wyrok ponownie podważa różnicowanie pozycji pełnomocników profesjonalnych w zależności od tego, w jakiej formie świadczą oni pomoc prawną, tj. z wyboru czy z urzędu. Trybunał zdecydował przy tym – również po raz kolejny – (...) odrębnym postanowieniem sygnalizacyjnym zwrócić uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na konieczność zrównania regulacji w przedmiocie

wynagradzania pełnomocników z urzędu z regulacjami dotyczącymi pełnomocników z wyboru” (*op. cit.*).

Warto zwrócić uwagę, w jaki sposób Trybunał określił skutki swego wyroku z dnia 20 grudnia 2022 r. Otóż – jak stwierdził Trybunał – «[b]ezpośrednim skutkiem niniejszego wyroku jest utrata mocy obowiązującej § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. Od dnia opublikowania orzeczenia (...), zamiast wskazanych przepisów, podstawę zasądzenia wynagrodzenia obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym stanowić będą odpowiednio: § 11 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia [w sprawie opłat za czynności adwokackie – przyp. wł.] z 2015 r. (por. zamiast wielu: postanowienie SN z 15 grudnia 2021 r., sygn. akt V KK 549/20, LEX nr 3322628; wyrok SA w Gdańsku z 20 lipca 2022 r., sygn. akt II AKa 160/22, LEX nr 3435966; wyrok SO w Szczecinie z 31 marca 2021 r., sygn. akt IV Ka 85/21, LEX nr 3174778; por. także: B. Nita-Światłowska, *Orzekanie o kosztach za pomoc prawną z urzędu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.2020 r.*, SK 66/19, „Przegląd Sądowy” nr 5/2022, s. 59; M. Florczak-Wątor, *O niekonstytucyjności zasad wynagradzania radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu i wynikających z tego skutkach prawnych*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” nr 2/2022, s. 156-157)» [*op. cit.*].

W postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. S 2/22, Trybunał Konstytucyjny zwrócił Ministrowi Sprawiedliwości uwagę na obowiązek „usunięcia uchybień w rozporządzeniu (...) z 2016 r. (...) oraz w rozporządzeniu 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.), polegających na nieuzasadnionym zróżnicowaniu zasad wynagradzania pełnomocników lub obrońców ustanowionych z urzędu względem pełnomocników lub obrońców ustanowionych z wyboru, a w konsekwencji – konieczność podwyższenia stawek

dla pełnomocników lub obrońców ustanowionych z urzędu do stawek przewidzianych dla pełnomocników lub obrońców ustanowionych z wyboru” (*op. cit.*).

Choć *prima facie* może się wydawać, że powołane rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego (w szczególności wyrok z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. SK 78/21, dotyczący rozporządzenia z 2016 r.), w sposób oczywisty determinują kierunek rozstrzygnięcia również w przedmiotowej sprawie, to jednak trzeba podkreślić, iż wyroki zapadłe w sprawach SK 66/19 i SK 78/21 i postanowienia o sygn. S 1/20 oraz S 2/22 nie są jedynymi wypowiedziami orzeczniczymi polskiego Sądu Konstytucyjnego, których przedmiotem była kwestia zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pełnomocników profesjonalnych ustanowionych z urzędu i „z wyboru”. Należy oczywiście pamiętać, że wcześniejsze orzeczenia Trybunału zapadały na gruncie nieobowiązujących obecnie rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 461) i w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2013 r., poz. 490). Powołane akty prawne regulowały, w odniesieniu do – odpowiednio – adwokatów i radców prawnych, zarówno stawki minimalne za czynności adwokackie i wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, jak również szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Rozporządzenia te stanowiły zatem akty wykonawcze realizujące trzy odrębne – zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze i w art. 22³ ust. 2 oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 u.r.p. – upoważnienia. Reprezentowały tym samym, zarzucony obecnie, model łącznej, tj. w jednym akcie wykonawczym, realizacji wszystkich trzech wymienionych delegacji ustawowych

[model ten był stosowany również we wcześniejszym rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. Nr 154, poz. 1013 ze zm.)]. Zwrócenie uwagi na tę okoliczność jest uzasadnione m.in. z tego względu, iż – zapewne również wskutek łącznego unormowania materii powierzonych do szczegółowego uregulowania Ministrowi Sprawiedliwości – określone w rozporządzeniach z 2002 r. stawki minimalne za czynności adwokackie (oraz za czynności radców prawnych) w poszczególnych typach spraw stanowią punkt wyjścia (bazę) do określenia zarówno wysokości opłaty za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, będącej podstawą do zasądzenia przez sąd kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, jak również ustalenia kosztów ponoszonej przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Odnośnie do pierwszej sytuacji rozporządzenia z 2002 r. przewidywały jednak, że – zasądzając opłatę za czynności adwokata (radcy prawnego) z tytułu zastępstwa prawnego – sąd mógł określić ją w wysokości nieprzekraczającej sześciokrotności stawki minimalnej, zaś w przypadku kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, ponoszonych przez Skarb Państwa, możliwe było określenie opłaty w wysokości nie wyższej niż 150% stawki minimalnej. I właśnie to zróżnicowanie było przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, który – w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94) – nie podzielając tezy, iż jest ono źródłem dyskryminacji radcy prawnego ustanowionego z urzędu względem radcy prawnego z wyboru (powołane orzeczenie dotyczyło rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych, lecz tezy w nim zawarte odnoszą się w równej mierze do adwokatów), stwierdził przede wszystkim, że opłaty za czynności radców prawnych są jednym z elementów wynagrodzenia radcy prawnego, przy czym podstawą ustalenia tych opłat pozostaje umowa z klientem; jedynie w zakresie ustalania opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, ustawa o radcach

