



PK VIII TK 167.2020  
SK 112/20

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku ze skargą konstytucyjną Ł P. o stwierdzenie, że § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 18) w zakresie, w jakim przepisy te przewidują w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego stawkę maksymalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 240 zł plus podatek VAT, z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

- 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:**

**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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393) – wobec niedopuszczalności wydania wyroku.**

## UZASADNIENIE

Skargę konstytucyjną złożono w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący (adwokat) występował jako pełnomocnik z urzędu wnioskodawcy – Ł . Z. w sprawie o zmianę orzeczenia o przyjęciu do domu pomocy społecznej, prowadzonej przez Sąd Rejonowy w L , sygn. akt . oddalił wniosek i przyznał od Skarbu Państwa na rzecz Skarżącego kwotę 240 zł plus VAT tytułem wynagrodzenia za reprezentowanie Ł Z. z urzędu. Sąd ten, postanowieniem z dnia marca 2018 r.,

Wskutek uwzględnienia apelacji wnioskodawcy, Sąd Okręgowy w L : III Wydział Cywilny Rodzinny, postanowieniem z dnia maja 2019 r., sygn. , zmienił zaskarżone postanowienie wydane w pierwszej instancji w ten sposób, że zwolnił wnioskodawcę Ł Z. z Z w C i przyznał od Skarbu Państwa-Sądu Rejonowego w L na rzecz Skarżącego wynagrodzenie w kwocie 180 zł plus VAT tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej Ł Z. z urzędu.

Skarżący zaskarżył zażaleniem do innego składu sądu drugiej instancji zawarte w postanowieniu Sądu Okręgowego w L rozstrzygnięcie w przedmiocie wynagrodzenia przyznanego Skarżącemu.

Sąd Okręgowy w L Wydział Cywilny Rodzinny, postanowieniem z dnia września 2019 r., sygn. , oddalił to zażalenie.

Skarżący wskazał, że przepis § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb

Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 18; dalej: „rozporządzenie z 2016 r.”) określa stawkę opłaty w sprawach z zakresu postępowania nieprocesowego w sprawie niewymienionej odrębnie (w rozporządzeniu) w kwocie 120 zł i tę stawkę stosuje się w praktyce w postępowaniach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego. Zgodnie zaś z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia, wynagrodzenie dla adwokata świadczącego pomoc prawną z urzędu ustala się w wysokości stawki określonej w przepisach szczególnych tego rozporządzenia, zaś ewentualne podwyższenie stawki do nie więcej niż 150% następuje z uwzględnieniem licznych kryteriów wymienionych w § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. Oznacza to, że wynagrodzenie za pomoc prawną z urzędu w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego nigdy nie może przekroczyć kwoty 180 zł, bez względu na okoliczności takie jak waga sprawy, stopień jej skomplikowania, nakład pracy pełnomocnika, liczba rozpraw, opinii, pism procesowych itp.

Skarżący podkreślił, że wynagrodzenie za pracę stanowi prawo majątkowe, podlegające ochronie z mocy art. 64 ust. 2 Konstytucji, zaś, limitując wynagrodzenie za pomoc prawną świadczoną z urzędu w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego, prawodawca naruszył prawo majątkowe adwokata. Kwestionowana norma prawna realizuje – zdaniem Skarżącego – cel w postaci ograniczenia wydatków Skarbu Państwa związanych ze świadczeniem pomocy prawnej z urzędu w tych sprawach. Wątpliwości Skarżącego budzi jednak niezbędność i proporcjonalność środka służącego osiągnięciu tego celu, w kontekście faktu, iż sprawy z zakresu ochrony zdrowia psychicznego dotyczą najważniejszych dóbr, jakimi są wolność i zdrowie jednostki oraz – potencjalnie – bezpieczeństwo publiczne. Gdy uwzględni się te okoliczności, określenie maksymalnej wysokości wynagrodzenia adwokata, świadczącego pomoc prawną z urzędu w tego rodzaju sprawach, na poziomie 180 zł należy uznać za całkowicie nieadekwatne nie tylko do nakładu pracy adwokata (co szczególnie jaskrawo uwidacznia się – w świetle

argumentacji zawartej w skardze konstytucyjnej – w sprawie Skarżącego), ale także wagi spraw z zakresu ochrony zdrowia psychicznego.

