



MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

DLPK-IV.070.6.2021

Dot. SK 55/21

Warszawa, r.

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KANCLARIA	
wpl. dnia	13. 01. 2022
Nr wg EZD	108

Trybunał Konstytucyjny

W związku ze skargą konstytucyjną G W , reprezentowanego przez radcę prawnego Ewelinę Walerjańczyk, w sprawie:

– o stwierdzenie niezgodności § 16 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 8 pkt 7 oraz § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18)

z art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 69 ust. 2 w zw. z art. 42 pkt 3 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 2393)

wnoszę o uznanie, że:

§ 16 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 8 pkt 7 oraz § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu,

– jest zgodny z art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

w postępowaniu apelacyjnym. Przyznał pełnomocnikowi powoda ustanowionemu z urzędu, od Skarbu Państwa kwotę złotych powiększoną o należny podatek VAT tytułem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej w postępowaniu apelacyjnym.

Rozstrzygnięcie Sądu drugiej instancji w przedmiocie kosztów postępowania odwoławczego zaskarżył pełnomocnik powoda, składając zażalenie do innego składu tego Sądu. Zaskarżył wyrok w zakresie wysokości zasądzonego wynagrodzenia na rzecz pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Wskazał w zażaleniu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu winny stanowić kwotę złotych powiększonych o należny podatek VAT, nie zaś zasądzoną kwotę złotych plus VAT. Nadto wskazał, że zasądzone wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu za postępowanie odwoławcze jest blisko dwukrotnie mniejsze od kwoty zasądzonej na rzecz pozwanego, realizując w zasadzie ten sam nakład pracy, tj. pismo procesowe w związku z wywiedzionym środkiem odwoławczym przez stronę powodową i złożoną odpowiedź na apelację przez stronę pozwaną.

Postanowieniem z dnia marca 2021 r. Sąd Apelacyjny w S , oddalił zażalenie pełnomocnika.

Uzasadniając zarzut niezgodności wydania *rozporządzenia* z art. z art. 32 ust. 1 zdanie drugie w związku z art.64 ust. 1 i 2 związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 45 ust. 1 w związku z art. 2 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej skarżący podniósł, że kwestionuje zgodność zaskarżonej regulacji z zagwarantowanym przez wskazane przepisy Konstytucji prawem do równego traktowania przez władze publiczne oraz prawem do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz zasadą równorzędności stron, co powoduje, że wynagrodzenie pełnomocnika z urzędu w tej samej sprawie jest z mocy prawa niższe od wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru, w przypadku gdy w sprawie nie zachodzą czynniki umożliwiające podwyższenie stawki minimalnej do wysokości stawki maksymalnej. Nadto stawka maksymalna stanowić może najwyżej wartość 150% stawki minimalnej przyznawanej pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu, podczas gdy w przypadku pełnomocnika ustanowionego z wyboru, stawka minimalna może zostać podwyższona do sześciokrotności tej stawki. Artykuł 32 ust. 1 Konstytucji statuuje zasadę równości, przy czym odnosi się ona zarówno do stosowania prawa (wszyscy są równi wobec prawa), jak i stanowienia prawa (prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą). Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji każdy ma prawo do takiego traktowania, jak osoby znajdujące się w analogicznej (co do istotnych elementów) sytuacji. Nie ulega zatem

wątpliwości, że prawo do równego traktowania przez władze publiczne, w tym przez władzę ustawodawczą, winno znajdować odzwierciedlenie w uchwalanych przepisach, dotyczących wysokości wynagrodzenia pełnomocnika procesowego w sprawach cywilnych.