prawnych i przepisy wykonawcze wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia radcy prawnego jako takiego. Na gruncie tej podstawowej konstatacji Trybunał zwrócił uwagę, że twierdzenie o dyskryminacji pełnomocnika ustanowionego z urzędu wymaga pewnej korekty. Nie zawsze bowiem pełnomocnik ustanowiony z urzędu uzyskuje wynagrodzenie od Skarbu Państwa, a tylko takiej sytuacji dotyczyło wskazane wyżej ograniczenie pułapu maksymalnego wynagrodzenia do 150% stawek minimalnych określonych w rozporządzeniach z 2002 r. Różnice w wynagrodzeniu radców nie wynikają – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – z tego, że radca występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, ale z faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa. Sam fakt, iż radca prawny występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, nie determinuje wysokości wynagrodzenia zasądzonego w konkretnym przypadku. Możliwość przyznania opłat przewyższających stawki minimalne, a nieprzekraczających ich sześciokrotności, dotyczy nie tylko radców prawnych, którzy zostali ustanowieni pełnomocnikami strony na podstawie umowy, ale wszystkich radców prawnych – także pełnomocników procesowych ustanowionych z urzędu. Obok zasady kosztów celowych o sposobie rozliczenia kosztów procesu decyduje bowiem także zasada odpowiedzialności za wynik procesu, według której koszty postępowania, do których zaliczają się koszty zastępstwa prawnego strony wygrywającej (w tym reprezentowanej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu), obciążają ostatecznie stronę przegrywającą sprawę. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, zasadą jest, że tylko koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa, zaś w sytuacji, gdy stroną przegrywającą sprawę (i zobowiązaną do ponoszenia kosztów procesu) nie jest strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu, to sąd, tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego pełnomocnika z urzędu, reprezentującego stronę wygrywającą, może zasądzić kwotę nawet w maksymalnej wysokości (tj. sześciokrotności stawki minimalnej).

Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku podkreślił jednocześnie, że choć porównywanie zasad zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ponoszonych przez Skarb Państwa, z regułami określającymi wysokość zasądzanych opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości może wydawać się nieuprawnione, to jednak obie regulacje mają przełożenie na wysokość uzyskiwanego wynagrodzenia przez radcę prawnego z tytułu udzielonej pomocy prawnej. Zróżnicowanie zaś wynagrodzenia z tego powodu, że „płatnikiem” staje się Skarb Państwa, może rodzić wątpliwości. Niezależnie zatem od przedstawionych wyżej ustaleń, Trybunał Konstytucyjny przyjął w powołanym wyroku, iż „zróżnicowanie występujące w zakresie wysokości zasądzanych kosztów udzielonej z urzędu pomocy prawnej przez radców prawnych pozostaje (...) w relacji z konstytucyjną zasadą równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji) [a] [o]graniczenie maksymalnej wysokości opłaty, stanowiącej element kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, ponoszonych przez Skarb Państwa, do wysokości nie wyższej niż 150% stawek minimalnych, podczas gdy opłata za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości może stanowić nawet sześciokrotność stawek minimalnych, różnicuje sytuację prawną radców prawnych” (*ibidem*). Z tych względów Trybunał Konstytucyjny sięgnął do szeregu okoliczności i argumentów, które relewantność owego zróżnicowania usprawiedliwiają, podkreślając zarazem, że Konstytucja nie precyzuje żadnych zasad ustalania wynagrodzenia za pracę, w szczególności zaś nie wymaga, by wynagrodzenie odpowiadało ilości i jakości pracy. W tym zakresie zakazane jest jedynie zróżnicowanie wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości ze względu na płeć (art. 33 ust. 2 Konstytucji).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednak przede wszystkim rangę i znaczenie pomocy państwa dla strony postępowania sądowego, która nie jest w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej. Problem pomocy prawnej, niezwykle istotnej choćby z punktu widzenia konieczności zapewnienia realizacji

prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd oraz dostępu do sądu z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakiegokolwiek przyczyny, w tym z przyczyny majątkowej, ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka.

Trybunał Konstytucyjny odnotował wprawdzie fakt, iż, w świetle obowiązujących przepisów, radca prawny (a zatem również adwokat) nie może odmówić wypełnienia nałożonego nań obowiązku świadczenia pomocy prawnej z urzędu ani nie ma możliwości dokonywania – w tym zakresie – wyboru klienta. Ustanowienie przez sąd adwokata lub radcy prawnego powoduje bowiem powstanie określonych obowiązków i uprawnień właściwej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych w zakresie wyznaczenia konkretnej osoby pełnomocnika z urzędu (art. 117³ k.p.c.). Państwo zaś, uznając za celowe zwolnienie strony z obowiązku ponoszenia ciężarów związanych z określonym postępowaniem czy dokonaniem czynności, przejmuje na siebie ryzyko pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „nie ma uzasadnionego powodu, dla którego na pomoc prawną miałyby wyłącznie łożyć państwo. Wydaje się ze wszech miar zasadne, by w kosztach pomocy prawnej partycypowały również poszczególne korporacje prawnicze (adwokatów, radców prawnych, notariuszy itp.), byłoby to bowiem zgodne z interesem publicznym. Realizowanie zaś tego interesu stanowi przecież istotny element wykonywania zawodów związanych ze szczególnym społecznym zaufaniem, do których zalicza się również niewątpliwie wspomniane zawody prawnicze” (*ibidem*). W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że świadczenie pomocy prawnej przez radcę prawnego w ramach wykonywania zawodu zaufania publicznego objęte jest wzmocnionymi gwarancjami konstytucyjnymi, jako forma zinstytucjonalizowanego systemu pomocy prawnej. Samo normatywne określenie istoty zawodów adwokata i radcy prawnego, jako udzielanie pomocy prawnej, wskazuje na szczególny charakter tych zawodów.