Przed analizą zarzutów przedstawionych zaskarżonemu unormowaniu, należy rozważyć kwestię dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej.

Zgodnie z § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r., opłata w sprawach z zakresu postępowania nieprocesowego w sprawie niewymienionej odrębnie wynosi 120 zł. Wobec faktu, iż w powołanym rozporządzeniu nie określono odrębnie stawki opłaty maksymalnej w sprawach „z zakresu ochrony zdrowia psychicznego”, a – zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r., poz. 685; dalej: „u.o.z.p.”) – w postępowaniu przed sądem opiekuńczym w sprawach określonych w tej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, należy przyjąć, że w tego rodzaju sprawach znajdowała zastosowanie stawka opłaty określona w § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. (*vide* – A. Partyk, T. Partyk, *Komentarz do § 14 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu*, [w:] *Ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu. Komentarz*, LEX/el., 2016).

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r., „[o]płatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy”. Przepis § 4 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi zaś, że „[u]stalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej 150% opłat określonych w rozdziałach 2-4, następuje z uwzględnieniem:

1) nakładu pracy adwokata, w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności

podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu;

2) wartości przedmiotu sprawy;

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

4) stopnia zawiłości sprawy, w szczególności trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności.”.

Wobec faktu, iż skarga konstytucyjna dotyczy ustalenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, świadczonej przez Skarżącego w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym, trzeba również przypomnieć, że, w świetle § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., opłata za prowadzenie sprawy w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym, jeżeli w pierwszej instancji sprawę prowadził ten sam adwokat, wynosi 50% opłaty, jednak nie mniej niż 60 zł.

W świetle przytoczonych unormowań, opłata za czynności adwokata ustanowionego z urzędu w sprawach określonych w u.o.z.p. (gdy koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej przez tego adwokata ponosi Skarb Państwa), w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym, gdy w pierwszej instancji sprawę prowadził ten sam adwokat, mogła wynosić – zgodnie z rozporządzeniem z 2016 r. – co najmniej 60 zł i nie więcej niż 90 zł, przy czym podstawą prawną opłaty w maksymalnej (najwyższej) wysokości 90 zł jest § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 16 ust. 1 pkt 1 w związku z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia z 2016 r.

Skarżący zakwestionował, w *petitum* skargi konstytucyjnej, przepis § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., „w zakresie, w jakim przepisy te przewidują w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego stawkę maksymalną opłaty za czynności adwokackie w wysokości 240 zł plus podatek VAT”. Takie sformułowanie przedmiotu zaskarżenia wymaga zwrócenia uwagi na kilka kwestii, które nie pozostają obojętne z punktu widzenia dopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi.

Po pierwsze, Skarżący błędnie określa maksymalną wysokość opłaty za czynności adwokackie w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego na gruncie obowiązującego rozporządzenia z 2016 r. W rzeczywistości wynosi ona obecnie nie 240 zł, lecz 180 zł (150% kwoty 120 zł), co zresztą Skarżący sam stwierdza w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej, wskazując, że „wynagrodzenie za pomoc prawną z urzędu w tej sprawie nigdy nie może przekroczyć kwoty 180 zł” (uzasadnienie skargi konstytucyjnej, s. 3). Podkreślić w tym miejscu trzeba zarazem, że wskazana wyżej maksymalna (ściśle biorąc: najwyższa możliwa) wysokość opłaty za pomoc prawną świadczoną przez adwokata z urzędu w sprawach określonych w u.o.z.p. dotyczy opłaty za pomoc prawną w postępowaniu pierwszoinstancyjnym.