Zróznicowanie sytuacji pełnomocników z wyboru i z urzędu przez kwestionowaną normę narusza zasadę równości, tym bardziej, iż okoliczności płatności na rzecz pełnomocników z urzędu, są wręcz niekorzystne właśnie dla pełnomocników z urzędu, ze względu na termin płatności. Z tych względów, zdaniem Skarżącego z treści art. 32 ust. 1 Konstytucji i wynikającego z tego przepisu prawa do równego traktowania przez władze publiczne, wynika, iż uchwalane przepisy winny stanowić o tym, że pełnomocnicy procesowi stron, niezależnie od tego czy zostali ustanowieni z urzędu, czy też są pełnomocnikami z wyboru, mają prawo do równego traktowania. Konsekwencją tego, ustalone na podstawie obowiązujących przepisów prawa, wynagrodzenie pełnomocników procesowych występujących w tej samej sprawie, w przypadku ustalonej wartości przedmiotu sprawy, winno być równe, niezależnie od tego, czy pełnomocnik reprezentujący stronę został ustanowiony, jako pełnomocnik z urzędu, czy też był pełnomocnikiem procesowym strony z wyboru. *Rozporządzenie*, zdaniem skarżącego, we wskazanej części narusza również wynikające z art. 45 ust.1 prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności oraz zasadą równorzędności stron. Równość stron oznacza, że pełnomocnicy stron są równo wynagradzani za tę samą sprawę i nakład pracy. niesprawiedliwe jest również, aby pełnomocnik z urzędu wynagradzany był znacznie gorzej od pełnomocnika z wyboru.

Skarżący domaga się stwierdzenia przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności § 16 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 8 pkt 7 oraz § 4 ust. 2 *rozporządzenia* w zakresie w jakim przepis ten przewiduje w sprawach cywilnych, w których ustalono wartość przedmiotu sprawy, stawkę minimalną należną pełnomocnikowi ustanowionemu z urzędu za postępowanie przed sądem apelacyjnym w wysokości stanowiącej 75% wartości stawki maksymalnej należnej od wartości przedmiotu sporu, której podstawa jest niższa od tej ustalonej tytułem wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru, a jej podwyższenie do wysokości opłaty maksymalnej, które najwyżej może stanowić 150% stawki minimalnej uzależnione jest od uwzględnienia przez sąd orzekający czynników wymienionych w § 4 ust. 2 *rozporządzenia* z art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze i drugie w zw. z art. 64 ust. 1 oraz 2 i art. 45 ust. 1 i art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze *Konstytucji RP*.

Odnosząc się do przytoczonych zarzutów wskazać należy co następuje.

Wzorce kontroli wskazane przez skarżącego dotyczą art. 32 ust. 1 zdanie drugie (w niniejszej sprawie w pkt I skargi skarżący powołał również zdanie pierwsze tego artykułu, niemniej w uzasadnieniu skargi wskazuje już tylko zdanie drugie) w zw. z art. 64 ust. 1 oraz 2 i art. 45 ust. 1 i art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP*.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 zdanie drugie *Konstytucji RP* wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Wyrażone w przepisie art. 32 *Konstytucji RP* prawo do równości, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie jest typową „zasadą ustrojową”, lecz ma charakter normy ustanawiającej „prawo drugiego stopnia” (por. post. TK z: 24.10.2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225; 12.01.2004 r., TS 182/03, OTK-B 2004, Nr 2, poz. 146 oraz wyr. TK z 12.05.2008 r., SK 91/06, OTK-A 2008, Nr 4, poz. 59). Przepis ten wyraża zarówno zasadę równości jako normę prawa przedmiotowego jak i szczególnego rodzaju prawo podmiotowe, prawo do równego traktowania. Swoisty charakter prawa do równego traktowania polega na tym, że art. 32 *Konstytucji RP* określa sytuację prawną jednostki wspólnie z inną normą, która określa sytuację prawną innych podmiotów. Przy czym *Konstytucja* nie formułuje założenia równości w rozumieniu uniwersalnego egalitaryzmu jednostek, ale jako równą możliwość realizacji wolności i praw. Prawo do równego traktowania przysługuje zatem w związku z konkretnymi normami prawnymi lub innymi działaniami organów władzy publicznej, a nie w oderwaniu od nich – niejako samoistnie.

W doktrynie wskazuje się, że równość dwóch lub więcej podmiotów polega na ich przynależności do co najmniej jednej i tej samej klasy, wyróżnionej ze względu na określoną cechę istotną (por. m.in. W. Sadurski: *Równość wobec prawa*). Stąd wyprowadza się ogólną normę, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny być traktowane w sposób podobny, a podmioty znajdujące się w sytuacji odmiennej w sposób odmienny (por. uchwała SN z 16.03.2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3-4, poz. 19).