Przede wszystkim jednak Trybunał podkreślił fakt konstytucyjnego umocowania (art. 17 ust. 1 Konstytucji) i ustawowego ukształtowania samorządu zawodu zaufania publicznego, co oznacza nie tylko możliwość powierzania (zlecania) takim korporacjom wykonywania również określonych funkcji o charakterze publicznoprawnym, ale samo w sobie niejako przesądza o pewnych publicznoprawnych obowiązkach ciążących na członkach korporacji radców prawnych i adwokatów oraz o istotnej roli zawodów prawniczych w procesie wymiaru sprawiedliwości (*vide – ibidem*, por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107; por. także art. 1 § 1 Prawa o adwokaturze, zgodnie z którym „adwokatura powołana jest do udzielania pomocy prawnej, współdziałania w ochronie praw i wolności obywatelskich oraz w kształtowaniu i stosowaniu prawa”). Skoro zaś zapewnienie pomocy prawnej osobom, których – ze względu na sytuację materialną – nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, należy do obowiązków władzy publicznej, to jego ciężar może być rozdzielony pomiędzy Skarb Państwa i korporacje zawodowe – radców prawnych i adwokatów. Członkowie korporacji prawniczej (adwokaci, radcowie prawni), świadcząc pomoc prawną z urzędu, wypełniają więc obowiązek o charakterze publicznoprawnym, a z takiego charakteru zastępstwa procesowego wynika odmienny, aniżeli w przypadku zastępstwa umownego, sposób regulowania przez państwo zasad wynagradzania pełnomocnika. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, że nie może to oczywiście oznaczać, że w określaniu wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu władza publiczna nie jest związana żadnymi regułami. Punktem odniesienia regulacji w tej materii nie muszą być jednak regulacje dotyczące zasad obowiązujących w sytuacji ponoszenia kosztów przez strony postępowania.

Przyjęte przez Trybunał Konstytucyjny, i przedstawione w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05, perspektywa zawodu radcy prawnego (i adwokata) jako zawodu zaufania publicznego oraz postrzeganie świadczenia pomocy prawnej z urzędu jako formy zinstytucjonalizowanego systemu pomocy,

w którego kosztach powinny partycypować również poszczególne korporacje prawnicze, uzasadnia dokonanie w tym miejscu skrótowej analizy historii legislacyjnych rozwiązań kwestii sposobu wynagradzania adwokatów (i radców prawnych) za pomoc świadczoną z urzędu.

Materialną podstawę reguły, iż koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa, zawiera art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze. W powołanych już rozporządzeniach 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, a także z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych, wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze (rozporządzenie z 1997 r. także na podstawie art. 23³ ust. 2 i art. 23⁵ ust. 2 i 3 u.r.p.), uregulowano zarówno kwestie związane ze stawkami minimalnymi za czynności adwokackie (ew. – czynności radców prawnych) i wysokością opłat stanowiących podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego, jak również zasadami i sposobem ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Jednak przed wydaniem rozporządzenia z 1997 r. oba zagadnienia, których szczegółowe uregulowanie powierzono w, oddzielnych przecież, upoważnieniach Ministrowi Sprawiedliwości, były przedmiotem także odrębnych aktów wykonawczych. W zakresie opłat za czynności adwokackie po wejściu w życie Prawa o adwokaturze obowiązywało początkowo rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 grudnia 1981 r. w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich (Dz. U. z 1982 r. Nr 1, poz. 9), wydane jeszcze na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 57, poz. 309), zastąpione kolejno przez rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości: z dnia 10 października 1985 r. (Dz. U. Nr 51, poz. 266), z dnia 14 lipca 1988 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 180), z dnia 16 października 1989 r. (Dz. U. Nr 57, poz. 343), z dnia 20