Po drugie, określając przedmiot zaskarżenia jako – zrekonstruowaną z § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. – normę, zgodnie z którą w sprawach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego „maksymalna” (najwyższa możliwa) stawka opłaty za czynności adwokackie wynosi 240 zł (w *petitum*), względnie – 180 zł (w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej), Skarżący nie wziął pod uwagę, iż rzeczywistym przedmiotem zaskarżenia w drodze skargi konstytucyjnej może być norma prawna (i wyrażające ową normę przepisy prawa), która była podstawą ostatecznego rozstrzygnięcia o wolnościach lub prawach albo obowiązkach skarżącego, a w stanie faktycznym sprawy, na tle której wiadziono skargę konstytucyjną, chodzi o rozstrzygnięcie o kosztach pomocy

prawnej świadczonej przez Skarżącego przed sądem drugiej instancji. Sąd Okręgowy w L , w postanowieniu z dnia maja 2019 r., orzekł bowiem nie tylko o wniesionej przez Skarżącego apelacji od rozstrzygnięcia Sądu Rejonowego w L z dnia marca 2018 r. (pkt 1 postanowienia) i o zażaleniu Skarżącego na rozstrzygnięcie o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji (pkt 2 postanowienia), ale także o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej przez Skarżącego w postępowaniu apelacyjnym (pkt 3 postanowienia). Ustalenie wysokości opłaty za pomoc prawną świadczoną z urzędu w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym, gdy w pierwszej instancji sprawę prowadził ten sam adwokat, następuje jednak nie tylko na podstawie przepisów powołanych w *petitum* skargi konstytucyjnej (które określają wysokość opłaty w postępowaniu pierwszoinstancyjnym), ale – dodatkowo – także na podstawie niepowołanego przez Skarżącego § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r.

Po trzecie, ostatecznym rozstrzygnięciem, z którym Skarżący wiąże naruszenie swoich konstytucyjnych praw, jest postanowienie Sądu Okręgowego w L

Wydział Cywilny Rodzinny z dnia września 2019 r., sygn.

, którym oddalono zażalenie Skarżącego na rozstrzygnięcie tegoż Sądu z dnia maja 2019 r., sygn. , w przedmiocie wynagrodzenia Skarżącego tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w postępowaniu przed sądem drugiej instancji. Z treści obu wskazanych orzeczeń wynika więc bezspornie, że przedmiotem ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie skarżącego, tj. postanowienia Sądu Okręgowego w L z dnia września 2019 r., było określenie wynagrodzenia Skarżącego tytułem nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu jedynie w postępowaniu apelacyjnym przed sądem okręgowym.

Po czwarte, rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w L z dnia maja 2019 r., którym przyznano Skarżącemu – za pomoc prawną udzieloną z urzędu

w postępowaniu odwoławczym – wynagrodzenie w kwocie 180 zł, wydaje się być dotknięte wadliwością. Sąd ten wprawdzie zasadnie ocenił jako prawidłowe orzeczenie Sądu Rejonowego o wynagrodzeniu Skarżącego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu w postępowaniu przed sądem pierwszej instancji, przyznające kwotę 240 zł na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2015 r., poz. 1801; dalej: „rozporządzenie z 2015 r.”), które obowiązywało w dniu wszczęcia tego postępowania i – na podstawie reguły intertemporalnej, zawartej w § 22 rozporządzenia z 2016 r. – do czasu jego zakończenia w pierwszej instancji. Orzekając zaś o kosztach postępowania apelacyjnego, Sąd Okręgowy w L przyznał Skarżącemu – już na podstawie rozporządzenia z 2016 r. – wynagrodzenie w kwocie 180 zł, tj. podwyższone do 150% (§ 4 ust. 2 tego rozporządzenia) względem opłaty wynikającej z § 14 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. (120 zł), jednak nie zastosował ograniczenia wynikającego z § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., mimo że istnienie takiego ograniczenia odnotował w uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia. Sąd Okręgowy w L, postanowieniem z dnia września 2019 r., utrzymał w mocy zakwestionowane przez Skarżącego postanowienie tegoż Sądu z dnia maja 2019 r.