Również w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przyjmuje się, że zasada równości „polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (...)” (por. m.in. uzasadnienie orzeczenia TK z 9.3.1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1 i orzeczenie TK z 20.12.1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43, wyr. TK z 21.09.1999 r. K 6/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 117).

Podkreślić należy, że *Konstytucja* nie nakazuje ustanawiania zawsze absolutnej równości, lecz jedynie zakazuje nieuzasadnionego różnicowania. Wyróżnia się dwa elementy

równości wobec prawa: równość wobec prawa *sensu stricto* oznaczającą nakaz równego traktowania przez władzę publiczną w procesie stosowania prawa oraz równość w prawie oznaczającą nakaz kształtowania treści prawa z uwzględnieniem zasady równości. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego równość w stosowaniu prawa oznacza nakaz równego traktowania przez władze publiczne w indywidualnych przypadkach adresatów norm prawnych, uznanych przez prawodawcę za podmioty podobne, czyli zaliczone do danej klasy (kategorii) istotnej.

W myśl art. 31 ust. 3 *Konstytucji RP* 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. Przepis ten wyznacza granice ingerencji władz publicznych w sferę konstytucyjnych wolności i praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazuje się, że „ustanawianie (...) ograniczeń [wolności i praw] należy do kompetencji ustawodawcy, konieczne jest jednak spełnienie trzech warunków. Po pierwsze, ustawowe ograniczenie wolności może nastąpić tylko wówczas, gdy dopuszczone jest w sposób wyraźny w innych przepisach konstytucyjnych bądź gdy konieczne jest wzajemne harmonizowanie [tej] wolności z innymi zasadami, normami i wartościami konstytucyjnymi (...). Po drugie, ustawowe ograniczenia wolności (...) mogą być wprowadzane tylko w zakresie niezbędnym i traktowane być muszą w kategoriach wyjątków (...). Po trzecie ani poszczególne ograniczenia ustawowe, ani ich suma nie mogą naruszać istoty [danej] wolności” (por. uchwała TK z 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994/1/17, Dz.U. z 1994 Nr 36, poz. 137).

W myśl art. 45 ust. 1 *Konstytucji RP* każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. W uzasadnieniu tego wzorca kontroli skarżący powołuje się na obowiązek odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania postępowania sądowego będący elementem prawa do sądu. Wyodrębnienie prawa do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego najpełniej odzwierciedla założenie, że prawo do sądu w ogólności zakłada istnienie prawnie regulowanej procedury, bez której prawo to nie mogłoby istnieć i być realizowane. Skoro przyjmuje się, że prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego jest elementem składowym prawa do sądu, to implikuje to jednoznaczny wniosek, że istnieje prawo do prawnie reglamentowanego (unormowanego) postępowania przed sądem, któremu odpowiada obowiązek państwa zapewnienia takiego postępowania oraz że normatywna

reglamentacja postępowania sądowego musi być taka, aby spełniało ono warunki jego odpowiedniego (sprawiedliwego) ukształtowania. Konstytucyjnej ocenie musi więc podlegać zarówno istnienie takiego postępowania, jak i jego normatywne ujęcie (por. *Konstytucja RP*, Komentarz - art. 1-86, pod. red. M. Safjana i L. Boska, komentarz do art. 45). W ujęciu art. 45 ust. 1 *Konstytucji* prawo do odpowiedniego ukształtowania postępowania sądowego jest prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, a więc ukształtowania procedury zapewniającej rzeczywistą realizację prawa do sądu. Sprawiedliwość proceduralna stanowi w istocie odzwierciedlenie nakazu takiego ukształtowania rozwiązań procesowych, aby zapewniały one, że sprawa zostanie należycie i sprawiedliwie rozpoznana, z poszanowaniem uprawnień stron i uczestników postępowania, które powinny być traktowane w sposób podmiotowy, a więc z zachowaniem ich prawa do wysłuchania, prawa do informowania o motywach rozstrzygnięcia i przewidywalności postępowania.