lutego 1991 r. (Dz. U. Nr 17, poz. 76) i z dnia 4 czerwca 1992 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 220). Szczegółowe unormowanie w zakresie pomocy prawnej udzielanej z urzędu zawierało natomiast rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 18 sierpnia 1983 r. w sprawie zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nie opłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 51, poz. 230), wydane na podstawie upoważnienia z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze, zastąpione dopiero rozporządzeniem z dnia 12 grudnia 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych. Zgodnie z § 3 rozporządzenia z dnia 18 sierpnia 1983 r., „[s]ąd orzekając o kosztach stosuje przepisy w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich, chyba że przepisy poniższe stanowią inaczej”. Z kolei § 4 ust. 1 tego rozporządzenia przewidywał, że „[w]ysokość wynagrodzenia sąd ustala na podstawie najniższych stawek określonych w przepisach w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich”. Trzeba jednocześnie podkreślić, że zasada, zgodnie z którą koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej przez adwokata z urzędu ponosi Skarb Państwa, została wprowadzona do polskiego porządku prawnego dopiero wraz z wejściem w życie Prawa o adwokaturze. Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 19 grudnia 1963 r. o ustroju adwokatury nie regulowała tej kwestii, a – wydawane na podstawie zawartego w niej upoważnienia do określenia opłat za czynności zespołów adwokackich – kolejne rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności zespołów adwokackich [z dnia 21 grudnia 1967 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 241); z dnia 23 grudnia 1980 r. (Dz. U. Nr 28, poz. 132) i z dnia 31 grudnia 1981 r. (Dz. U z 1982 r. Nr 1, poz. 9)] przewidywały jedynie, że jeżeli w sprawie prowadzonej przez adwokata ustanowionego z urzędu osoba korzystająca z jego pomocy prawnej uzyskała korzyść majątkową, a nie zostaną na jej rzecz zasądzone koszty procesu lub zostaną zasądzone w wysokości niewystarczającej na pokrycie wynagrodzenia zespołu adwokackiego, należy się zespołowi od tej osoby wynagrodzenie obliczone według stawek zawartych w rozporządzeniu, jednak nie może ono przekraczać 1/5 korzyści majątkowej uzyskanej przez tę

osobę. Zasadą było więc nieodpłatne (bez wynagrodzenia) świadczenie pomocy prawnej przez adwokata ustanowionego z urzędu, chyba że koszty zastępstwa procesowego zasądzono na rzecz strony reprezentowanej przez adwokata z urzędu od strony przeciwnej. Warto w tym miejscu również przypomnieć, iż zasadę nieodpłatności pomocy prawnej świadczonej z urzędu wyrażano wprost w aktach prawnych normujących ustrój adwokatury w II Rzeczypospolitej. W art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 4 maja 1938 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 33, poz. 289) stwierdza się, że „pomoc prawna adwokata, wyznaczonego z urzędu dla strony, której przyznano prawo ubogich, jest dla strony ubogiej bezpłatna, chyba że stronę przeciwną obciążono kosztami procesu”. W podobny sposób rzecz tę ujęto także wcześniej – w art. 19 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. – Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 86, poz. 733), stanowiącym, że „[p]omoc prawna adwokata z urzędu jest bezpłatna, chyba że na stronę przeciwną spada zwrot kosztów procesu”.

Przedstawiona analiza historycznoprawna nie zmierza oczywiście do wykazania, że model bezpłatnie świadczonej pomocy prawnej z urzędu jest ewentualną alternatywą dla obecnego, polegającego na finansowaniu przez Skarb Państwa przy – *de facto* – współfinansowaniu przez poszczególne korporacje prawnicze, systemu ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu. Takie założenie byłoby współcześnie anachronizmem, choćby ze względu na niewątpliwie publicznoprawny aspekt działalności adwokatów i radców prawnych ustanowionych dla strony z urzędu. Jak wskazuje się w doktrynie, „[w] takim wypadku nawiązuje się stosunek prawny między Skarbem Państwa jako zleceniodawcą i pełnomocnikiem jako zleceniobiorcą, który ma prawo do uzyskania wynagrodzenia za świadczone usługi w każdym wypadku. Odpowiedzialny za wypłatę tego świadczenia powinien być w pierwszej kolejności Skarb Państwa (zleceniodawca), a nie osoba, której udzielono pomocy prawnej, lub jej przeciwnik procesowy. Odpowiedzialność ta nie powinna być także warunkowa lub subsy-

diarna” (P. Rylski, *Orzekanie o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym – uwagi de lege ferenda*, Radca Prawny. Zeszyty Naukowe, nr 2/2022, s. 168). Funkcjonujący w przeszłości model bezpłatnie świadczonej pomocy prawnej tylko częściowo – jak się wydaje – można jednak wytłumaczyć przyjmowanym wówczas założeniem, że pomoc prawna udzielana z urzędu była jedynie dodatkowym, co do zasady nieodpłatnym, świadczeniem advokatury, wykonywanym obok podstawowej aktywności (*vide – ibidem*, s. 167). Nie bez znaczenia był również szczególny charakter zawodu adwokata, jako zawodu zaufania publicznego. W tym kontekście wskazanych w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05 (OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94) argumentów na rzecz rozdzielenia pomiędzy Skarb Państwa i korporacje zawodowe radców prawnych i adwokatów kosztów pomocy prawnej z urzędu, a przede wszystkim konstytucyjnej dopuszczalności takiego rozwiązania, nie można pominąć. Na marginesie – model partycypacji samorządów zawodowych prawników w finansowaniu pomocy prawnej z urzędu nie jest odosobniony – występuje np. we Francji (*vide – B. Przywora i A. Wróbel, Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, s. 34-36).

