



1001-8.TK.132.2022

SK 85/22

## TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

181

W związku ze skargą konstytucyjną P. M. o stwierdzenie, że § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 68 ze zm.) 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

- 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 radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 68 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 (radca prawny) został ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu dla strony postępowania cywilnego (powódki), toczącego się przed Sądem Rejonowym w Ł . Postanowieniem z czerwca 2021 r., sygn. , Sąd ten umorzył postępowanie i przyznał Skarżącemu wynagrodzenie za pełnienie obowiązków pełnomocnika z urzędu powódki 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 radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 68 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.

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

Skarżący stwierdził, że w skardze konstytucyjnej formułuje „znany problem dotyczący prawa majątkowego o określonej przez ustawodawcę treści, które na poziomie kwestionowanej części [r]ozporządzenia z 2016 r. (bez stosownego

upoważnienia ze strony ustawodawcy) różnicuje sytuację prawną według kryterium podmiotowego w zależności od tego, czy radca prawny jest ustanowiony z urzędu czy z wyboru” (skarga konstytucyjna, s. 3).

Skarżący zarzucił rozporządzeniu z 2016 r., że „w sposób bezprawny, pozbawiony jakichkolwiek argumentów (...) dyskryminuje bez konstytucyjnego umocowania i uzasadnienia wynagrodzenie minimalne jakie należne jest radcy prawnemu za świadczenie pomocy prawnej dla klienta, który został mu powierzony i względem którego nie ma możliwości samookreślenia stawki wynagrodzenia za prowadzenie sprawy na zasadach wolnorynkowych” (skarga konstytucyjna, s. 3).

Skarżący przypomniał, że 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.) określa stawki minimalne radców prawnych „wolnorynkowych” (tak w skardze konstytucyjnej, s. 4) wyższe o 50% od stawek radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu.

Skarżący powołał się na treść wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19 (OTK ZU z 2020 r., seria A, poz. 13). Uznał, że zawarta w uzasadnieniu tego wyroku argumentacja pozostaje aktualna w sprawie Jego skargi konstytucyjnej. Skarżący wyraził pogląd, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego potwierdził dopuszczalność i konstytucyjność ograniczenia stawek pełnomocników z wyboru i z urzędu w zakresie stawki maksymalnej, zakwestionował natomiast konstytucyjność zróżnicowania tych stawek w zakresie stawki minimalnej, mimo że zarówno pełnomocnicy z urzędu, jak i pełnomocnicy świadczący pomoc prawną 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 radca prawny świad-

czył 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.

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 bowiem, 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. W tym kontekście skarga konstytucyjna budzi wątpliwości co do prawidłowości określenia przedmiotu zaskarżenia.

Zaskarżony przepis § 8 rozporządzenia z 2016 r. określa wysokość opłaty uzależnionej od wartości przedmiotu sprawy, uszczegółowioną w kolejnych dziewięciu punktach tego paragrafu przez odniesienie do wskazanych w nich przedziałów wartości przedmiotu 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 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r., poz. 2393; dalej: „u.o.t.p.TK)].

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 radcę prawnego ma charakter odpłatny, zatem wywią-

zywanie się przez radcę prawnego 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 radców prawnych 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 grupy 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 stwierdził, 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. Argumentacja 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 pierwsze 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 (OTK ZU z 2023 r., seria A, poz. 20) 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 20 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” (regulacje dotyczące opłat za czynności adwokatów i radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokatów i radców prawnych z urzędu, choć umiejscowione w odrębnych aktach prawnych, są w istocie identyczne). 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 Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 paź-

dzielnika 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r., poz. 18, z późn. zm.) [tożsamy w swej treści do odpowiednich przepisów 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, przedstawionych zarzutów oraz wzorców kontroli, powołanych zarówno przez Skarżącego, jak i wskazanych w sentencji wzmiankowanego wyroku, brak jest tożsamości zaskarżonych przepisów, a przede wszystkim – tożsamości aktu prawnego, którego konstytucyjność badano w sprawie SK 78/21, z regulacją poddaną kontroli w przedmiotowej skarżce konstytucyjnej. 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 tegoż 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) 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 powołanym rozporządzeniu przyjęto inny niż w rozporządzeniu z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu 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 22 października 2015 r.

w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, 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 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, 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 tego rozporządzenia, 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 dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu – w związku z odmiennym określeniem wysokości opłat za poszczególne rodzaje spraw, lecz na podstawie przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia z 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, 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 dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu „jest sprzeczny z

konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawęży kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (narusza upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarsza sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu” (*op. cit.*). Ani z analizy art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.; dalej: „Prawo adwokaturze”), ani 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 dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, spowodowała skutek, polegający na tym, że „przy zasądzeniu 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 dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu).