Zgodnie z art. 64 ust. 1 *Konstytucji RP* każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. W myśl zaś art. 64 ust. 2 własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Komentowany przepis stanowi punkt odniesienia dla rozwiązań legislacyjnych mających urzeczywistnić wolność majątkową. Przepis ten kształtuje zakres ochrony w odniesieniu do poszczególnych kategorii praw majątkowych, który zależy od treści i ujęcia konstrukcyjnego tych praw. Jak podkreśla się w doktrynie zasada ochrony praw majątkowych nie może być traktowana jako powtórzenie czy potwierdzenie ogólnej zasady równości (por. *Konstytucja RP*, Komentarz - art. 1-86, pod. red. M. Safjana i L. Boska, komentarz do art. 64).

Wskazać należy, że regulacja będącą przedmiotem skargi nie dyskryminuje żadnego z występujących w konkretnej sprawie pełnomocników. Zróżnicowanie dotyczące wysokości i zasad ustalania ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie nie jest bowiem podyktowane względami podmiotowymi, ale wynikiem procesu, charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu i faktem, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa.

Trzeba zatem zaakcentować, że aktualnie obowiązujące *rozporządzenie* znajduje zastosowanie w tych sytuacjach, w których koszty związane z działalnością adwokata ustanowionego z urzędu ponosi Skarb Państwa. W szczególności więc nie mają one zastosowania, w przypadku gdy w postępowaniu cywilnym sąd w trybie art. 98 § 1 k.p.c. w zw. z art. 122 k.p.c. zasądza dla strony reprezentowanej przez adwokata z urzędu zwrot

kosztów procesu obejmujący również wynagrodzenie pełnomocnika. W takim przypadku wynagrodzenie adwokata, mimo że ustanowiony został z urzędu, obliczane powinno być według stawek określonych w rozporządzeniu w sprawie opłat za czynności adwokackie. Dopiero w przypadku gdyby tak zasądzonych kosztów adwokat od strony przeciwnej względem reprezentowanej nie wyegzekwował, zaistnieje podstawa obciążenia Skarbu Państwa wynagrodzeniem tego adwokata (§ 6 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu) i wówczas sąd, przyznając od Skarbu Państwa koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, rozstrzygać będzie na podstawie komentowanego rozporządzenia.

W procesie cywilnym, jak wynika z wykładni przepisu § 6 rozporządzenia, wynagrodzenie przyznawane jest bezpośrednio od Skarbu Państwa pełnomocnikowi jedynie w sytuacji, gdy brak było podstaw do obciążenia tymi kosztami przeciwnika procesowego strony, dla której pełnomocnik został ustanowiony bądź też gdy w sprawie, w której kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, doszło do bezskuteczności ich egzekucji. Na gruncie art. 122 § 1 *in principio* k.p.c. adwokat ustanowiony z urzędu ma prawo – z wyłączeniem strony – ściągnąć sumę należną mu tytułem wynagrodzenia i zwrotu wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika. „Obowiązek pokrycia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej nie jest więc obowiązkiem mieszczącym się w formule obowiązku zwrotu kosztów między stronami, lecz ma charakter publicznoprawny i subsydiarny, gdyż powstaje dopiero wówczas, gdy egzekucja kosztów zasądzonych od przeciwnika procesowego strony korzystającej z pomocy prawnej udzielonej z urzędu okazała się bezskuteczna [...] albo, gdy kosztami procesu została obciążona strona korzystająca z pomocy prawnej z urzędu, czy też jeżeli koszty procesu zostały stosunkowo rozdzielone lub wzajemnie zniesione, a opłaty z tytułu udzielonej pomocy prawnej nie zostały zapłacone w całości lub w części” (por. uchwała SN z dnia 8 marca 2012 r., III CZP 2/12, OSNC 2012, nr 10, poz. 115, LEX nr 1129959). Jak trafnie podkreśla się w orzecznictwie, wyegzekwowanie przez adwokata ustanowionego z urzędu w całości należnych mu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z kosztów procesu zasądzonych od strony przeciwnej skutkuje zaspokojeniem jego roszczenia w stosunku do Skarbu Państwa (por. postanowienie SN z dnia 18 maja 2011 r., III CZ 25/11, LEX nr 864008). „Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika z urzędu stanowią element kosztów procesu i podlegają rozliczeniu między stronami zgodnie z regułami rozliczania tych kosztów. Jeżeli strona korzystająca z takiej pomocy wygrywa proces, koszty adwokackie (radcy prawnego) zasądza