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego można odnaleźć wypowiedzi, w których formułowano poglądy odmienne od, przyjętej przez Trybunał w wyrokach w sprawach SK 66/19 i SK 78/21, tezy, iż 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. W postanowieniu z dnia 22 czerwca 2016 r., sygn. P 70/15 (OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 47), Trybunał stwierdził, że zróżnicowanie w zakresie reguł określania wynagrodzenia za

świadczenie pomocy prawnej przez profesjonalnych pełnomocników działających w procesie z urzędu i z wyboru nie wynika z rodzaju zastępstwa procesowego ani nie zależy od tego, czy adwokat występuje z urzędu czy też z wyboru, lecz jest konsekwencją ponoszenia w konkretnej sprawie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa. Trybunał zasygnalizował, iż z uwagi na obowiązującą w postępowaniu cywilnym zasadę odpowiedzialności za wynik procesu, zgodnie z którą koszty procesu obciążają stronę przegrywającą, pełnomocnik z urzędu może też otrzymać wynagrodzenie na takich samych zasadach, jak pełnomocnik z wyboru, jeżeli stroną przegrywającą sprawę, a w konsekwencji zobowiązaną do ponoszenia kosztów procesu, nie jest strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu (podobnie Trybunał Konstytucyjny w powołanym wcześniej wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, *op. cit.*). Warto też zaznaczyć, iż odmiennosc sytuacji udzielania pomocy prawnej z urzędu i z wyboru, i to z perspektywy nie tylko podmiotów korzystających z takiej pomocy (stron postępowania), ale i osób pomoc taką świadczących (w aspekcie rozliczania kosztów obrony), dostrzegł Trybunał Konstytucyjny także na gruncie postępowania karnego. W wyroku z dnia 11 stycznia 2005 r., w sprawie o sygn. SK 60/03, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „podmioty korzystające z obrony z wyboru oraz z obrony z urzędu należą do odrębnych kategorii, zarówno ze względu na sposób powołania obrońców (z jednej strony konieczność zapewnienia obrony osobom, które nie są w stanie ponieść jej kosztów, z drugiej lepiej sytuowani, którzy mają możliwość skorzystania z pomocy obrońcy z wyboru), jak i ze względu na ich dalsze funkcjonowanie w postępowaniu (por. art. 84, art. 85 § 2 oraz art. 378 k.p.k. z 1997 r. regulujące odpowiednio obowiązki obrońcy z urzędu, zasady zwolnienia obrońcy z urzędu z pełnienia obowiązków, sytuacje, w których sąd przyznaje oskarżonemu obrońcę z urzędu, aby nie był pozbawiony prawa do obrony). Tym samym ustawodawca zwykły, realizując wolę ustrojodawcy, rozróżnił kategorie obrońców, co uzasadnia również od-

mienne traktowanie tych sytuacji w zakresie rozliczania kosztów obrony po zakończeniu postępowania” (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 2). Trzeba oczywiście pamiętać, iż zawarte w powołanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenia sformułowano m.in. na gruncie art. 42 ust. 2 Konstytucji, który istotnie daje czytelną podstawę do wprowadzenia pewnego rozróżnienia na odrębne kategorie (obrońców z wyboru i obrońców z urzędu), stanowiąc, że każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, „[m]oże (..) wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu”. Rozróżnienie to dotyczy zatem wyłącznie postępowania karnego. Nie oznacza to wszakże, iż, mimo braku – na poziomie konstytucyjnym – podobnej dystynkcji pomiędzy pełnomocnikami z wyboru a pełnomocnikami z urzędu w postępowaniu cywilnym, nie jest możliwe zróżnicowanie sytuacji owych pełnomocników w aspekcie zasad ich wynagradzania, w zależności od tego, czy płatnikiem wynagrodzenia jest strona lub uczestnik postępowania (klient pełnomocnika), czy Skarb Państwa, czyniący to w zastępstwie strony (uczestnika) postępowania, korzystającego z pomocy prawnej z urzędu. Taki pogląd wyraził wprost Trybunał Konstytucyjny w powołanym wielokrotnie wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. Uzasadnieniem wprowadzenia odmiennych reguł wynagradzania jest zaś rola, jaką korporacje profesjonalnych pełnomocników (adwokatów, radców prawnych) pełnią w urzeczywistnianiu konstytucyjnego prawa do sądu i związanej z tym pomocy prawnej dla osób ubogich, o czym była już mowa we wcześniejszych wywodach.

W tym miejscu należy też przypomnieć, iż przedmiotem badania konstytucyjności w powołanym wyroku było rozporządzenie z 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, w świetle którego zróżnicowanie sytuacji prawnej radców prawnych z urzędu i z wyboru polegało na odmiennym określeniu maksymalnych

opłat za czynności zastępstwa procesowego. Chodziło więc o dopuszczalną możliwość podwyższenia wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu, gdy koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponosił Skarb Państwa, ograniczoną jednak do 150 % stawki minimalnej, w porównaniu do możliwości podwyższenia aż do sześciokrotności stawki minimalnej opłaty stanowiącej podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego. Punktem wyjścia dla określenia zarówno wysokości wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu, jak i wysokości zasądzonej opłaty za czynności radcy prawnego z tytułu zastępstwa prawnego, była jednak identyczna w poszczególnych rodzajach spraw stawka minimalna. Stąd też, identyfikując problem konstytucyjny w sprawie SK 23/05, Trybunał Konstytucyjny wyraźnie zaznaczył, iż chodzi o rozstrzygnięcie, czy „konstytucyjnie dopuszczalne jest określenie w odmienny sposób górnej granicy kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, gdy koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa” (*op. cit.*; na marginesie: również w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę Ministrowi Sprawiedliwości na uchybienia w rozporządzeniu z 2016 r. polegające na „bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru”). Takie określenie płaszczyzny, na której Trybunał Konstytucyjny stwierdził ostatecznie istnienie zróżnicowania (choć z innych, wskazanych wyżej względów – zróżnicowania uznanego za relewantne i konstytucyjnie uzasadnione) sytuacji prawnej radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu i radców świadczących taką pomoc z wyboru, wskazuje, że Trybunał porównał regulacje dotyczące wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu (w sytuacji, gdy do opłacenia radcy prawnego zobowiązany jest Skarb Państwa) z unormowaniami dotyczącymi reguł określania opłaty za czynności radcy prawnego, stanowiących podstawę zasądzenia przez sąd – na rzecz strony postępowania (a nie radcy prawnego z wyboru) – kosztów zastępstwa prawnego, nie zaś z zasadami ustalania wynagrodzenia samego radcy prawnego powołanego z wyboru, dla którego podstawą ustalenia