Po piąte, postanowienie Sądu Okręgowego w L z dnia maja 2019 r., które w przedmiotowej sprawie (tj. w zakresie kosztów za postępowanie odwoławcze) stanowiło rozstrzygnięcie pierwszoinstancyjne, dotyczyło również – jak już wskazano – rozstrzygnięcia o wynagrodzeniu Skarżącego z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu przed sądem pierwszej instancji. Co do tego zakresu rozstrzygnięcie to Skarżący uznał za ostateczne, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, w – złożonej i przyjętej do rozpoznania po wstępnej kontroli sędziego Trybunału Konstytucyjnego – skardze konstytucyjnej (o sygnaturze SK 90/20), której przedmiotem są – zastosowane w sprawie Skarżącego na podstawie



reguły intertemporalnej zawartej w rozporządzeniu z 2016 r. – przepisy § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r., zaskarżone w identycznie (jak w przedmiotowej sprawie) ujętej formule zakresowej. Obie skargi konstytucyjne są bardzo podobne (w czym m.in. upatrywać można – jak się wydaje – źródła wskazanego wyżej błędnego określenia maksymalnej wysokości opłaty w *petitum* przedmiotowej skargi konstytucyjnej), a w zakresie argumentacji przedstawionych zarzutów niekonstytucyjności – właściwie identyczne, jednak ich zakres zaskarżenia nie jest i nie może być uznany za tożsamy – nie tylko ze względu na zakwestionowanie w nich różnych aktów normatywnych, ale także ze względu na odmienny przedmiot wskazanych w nich ostatecznych orzeczeń o prawach konstytucyjnych Skarżącego.

Powyższe uwagi pozwalają sformułować wniosek o niedopuszczalności merytorycznego rozpoznania skargi konstytucyjnej w przedmiotowej sprawie. Jak wskazano, składając skargę konstytucyjną, w której zakwestionowano przepisy rozporządzenia z 2015 r. (sygn. SK 90/20), Skarżący powiądał naruszenie swoich konstytucyjnych praw z ostatecznym orzeczeniem Sądu Okręgowego w L z dnia maja 2019 r. w zakresie, w jakim Sąd ten orzekł o wynagrodzeniu Skarżącego, jako pełnomocnika z urzędu, za prowadzenie postępowania w pierwszej instancji. Konkretny charakter kontroli konstytucyjności w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym inicjowanym skargą konstytucyjną nakazuje zatem uznanie, iż prawo Skarżącego, wyrażone w art. 79 ust. 1 Konstytucji, zostało przez niego w tym zakresie „skonsumowane”. Przedmiotową skargę konstytucyjną – by uznać ją za dopuszczalną – należałoby zatem potraktować jako zaskarżenie normy prawnej, zgodnie z którą ostatecznie orzeczono o wynagrodzeniu Skarżącego za pomoc prawną świadczoną z urzędu w postępowaniu apelacyjnym, przed sądem okręgowym w sprawie określonej w u.o.z.p. Zawężając w ten sposób przedmiot kontroli konstytucyjności, należy jednak stwierdzić,

że Skarżący nie tylko nieprawidłowo (w sposób niepełny) zrekonstruował podstawę prawną takiej normy, pomijając § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., ale okoliczność tę – choć przecież w istotny sposób wpływającą na dopuszczalną wysokość wynagrodzenia adwokata w konkretnej sprawie – całkowicie pominął w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej.

Z tych względów należy uznać, że postępowanie powinno podlegać umorzeniu ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku [art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393)].