się od przeciwnika na rzecz tej strony, a nie bezpośrednio na rzecz pełnomocnika. Swoje prawa – przewidziane w art. 122 adwokat (radca prawny) może zrealizować przez uzyskanie klauzuli wykonalności opiewającej na jego nazwisko, w granicach należnej mu kwoty (zob. orzeczenie SN z 2 listopada 1954 r., II CZ 248/54, PiP 1955, z. 5, s. 150; postanowienie SN z 8 września 1982 r., I CZ 83/82, LEX nr 8459, i uchwałę SN z 1 marca 1989 r., III CZP 12/89, LEX nr 463039). Rozwiązanie takie umożliwiła pełnomocnikowi ściąganie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej bez udziału strony, którą reprezentował. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za koszty nieopłaconej pomocy prawnej aktualizuje się w sytuacji, kiedy nie ma podstaw do obciążenia kosztami procesu przeciwnika strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu albo gdy egzekucja tych kosztów, prawomocnie zasądzonych od przeciwnika, okazała się bezskuteczna. Jest to zatem odpowiedzialność subsydiarna” (cyt. G. Misiurek, Komentarz do art. 122 k.p.c. (w:) H. Dolecki (red.), T. Wiśniewski (red.) i in., Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom I. Artykuły 1-366, LEX 2013).

W świetle przedstawionych regulacji należy przyjąć, że w przypadku, gdy strona zastępowana przez adwokata z urzędu wygrywa proces cywilny, a sąd orzeka o zasądzeniu na rzecz strony zwycięskiej kosztów procesu uwzględniających wynagrodzenie pełnomocnika, przepisy *rozporządzenia* w ogóle nie znajdują zastosowania. W takim przypadku, jako że kosztów pomocy prawnej udzielonej przez adwokata nie ponosi Skarb Państwa, obliczenie wysokości tych kosztów dokonywane powinno być na podstawie rozporządzenia w sprawie opłat za czynności adwokackie. Zakres przedmiotowy stosowania wymienionego rozporządzenia powinien być wykładany ściśle. Skoro zaś komentowane rozporządzenie dotyczy szczegółowych zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu, to oznacza *a contrario*, że nie dotyczy ono kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu, które ponosi inny podmiot niż Skarb Państwa, a więc w szczególności strona przegrywająca proces (por. A. Patryk, T. Patryk Komentarz do § 1 i § 6 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, LEX nr 526980 i nr 526985).

W konsekwencji należy ponownie zaakcentować, że różnicowanie w postępowaniu cywilnym wysokości opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, wynikające z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu nie ma charakteru

podmiotowego i nie dyskryminuje pełnomocników z urzędu, ale jest uzależnione przede wszystkim od wyniku procesu i uzasadnione charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu oraz faktem, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa. Dodatkowo wskazać należy, że regulacje przewidziane w *rozporządzeniu* gwarantują adwokatowi z urzędu w postępowaniu cywilnym wynagrodzenie ze Skarbu Państwa w razie przegrania sprawy, na zwrot którego, ani od Skarbu Państwa ani od przeciwnika procesowego, nie mógłby liczyć w analogicznej sytuacji procesowej adwokat z wyboru. Dzięki takim rozwiązaniom świadczenie pomocy prawnej z urzędu będące działaniem dla dobra publicznego, umożliwia realizację w postępowaniu sądowym zasady równości i prawa do sądu dla strony, której nie stać na poniesienie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru (por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11, OSNC 2012/1/2).