Wyrok w sprawie SK 66/19 zapadł, gdy obowiązywało już rozporządzenie z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, 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 z reguły stanowiącej 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. 22<sup>3</sup> ust. 2 i art. 22<sup>5</sup> 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 20 kwietnia 2020 r., sygn. S 1/20, zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność usunięcia uchybień w § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia z 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz w § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia z 2016 r. polegających na bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru (*vide – 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 Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu 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., poprzez stwierdzenie, 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. [w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu – przyp. wł.]. Od dnia opublikowania orzeczenia (...), zamiast wskazanych przepisów, podstawę zasądzania wynagrodzenia obrońcy z urzędu w sprawie objętej śledztwem oraz za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym stanowią 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 Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (...) oraz w rozporządzeniu (...) z 2016 r., 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 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, 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 orzecznymi 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 wypełniające trzy odrębne – zawarte w art. 16 ust. 2 i 3 oraz art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze i w art. 22<sup>3</sup> ust. 2 oraz art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 u.r.p. – upoważnienia i realizujące 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 wskutek łącznego unormowanie 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 sytua-

cji 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 występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, nie determinuje wysokości wynagrodzenia zasądzzonego 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. Zróznicowanie 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 „zróznicowanie 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 nie może odmówić wypełnienia nałożonego obowiązkowi 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 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 (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. 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 wynagrodzenia pełnomocnika. Trybunał Konstytucyjny podkreślił przy tym, iż nie może to oczywiście oznaczać, że w określaniu wysokości kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu władza publiczna nie jest związana żadnymi regulacjami. 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. 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 albo jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi, zawiera art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze (w zakresie radców prawnych – art. 22<sup>3</sup> ust. 1 u.r.p.). 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, z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych 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 i art. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 oraz art. 22<sup>3</sup> ust. 2 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 kwestie zasad i sposobu 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 9 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 nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. Nr 51, poz. 230), wydane na podstawie upoważnienia z art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze i 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 nie wystarczającej 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 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 subsydiarna” (P. Ryłski, *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 można jednak – jak się wydaje – wytłumaczyć przyjmowanym wówczas założeniem, że pomoc prawna udzielana z urzędu była jedynie dodatkowym, co do zasady nieodpłatnym, świadczeniem adwokatury, 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 (*op. cit.*) 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 zwrócił uwagę, 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 odmienność 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, sytuacji, 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 odmienne 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 wyroku o sygn. SK 23/05 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 maksymalnej 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 20 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, w wyroku o sygn. SK 23/05, 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 regulacjami 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., sygn. P 70/15, Trybunał Konstytucyjny również kwestię tę przedstawił jednoznacznie i klarownie. Kwestionując przyjęte w rozpoznawanym wówczas pytaniu prawnym rozumowanie pytającego sądu, wyraźnie zaznaczył, że „advokat z wyboru otrzymuje wynagrodzenie ustalone w umowie z klientem, a nie (...) na podstawie wysokości kosztów zastępstwa procesowego zasądzonych 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. SK 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” (*ibidem.*; 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. też wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., sygn. 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 radcy prawnego z urzędu, którego koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone są przez Skarb Państwa, z radcą prawnym „z wyboru”, nawiązał do zasad określania wysokości opłaty za czynności



radcy prawnego, stanowiących podstawę zasądzenia przez sąd kosztów zastępstwa prawnego, to w rzeczywistości sytuację tę należałoby odnieść do reguł określania umownego wynagrodzenia radcy prawnego.