opłaty (wynagrodzenia) pozostaje umowa z klientem. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie SK 23/05 wyraźnie przy tym wskazał, że ani ustawa o radcach prawnych, ani przepisy wykonawcze do tej ustawy nie wprowadzają w tym zakresie ograniczeń wynagrodzenia radcy prawnego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 grudnia 2003 r., sygn. K 49/01, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 101). W powołanym wyżej postanowieniu z dnia 22 czerwca 2016 r. Trybunał Konstytucyjny również kwestię tę przedstawił jednoznacznie i klarownie. Kwestionując przyjęte w rozpoznawanym wówczas pytaniu prawnym rozumowanie pytającego sądu, wyraźnie zaznaczył, że „[a]dwokat z wyboru otrzymuje wynagrodzenie ustalone w umowie z klientem, a nie (...) na podstawie wysokości kosztów zastępstwa procesowego zasądzzonego przez sąd, które mogą wynosić od jedno do sześciokrotności stawki minimalnej, stanowiąc *de lege lata* należność klienta (strony, uczestnika postępowania), a nie kwotę przysługującą i zasądzaną na rzecz pełnomocnika” (*op. cit.*). Również w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. aSK 35/15, Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że „podstawę działania pełnomocnika profesjonalnego stanowi jego umowa z klientem, w której określa się wynagrodzenie pełnomocnika za prowadzenie sprawy” (OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 51). Co więcej, „orzekając o zwrocie kosztów procesu, sąd nie ingeruje w umowę zawartą między klientem a adwokatem i nie kontroluje wysokości ustalonego w niej wynagrodzenia” (*op. cit.*; podobnie Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11; por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. akt II CSK 528/10, Lex nr 794768), a jedynie „[s]trona nie może (...) otrzymać zwrotu kosztów procesu w dowolnej wysokości. Zasądzając koszty, sąd przyjmuje za podstawę ustalenia wynagrodzenia pełnomocnika kwotę umówioną z klientem, jednak w granicach określonych w akcie normatywnym, dotyczącym opłat adwokackich” (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., *op. cit.*).

W przedmiotowej skardze konstytucyjnej problem konstytucyjny ujęto odmiennie, niż przedstawiał się on w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z dnia 29 sierpnia 2006 r., bowiem Skarżący niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu § 8 pkt 5 rozporządzenia z 2016 r. upatruje w odmiennym określeniu nie maksymalnej, lecz minimalnej wysokości wynagrodzenia za sprawowanie zastępstwa prawnego z urzędu w sprawach cywilnych, a więc wysokości wynagrodzenia, stanowiącej bazę (punkt wyjścia) do ewentualnej tylko modyfikacji w przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających ewentualne podwyższenie wynagrodzenia (w tym aspekcie skarga konstytucyjna odpowiada zakresowi kontroli konstytucyjności w sprawach SK 78/21 i – *mutatis mutandis* – SK 66/19). Jakkolwiek Skarżący, porównując sytuację adwokata z urzędu, którego koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone są przez Skarb Państwa, z adwokatem „z wyboru”, nawiązał do zasad określania wysokości opłaty za czynności adwokata, stanowiących podstawę zasądzenia przez sąd, na rzecz strony, a nie adwokata, kosztów zastępstwa prawnego, to w rzeczywistości – na płaszczyźnie prawa do wynagrodzenia – sytuację adwokata z urzędu, którego wysokość wynagrodzenia określa rozporządzenie z 2016 r., należy porównywać z sytuacją adwokata z wyboru, którego wynagrodzenie (jego wysokość) określa, zgodnie z art. 16 ust. 1 Prawa o adwokaturze, umowa z klientem. Swoboda ukształtowania treści takiej umowy, w tym przede wszystkim wysokości należnego adwokatowi wynagrodzenia umownego, nie jest jednak w pełni nieograniczona. Zgodnie z art. 16 ust. 3 Prawa o adwokaturze, Minister Sprawiedliwości upoważniony został do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1 tego artykułu (umownych), mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata. Realizacja tego upoważnienia w rozporządzeniu z 2002 r. polegała nie tylko na ustaleniu stawek minimalnych za poszczególne rodzaje spraw, lecz ponadto na wprowadzeniu dwóch szczegółowych reguł dotyczących umownego określenia opłaty za czynności adwokackie. Po pierwsze – zastrzeżono, że „przy ustalaniu w umowie opłaty bierze