Sformułowanie tej zasadniczej konkluzji, opartej wyłącznie na ocenie formalnych przesłanek dopuszczalności skargi konstytucyjnej, nie neguje oczywiście faktu, iż treść wskazanych w *petitum* skargi konstytucyjnej przepisów, niezależnie od pominięcia w niej § 16 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia z 2016 r., determinuje wysokość opłaty adwokackiej również w postępowaniu apelacyjnym. Stwierdzenie ich niekonstytucyjności z pewnością zatem miałyby wpływ na sytuację Skarżącego. Przyjmując za przedmiot kontroli konstytucyjności przepis § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. w zakresie, w jakim przewiduje, w sprawach określonych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, opłatę za czynności adwokackie w kwocie 180 zł, powiększoną o aktualnie obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług, należy jednak uznać, że przedstawiona przez Skarżącego argumentacja nie doprowadziłaby do obalenia domniemania zgodności zakwestionowanej normy prawnej z przedstawionymi wzorcami kontroli konstytucyjności.

Zasadniczym wzorcem kontroli w przedmiotowej sprawie jest przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że „[w]łasność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej”. Trybunał Konstytucyjny zwracał uwagę, że art. 64 ust. 2 Konstytucji, wyrażający zasadę

równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych, 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), bądź nawet jako doprecyzowanie zasady równości, wyrażonej w art. 32 ust.1 ustawy zasadniczej. Jednocześnie jednak, 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 Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 14 marca 2006 r., sygn. SK 4/05, OTK ZU nr 3/A/2006, poz. 29; z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. SK 34/07, OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 10; z dnia 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 11; z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17, OTK ZU z 2018 r., seria A, poz. 43 i z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19, OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 13). Można przyjąć, że art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej jest konkretyzacją dwóch zasad ogólnych zawartych w Konstytucji – zasady ochrony własności oraz zasady równego traktowania przez władze publiczne (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 września 2015 r., sygn. K 20/14, OTK ZU nr 8/A/2015, poz. 123), a zatem wynikają z niego dwa aspekty ochrony konstytucyjnej praw majątkowych z punktu widzenia podmiotowego:

– po pierwsze, ochroną taką objęty jest każdy, komu przysługuje prawo majątkowe, bez względu na posiadane cechy osobowe czy inne szczególne przymioty;

– po drugie, ochrona praw podmiotowych musi być równa dla wszystkich tych podmiotów.

Oznacza to, że ustawodawca, tworząc określone prawa majątkowe i mając szeroką swobodę w kreowaniu ich treści, musi liczyć się z koniecznością respektowania zasad wskazanych w art. 64 Konstytucji.

Prawo podmiotowe wynikające z art. 64 ust. 2 Konstytucji nie ma jednak charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, z zachowaniem zasady proporcjonalności. Innymi słowy, Konstytucja dopuszcza ustanawianie ograniczeń tego prawa, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia ochrony innych wartości konstytucyjnych, przy czym ustanowione ograniczenia muszą mieścić się w granicach wyznaczonych przez art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten, również powołany przez Skarżącego – jako przepis związkowy względem głównego wzorca kontroli z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej – stanowi, że 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 ponadto naruszać istoty wolności i praw. Ocena spełnienia przesłanki „konieczności” wymaga przeprowadzenia tzw. testu proporcjonalności. Zgodnie z ustalonym na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, wymaga to udzielenia odpowiedzi na trzy pytania dotyczące analizowanej normy: 1) czy jest ona w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków (przydatność normy); 2) czy jest ona niezbędna (konieczna) dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania); 3) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń (proporcjonalność *sensu stricto*) [*vide* – wyroki z dnia 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07, OTK ZU nr 3/A/2008, poz. 45 i z dnia 13 października 2015 r., sygn. P 3/14, OTK ZU nr 9/A/2015, poz. 145].

Wskazanych w art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej innych niż własność praw majątkowych nie należy utożsamiać wyłącznie z prawami o charakterze *stricte* cywilnoprawnym. Do kategorii praw majątkowych, objętych gwarancjami z art.