Zgodnie z art. 22<sup>5</sup> ust. 1 u.r.p., opłaty za czynności radców prawnych ustala umowa z klientem. Swoboda ukształtowania treści takiej umowy, w tym przede wszystkim – wysokości należnego radcy prawnemu wynagrodzenia umownego, nie jest jednak w pełni nieograniczona. Zgodnie z art. 22<sup>5</sup> ust. 3 u.r.p., Minister Sprawiedliwości upoważniony został do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności radców prawnych, o których mowa w ust. 1 tego artykułu (umownych), mając na względzie rodzaj i zawiłość sprawy oraz wymagany nakład pracy radcy prawnego. 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 radców prawnych. Po pierwsze – zastrzeżono, że „przy ustalaniu w umowie opłaty bierze się pod uwagę rodzaj i stopień zawiłości sprawy oraz wymagany nakład pracy” (§ 3 ust. 1 rozporządzenia dotyczącego radców prawnych 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, radca prawny może ustalić stawkę opłaty niższą niż stawka minimalna albo zrezygnować z opłaty w całości” (§ 3 ust. 3 rozporządzenia dotyczącego radców prawnych z 2002 r.). W aktualnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r., w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 265 ze zm.), 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 zasądzania kosztów zastępstwa procesowego i kosztów radców prawnych – na rzecz strony lub uczestnika postępowania), gdyż stawki opłat za czynności radców prawnych – 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 radcy prawnego – stawkę minimalną. Uwzględniając fakt, iż niższy niż stawka minimalna poziom umownego wynagrodzenia radcy prawnego jest traktowany jako wyjątek, wymagający szczególnego uzasadnienia, można przyjąć, że stawka minimalna zasadniczo wyznacza dolną granicę umownego wynagrodzenia radcy prawnego.

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 radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Wynikające z tego rozporządzenia reguły nie znajdują zatem zastosowania w sytuacji, gdy kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego, obciążona zostanie strona przeciwna względem strony reprezentowanej przez radcę prawnego z urzędu. W takiej bowiem sytuacji opłatę należną radcy prawnemu z urzędu ustala się z uwzględnieniem stawek minimalnych określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności radców prawnych, 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 – ściągnąć 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 radcy prawnego stanowiącego niejako odpowiednik umownego wynagrodzenia

pełnomocnika z wyboru. Porównanie sytuacji prawnej radcy prawnego z wyboru i radcy prawnego 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 radców prawnych, istnieje zróżnicowanie w poziomie wynagrodzenia radców prawnych z wyboru, których wynagrodzenie określone jest umową z klientem, oraz radców prawnych z urzędu, których koszty pomocy prawnej ponosi Skarb Państwa. Ci pierwsi, w świetle rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, mogą „liczyć” co najmniej na opłatę w wysokości 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 radcy prawnego z tytułu zastępstwa prawnego. Zróżnicowanie owo – uzależnione od tego, czy „płatnik” wynagrodzenia to strona (uczestnik) postępowania cywilnego, czy Skarb Państwa – jest bowiem związane z realizacją 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 radcy prawnego 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 radca prawny 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 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.*). W uzasadnieniach do wyroków w sprawach SK 66/19 i SK 78/21 Trybunał Konstytucyjny najwyraźniej negatywnie ocenił kryterium różnicowania, leżące u podstaw odmienności określenia stawek wynagrodzenia adwokatów z urzędu i stawek minimalnych adwokatów „z wyboru”, skoro „stosując (...) [te] kryteria do oceny konstytucyjności różnicowania wynagrodzenia adwokatów,

Trybunał stwierdza (...), że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja” (*op. cit.*). W świetle jednak całokształtu do robku orzeczniczego polskiego Sądu Konstytucyjnego, można – jak należy sądzić – przyjąć, iż zróżnicowanie wysokości wynagrodzenia radców prawnych, 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 radca prawny 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 u.r.p. 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 radców prawnych 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. 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 oraz w art. 22<sup>3</sup> ust. 2 u.r.p. O ile istnieją oczywiste powiązania pomiędzy upoważnieniami zawartymi w art. 22<sup>5</sup> u.r.p., w których podstawowym wyznacznikiem jest stawka minimalna, o tyle art. 22<sup>3</sup> ust. 2 u.r.p. 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 można 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 radców prawnych 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 radcy prawnego świadczącego pomoc prawną z urzędu i dochodzącego, w przypadku nieopłacenia kosztów tej pomocy, wynagrodzenia od Skarbu Państwa, z sytuacją radcy prawnego z wyboru, w odniesieniu do zasądzenia przez sąd kosztów zastępstwa prawnego i kosztów radcy prawnego. Tak ustalona opłata za czynności radcy prawnego zasądzana jest bowiem na rzecz strony postępowania i nie prowadzi – w każdym razie nie prowadzi bezpośrednio – do naruszenia żadnego prawa majątkowego radców prawnych (*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 upoważnieniem  
Prokuratora Generalnego  
*Robert M.*  
Zastępca Prokuratora