W kontekście niniejszej sprawy przywołać również trzeba pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt III CZ 57/12, Lex nr 1288673, zgodnie z którym, ustawodawca 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. Tym samym w stawkach minimalnych odzwierciedlona została swoista wycena koniecznego nakładu pracy pełnomocnika związana ze specyfiką określonego rodzaju postępowań. Jednocześnie ustawodawca pozostawił sądom orzekającym możliwość uwzględnienia nadzwyczajnych, szczególnych okoliczności, które pojawiając się w danej sprawie zwiększają nakład pracy niezbędnej do prawidłowej realizacji obowiązków profesjonalnego pomocnika procesowego.

Wymaga także podkreślenia, że oceny wysokości opłat składających się na koszty ponoszonej przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu nie można dokonywać w oderwaniu od istoty tej pomocy. Kwestia ta była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK-A 2006/8/94). Trybunał stwierdził, że zapewnienie pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, należy do obowiązków władzy publicznej. Stanowi to jedną z gwarancji urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu. Obowiązek ten ma charakter obowiązku publicznoprawnego. Jego ciężar jest rozdzielony między Skarb Państwa i samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych, bowiem ustawowe ukształtowanie (na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) samorządu zawodu zaufania publicznego oznacza możliwość zlecenia takim korporacjom wykonywania określonych funkcji o charakterze

publicznoprawnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu przez członków samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych jest wypełnieniem obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Z tego charakteru zastępstwa procesowego z urzędu Trybunał wywiódł odmienny, aniżeli w przypadku zastępstwa procesowego świadczonego na podstawie umowy, sposób regulowania przez państwo zasad wynagradzania pełnomocnika. Jak wskazał Trybunał różnice w wynagrodzeniu pełnomocników nie wynikają z tego, że adwokat/radca prawny występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, ale z faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Należy również zwrócić uwagę, że opłaty za udzieloną pomoc prawną z urzędu są tylko jednym z elementów wynagrodzenia adwokata. Podstawą ustalania opłat za czynności adwokackie pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, przepisy rozporządzeń wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokata jako takiego.

Status adwokatów i ich rola w postępowaniu, w którym występują jako pełnomocnicy świadczący pomoc prawną z urzędu nasuwa wniosek, że różnicowanie ich wynagrodzenia w porównaniu do wynagrodzenia adwokatów świadczących pomoc prawną z wyboru budzi wątpliwości i może rodzić poczucie braku równej ochrony ich praw. Adwokaci ustanowieni pełnomocnikami z urzędu, a więc działający na podstawie *sui generis* polecenia państwa, nie mają co do zasady, możliwości odmowy podjęcia się reprezentacji ani wyboru strony. W tej samej sprawie, na podstawie przepisów *rozporządzenia* oraz na podstawie przepisów *rozporządzenia* Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1800, z późn. zm.) w zależności od tego czy zostali ustanowieni pełnomocnikami z urzędu czy z wyboru, otrzymują znacznie różniące się wynagrodzenie. Adwokat reprezentujący stronę z urzędu za tę samą rodzajowo pracę i podobny, a częstokroć większy jej nakład, otrzymuje wynagrodzenie znacznie niższe niż pełnomocnik (adwokat) drugiej strony wyznaczony z wyboru. Rozwiązanie takie wymaga pogłębionej analizy z aksjologicznego punktu widzenia. Z jednej strony mamy do czynienia z powszechnie akceptowanym standardem, z którego wynika, że za jednakową pracę powinna należeć się jednakowa płaca. Tym bardziej, że z ogólnych zasad deontologii zawodowej adwokatów wynika, iż pełnomocnik powinien wkładać w sprawę jednakowy nakład pracy

i taki sam stopień zaangażowania, niezależnie od tego, czy został ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu czy z wyboru, czy reprezentuje powoda, czy też pozwanego.