64 ust. 2 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny zaliczał bowiem również tzw. publiczne prawa majątkowe (*vide* – wyroki z dnia 14 marca 2005 r., sygn. K 35/04, OTK ZU nr 3/A/2005, poz. 23 i z dnia 8 kwietnia 2014 r., sygn. K 21/13, OTK ZU nr 4/A/2014, poz. 38).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego nie budzi wątpliwości, że świadczenie usług przez adwokata czy radcę prawnego 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 radcę prawnego lub adwokata 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 i radców prawnych za pomoc udzieloną z urzędu stanowi więc ich prawo majątkowe w rozumieniu art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji, toteż 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 ZU 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.

Oceniając zasadność zarzutów Skarżącego, należy na wstępie przypomnieć, że – jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny – wybór metody

ustalania stawki wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej. Przyjęcie „sztywnej” stawki kwotowej albo stawki proporcjonalnej do wartości przedmiotu sporu lub zaskarżenia, samo w sobie, nie przesądza jeszcze rezultatu testu konstytucyjności, ponieważ decydujące znaczenie ma nie ustalona stawka wynagrodzenia (przekładająca się na kwotę zasądzaną tytułem zwrotu kosztów postępowania), ale wpływ całego „unormowania kosztowego” na prawa i wolności gwarantowane ustawą zasadniczą (*vide* – wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 lipca 2008 r., sygn. P 49/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 108 i z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. SK 35/15, OTK ZU z 2017 r., seria A, poz. 51). Z tego względu wysokość jednej, spośród wielu różnych stawek, nie może dowodzić naruszenia prawa do godziwego wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego, mimo iż może się zdarzyć, że akurat w konkretnej sprawie wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego występującego z urzędu może wydawać się istotnie niskie. Nie oznacza to bowiem, iż niemożliwe jest osiągnięcie przez radcę prawnego (czy adwokata) godziwych dochodów w ramach całej działalności podejmowanej przez owego radcę prawnego lub adwokata jako pełnomocnika procesowego (*vide* – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94). W przypadku oceny konstytucyjności unormowań dotyczących wynagrodzenia profesjonalnych pełnomocników nie chodzi 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 publiczno-prawną funkcję, jaką pełnią w systemie wymiaru sprawiedliwości, w tym w urzeczywistnianiu prawa do sądu” (postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 kwietnia 2016 r., sygn. SK 25/14, OTK ZU z 2016 r., seria A, poz. 11).

W powołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sama negatywna ocena wysokości urzędowych stawek za pomoc prawną świadczoną przez adwokatów nie jest wystarczająca, by stwierdzić niekonstytucyjność unormowania, określającego wysokość takich stawek. Konieczne jest sformułowanie przez skarżącego własnych argumentów, które miałyby walor konstytucyjny i dowodziłyby niezgodności z ustawą zasadniczą obowiązującej w tym przedmiocie konkretnej regulacji (*vide – ibidem*). Skarżący takich argumentów nie przedstawił, poprzestając jedynie na zaakcentowaniu szczególnej wagi postępowań określonych w u.o.z.p., dotyczących najpoważniejszych dóbr jednostki, oraz dużego nakładu pracy związanej z wykonywaniem zastępstwa prawnego jako pełnomocnik z urzędu. Trudno uznać to jednak za wystarczający dowód niekonstytucyjności stawki opłaty za czynności adwokackie w tych sprawach, zwłaszcza gdy zważy się złożoność funkcji i statusu adwokata w całym wymiarze sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny – w powołanym wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05 – podkreślił 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 w powołanym wyroku fakt, iż, w świetle obowiązujących przepisów, radca prawny (dotyczy to również adwokata) 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. 117<sup>3</sup> 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 (a także adwokata) 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 powierzenia (zlecenia) 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. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 listopada 2004 r., sygn. SK 64/03, OTK ZU nr 10/A/2004, poz. 107). 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, iż 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 unormowania dotyczące zasad obowiązujących w sytuacji ponoszenia kosztów przez strony postępowania.