się pod uwagę rodzaj i stopień zawichości sprawy oraz wymagany nakład pracy” (§ 3 ust. 1 rozporządzenia adwokackiego z 2002 r.), po drugie – zezwolono na to, że „w przypadkach szczególnie uzasadnionych, gdy przemawia za tym sytuacja majątkowa lub rodzinna klienta albo rodzaj sprawy, adwokat może ustalić stawkę opłaty niższą niż stawka minimalna albo zrezygnować z opłaty w całości” (§ 3 ust. 3 rozporządzenia adwokackiego z 2002 r.). W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie, poza określeniem stawek minimalnych, pozostawiono możliwość – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – ustalenia opłaty niższej niż stawka minimalna albo rezygnacji z opłaty w ogóle, natomiast sposób i metoda ustalenia opłaty w umowie z klientem pozostawione zostały swobodzie stron tej umowy, przy czym swoboda ta nie jest też ograniczona jakimkolwiek górnym pułapem opłaty (ograniczenie do wysokości sześciokrotności stawki minimalnej odnosi się jedynie do sposobu ustalenia opłaty, stanowiącej podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa procesowego i kosztów adwokackich – na rzecz strony lub uczestnika postępowania), gdyż stawki opłat za czynności adwokackie – nie będąc wiążącymi dla stron – nie stanowią obowiązujących taryf w rozumieniu art. 735 § 2 k.c. (*vide* – wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. II CSK 528/10, *op. cit.*). Rozporządzenie to ustanawia minimalny poziom umownego wynagrodzenia adwokata – stawkę minimalną. Uwzględniając fakt, iż niższy niż stawka minimalna poziom umownego wynagrodzenia adwokata jest traktowany jako wyjątek, wymagający szczególnego uzasadnienia, można przyjąć, że stawka minimalna zasadniczo wyznacza dolną granicę umownego wynagrodzenia adwokackiego.

Jak już była o tym mowa, przedmiotem normowania rozporządzenia z 2016 r. są jedynie szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu. Wynikające z tego rozporządzenia reguły nie znajdą zatem zastosowania w sytuacji, gdy kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego,

obciążona zostanie strona przeciwna względem strony reprezentowanej przez adwokata z urzędu. W takiej bowiem sytuacji opłatę należną adwokatowi z urzędu ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie, gdyż stanowi ona podstawę zasądzenia – na rzecz strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu – kosztów zastępstwa prawnego od strony przeciwnej. Z mocy art. 122 § 1 k.p.c., adwokat lub radca prawny ustanowiony z urzędu ma jednak prawo – z wyłączeniem strony – sścięgnąć sumę należną mu tytułem wynagrodzenia i zwrotu wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika. Rozporządzenie z 2016 r. określa natomiast zasady ustalania wynagrodzenia adwokackiego stanowiącego niejako odpowiednik umownego wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru. Porównanie sytuacji prawnej adwokata z wyboru i adwokata z urzędu może mieć zatem miejsce na tej właśnie płaszczyźnie. W tym kontekście trudno zaś nie zauważyć, iż w efekcie przyjętej w rozporządzeniu z 2016 r. metody regulacji, polegającej na określeniu opłat w poszczególnych rodzajach spraw na poziomie niższym niż stawki minimalne wynikające z rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, istnieje zróżnicowanie w poziomie wynagrodzenia adwokatów z wyboru, których wynagrodzenie określone jest umową z klientem, oraz adwokatów z urzędu, których koszty pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa. Ci pierwsi, w świetle rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie, mogą „liczyć” na opłatę w wysokości co najmniej odpowiadającej stawce minimalnej, drudzy – na opłatę w wysokości znacząco niższej niż owa stawka.

Poczynione wyżej spostrzeżenia nie dezaktualizują jednak przedstawionych wyżej ustaleń poczynionych w powołanym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, co do relewantności wprowadzenia zróżnicowania minimalnej wysokości wynagrodzenia adwokackiego z tytułu zastępstwa prawnego. Zróżnicowanie owo – uzależnione od tego, czy „płatnik” wynagrodzenia to strona (uczestnik) postępowania cywilnego, czy Skarb Państwa – jest bowiem związane z rea-

lizacją konstytucyjnego prawa do sądu podmiotów, których nie stać na profesjonalne zastępstwo prawne, nie zaś ze statusem samego Skarbu Państwa (jako strony lub uczestnika postępowania cywilnego). Jak już powiedziano, państwo, uznając za celowe zwolnienie strony z obowiązku ponoszenia kosztów związanych z udziałem w postępowaniu cywilnym, przejmuje na siebie ryzyko pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu. Ciężar tych kosztów przejmuje na siebie Skarb Państwa, zaś poprzez odrębne i odmienne niż w przypadku wynagrodzenia umownego określenie minimalnego poziomu wynagrodzenia adwokata z urzędu – partycypuje w tym korporacja zawodowa adwokatów. Oczywiście w konkretnej sprawie, jak w tej, na tle której wywiedziono przedmiotową skargę konstytucyjną, ostatecznie to konkretny adwokat otrzymuje niższe, niż w przypadku pełnomocnictwa z wyboru, wynagrodzenie. Trzeba jednak pamiętać, iż – jak to ujął Trybunał Konstytucyjny – chodzi tu nie tylko o „słuszne roszczenia majątkowe osób świadczących pomoc prawną, ale także całokształt ich aktywności zawodowej, pozwalającej czerpać dochody z różnych źródeł (np. umów z klientem; wynagrodzenie za pomoc prawną świadczoną z urzędu jest tylko częścią ich dochodów), a także szczególną publicznoprawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu” (postanowienie z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 11).