Istniejące rozwiązania w zakresie wynagradzania pełnomocników z urzędu mogą w praktyce zniechęcać do podejmowania przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu działań na rzecz strony postępowania, skoro ich efekt nie jest wymierny ekonomicznie. Z drugiej strony, wynagrodzenia adwokatów kształtuje rynek. Są one zatem pochodną wielu czynników, w tym renomy adwokata lub radcy prawnego, specyfiki sprawy oraz poziomu jej merytorycznego skomplikowania. Prawodawca kształtując system tzw. prawa ubogich dysponuje zaś ograniczonymi środkami. Ustalenie zbyt wysokich kosztów pomocy prawnej z urzędu mogłoby doprowadzić w konsekwencji do sytuacji, w których zasoby przeznaczone na ten cel mogłyby ulec wyczerpaniu, a część osób potrzebujących zostałaby nieodpłatnej pomocy prawnej pozbawiona (względnie sami pełnomocnicy otrzymywaliby wynagrodzenie z opóźnieniami). Należy wreszcie pamiętać, że adwokaci i radcowie prawni są przedstawicielami zawodów zaufania publicznego. Wskazane grupy zawodowe korzystają z gwarantowanego przez państwo monopolu na świadczenie pomocy prawnej i występowanie przed sądami (doznającego nielicznych wyjątków). Prowadzi to do przyjęcia, że z ową szczególną pozycją można też wiązać pewne specyficzne obciążenia. Do takowych należy niewątpliwie świadczenie pomocy prawnej z urzędu za z góry określone stawki, niekoniecznie tożsame z wynagrodzeniem będącym z założenia odzwierciedleniem stawek rynkowych. Taki ciężar, polegający na otrzymaniu za świadczoną pracę wynagrodzenia w wysokości niższej niż stawki rynkowe, jest wpisany w system i wydaje się być rozwiązaniem proporcjonalnym, albowiem leży w interesie ogólnospołecznym. Należy przy tym dodatkowo podkreślić, że to poszczególne organy samorządu wskazują osobę zastępcy, w związku z czym istnieją możliwości kształtowania systemu w taki sposób, że część spośród przedstawicieli wskazanych zawodów prawniczych otrzymywać będzie więcej spraw od innych kolegów, ci zaś, którzy występowaniem w tym charakterze są w znikomym stopniu zainteresowani, będą wskazywani sporadycznie. Taki mechanizm może wspierać w szczególności prawników młodych, nieposiadających dużej bazy klientów, co pozwala na bieżące utrzymywanie wynagrodzenia i zdobywanie szerszych doświadczeń zawodowych. Wpisuje się to w szerszą logikę funkcjonowania zawodów zaufania publicznego (i innych zawodów wymagających wysokich kwalifikacji i daleko idącej specjalizacji), w ramach której pierwsze lata kariery poświęca się zdobywaniu kwalifikacji zawodowych, przy jednoczesnym uzyskiwaniu relatywnie niewysokiego wynagrodzenia. W świetle powyższego, stosowanie do § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie

opłat za czynności adwokackie oraz stosownie do § 8 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu rozróżnienie zasad wynagradzania pełnomocników w zależności od kryteriów ich ustanowienia z urzędu czy też z wyboru, nie musi być a priori uznane za niezgodne ze standardami konstytucyjnymi. Nie w każdym przypadku zachodzić będą podstawy, aby uznać takie zróżnicowanie za niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa dyskryminację. Ocena taka powinna być dokonywana ad casum, z uwzględnieniem wszystkich opisanych wyżej, konkurujących ze sobą wartości. Może być ona uzasadniona w sytuacjach, gdy wysokość ustalonych stawek urzędowych rażąco będzie odbiegać in minus od występujących na rynku stawek lub uzyskane wynagrodzenie nie będzie pokrywało ponoszonych kosztów (względnie będzie je pokrywało w znikomym stopniu).

W kwestii wysokości opłaty określonej w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia należy podnieść, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., SK 35/15, normodawca może zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (nota bene także stawki maksymalnej) w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów postępowania dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki prawa lub wartości. Wybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie w granicach porządku konstytucyjnego korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej.

Wskazać trzeba także, iż określone w rozporządzeniu zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu, sposób określania tych kosztów oraz maksymalna wysokość opłat za udzieloną pomoc starają się uwzględniać zarówno interes osób wykonujących zawód adwokata lub radcy prawnego, jak również interes obywateli. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa.

Mając na uwadze powyżej przedstawione argumenty wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Marcin Warchoł

/podpisano elektronicznie/

Załącz.: 4 odpisy