Z kolei w – również już powołanym – wyroku z dnia 30 października 2012 r., sygn. SK 20/11, Trybunał stwierdził, że „[r]adcowie prawni [a zatem również adwokaci – przyp. wł.] są konstytucyjnie i ustawowo zobowiązani do świadczenia pomocy prawnej, która jest jedną z form wykonywania zawodu zaufania publicznego w granicach interesu publicznego, a jednocześnie konsekwencją przynależności do tej grupy zawodowej. Nie ulega wątpliwości, że art. 17 ust. 1 Konstytucji zakłada, że radcowie prawni i adwokaci powinni wykonywać swój zawód w sposób budujący przychylność osób, na rzecz których świadczą pomoc prawną” (*op. cit.*).

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, że Skarżący nie zdołałby wykazać niezgodności § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., w zaskarżonym zakresie, z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Wysokość stawki opłaty za czynności adwokackie w sprawach określonych w u.o.z.p. pozytywnie przechodzi też test proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zasady ustalania wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc

prawną z urzędu powinny bowiem uwzględniać nie tylko interes osób wykonujących prawniczy zawód zaufania publicznego, w tym ich niekwestionowane prawo do uzyskania wynagrodzenia za wykonaną pracę, ale także interes obywateli oraz interes społeczeństwa, co wyraża się przede wszystkim w możliwościach finansowych Skarbu Państwa. W tym aspekcie należy oceniać zarówno przydatność jak i niezbędność (konieczność) zaskarżonej regulacji. W ocenie zaś proporcjonalności *sensu stricto* należy – jak akcentował Trybunał Konstytucyjny – mieć na uwadze całokształt unormowań dotyczących wynagradzania adwokatów i fakt, że świadczenie pomocy z urzędu jest jedną z wielu form aktywności zawodowej adwokatów. Dokonywanie takiej oceny wyłącznie na gruncie konkretnej stawki opłaty za czynności adwokata z urzędu, i to w odniesieniu do jednego tylko z objętych tą stawką rodzajów postępowań, prowadziłoby w istocie do nadmiernej kazuistyki, a nawet podawałoby w wątpliwość w ogóle możliwość taryfowego określenia wysokości opłat za czynności adwokackie. Jak wskazał Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 października 2012 r., sygn. III CZ 57/12 (LEX nr 1288673), prawodawca, określając wysokość stawek minimalnych wynagrodzenia profesjonalnych pełnomocników za poszczególne czynności lub za udział w postępowaniach, rozważył i uwzględnił wszelkie okoliczności charakterystyczne dla danego typu spraw. W stawkach tych odzwierciedlona została swoista wycena koniecznego nakładu pracy pełnomocnika związana ze specyfiką określonego rodzaju postępowań. Wycena taka ma z natury rzeczy charakter niejako uśredniony, co oczywiście nie wyklucza sytuacji, gdy w konkretnej sprawie, ze względu np. na jej szczególne skomplikowanie, stawka taka może relatywnie wydawać się zbyt niska.

W związku z powyższym należałoby uznać, iż § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r., w zakresie, w jakim przewiduje, w sprawach określonych w ustawie o ochronie zdrowia psychicznego, opłatę za czynności ad-

wokackie w kwocie do 180 zł, powiększoną o aktualnie obowiązującą stawkę podatku od towarów i usług, jest zgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Skarżący – poza zarzutem naruszenia przez § 14 ust. 1 pkt 3 w związku z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji – przedstawił również wzorzec kontroli z art. 2 Konstytucji. W tym zakresie skarga konstytucyjna nie zawiera jednak w istocie żadnego uzasadnienia.

Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia  
Prokuratora Generalnego  
*Robert Hernand*  
Zastępca Prokuratora Generalnego