Znaczenia (relewantności) tego kryterium różnicowania Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł natomiast w sprawach o sygn. SK 66/19 i SK 78/21. Potwierdził w nich wprawdzie, że „[o]dstępstwo od równego traktowania sytuacji podobnych nie zawsze jest konstytucyjnie niedopuszczalne” oraz przypomniał, że „[k]ażdorazowo niezbędna jest ocena przyjętego kryterium różnicowania. Aby [zaś] odpowiedzieć na pytanie, czy dane kryterium w sposób proporcjonalny może stanowić podstawę różnicowania podmiotów prawa charakteryzujących się wspólną cechą istotną, należy rozstrzygnąć: – czy kryterium to pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji; – czy waga interesu, któremu

różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; – czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych” (*op. cit.*), jednak w uzasadnieniach do wyroków w sprawach SK 66/19 i SK 78/21 Trybunał Konstytucyjny najwyraźniej negatywnie ocenił kryterium zróżnicowania, leżące u podstaw odmienności określenia stawek wynagrodzenia adwokatów z urzędu i stawek minimalnych adwokatów „z wyboru”, skoro „stosując (...) [te] kryteria do oceny konstytucyjności zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów, Trybunał stwierdza (...), że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja” (*op. cit.*). W świetle jednak całokształtu dorobku orzeczniczego polskiego Sądu Konstytucyjnego, można – jak należy sądzić – przyjąć, iż zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia adwokatów, jako konsekwencja ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej przez Skarb Państwa w konkretnej sprawie, jest konstytucyjnie dopuszczalne i znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych. Trzeba raz jeszcze podkreślić, iż sam rodzaj zastępstwa procesowego – to, czy adwokat występuje z urzędu, czy z wyboru – nie determinuje wysokości otrzymanego finalnie wynagrodzenia, gdyż zależy to również od wyniku procesu i ewentualnego rozstrzygnięcia sądu o obciążeniu strony przegrywającej kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego strony wygrywającej.

Trzeba wreszcie zaznaczyć, iż Prawo o adwokaturze nie formułuje w żadnym ze swych unormowań postulatu, by konieczne było ustanowienie równego dla wszystkich pełnomocników (tj. zarówno tych działających „z wyboru”, jak i z urzędu) wynagrodzenia za pomoc prawną, ani też – tym bardziej – by reguły określania wynagrodzenia umownego oraz reguły, według których określa się wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa

prawnego i kosztów adwokackich, wyznaczały ogólny standard również w odniesieniu do sposobu określania szczegółowych zasad ustalania wysokości i ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Wskazuje na to wyraźnie treść upoważnień ustawowych zawartych w art. 16 ust. 2 i 3 oraz w art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze. O ile istnieją oczywiste powiązania pomiędzy upoważnieniami zawartymi w art. 16 Prawa o adwokaturze, w których podstawowym wyznacznikiem jest stawka minimalna, o tyle art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze nie nawiązuje do tego kryterium, lecz wskazuje jedynie, iż Minister Sprawiedliwości winien ustalić „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”. Z tych też względów nie sposób zasadnie formułować tezy – zwłaszcza w kontekście wzorca kontroli z art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – że zaskarżony przepis § 8 pkt 5 rozporządzenia z 2016 r. „obniża” wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu, a przez to nie realizuje celu ustawy. Zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia adwokackiego we wskazanym w skardze konstytucyjnej kontekście może być natomiast oceniane na płaszczyźnie równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji), jednak ocena ta – jak się wydaje – dowodzi, że owo zróżnicowanie ma charakter relewantny i znajduje oparcie w Konstytucji.

Nie jest również możliwe porównanie – na gruncie prawa do wynagrodzenia z tytułu zastępstwa prawnego – sytuacji prawnej adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu i dochodzącego, w przypadku nieopłacenia kosztów tej pomocy, wynagrodzenia od Skarbu Państwa, z sytuacją adwokata z wyboru, w odniesieniu do zasądzenia przez sąd kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich. Tak ustalona opłata za czynności adwokackie zasądzana jest bowiem na rzecz strony postępowania i nie prowadzi – aw każdym razie nie prowadzi bez-

pośrednio – do naruszenia żadnego prawa majątkowego adwokatów (*vide* – postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 maja 2014 r., sygn. Tw 13/13, OTK ZU – supl. nr 2 z 2014 r., poz. 680). Wypada w tym miejscu raz jeszcze powtórzyć, iż – jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny – „[w] przypadku nieopłaconej pomocy z urzędu od Skarbu Państwa koszty są przyznawane na rzecz samego pełnomocnika (...). Adwokat z urzędu jest zatem stroną stosunku prawnego dotyczącego kosztów udzielonej pomocy prawnej, bezpośrednio jemu przyznawane jest wynagrodzenie za świadczone usługi (...). Inna sytuacja występuje w przypadku zwrotu kosztów procesu, o których mowa w art. 98 § 3 k.p.c. Pełnomocnik z wyboru nie jest podmiotem stosunku prawnego dotyczącego kosztów postępowania. Koszty te zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu podlegają zwrotowi na rzecz strony wygrywającej sprawę” (wyrok z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. SK 67/13, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 10).

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego

Robert Hernanu
Zastępca Prokuratora Generalnego