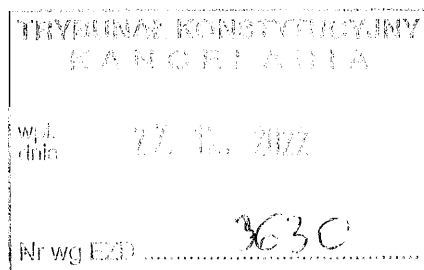




Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Imię i nazwisko

DPG-III.070.5.2022
Warszawa, 23 grudnia 2022 r.



Trybunał Konstytucyjny

W związku ze skargą konstytucyjną R M , w sprawie:

o stwierdzenie niezgodności § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18),

z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie 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:

- § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu,

- jest zgodny z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

UZASADNIENIE

Skarga konstytucyjna wniesiona przez R M (dalej: skarżący), zarzuca niezgodność § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.

U. z 2019 r., poz. 18, zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.), z art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że skarżącemu adwokatowi, który został wyznaczony obrońcą z urzędu - za sporządzenie i wniesienie kasacji został przyznany zwrot kosztów obrony udzielonej skazanemu z urzędu o połowę niższy, niż zostałby przyznany obrońcy lub pełnomocnikowi ustanowionemu z wyboru w tej samej sprawie, a tym samym bez uwzględnienia stawek wynikających z treści rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1800, zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.).

Uzupełniając swoją argumentację skarżący wskazał, że zakwestionowany § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. narusza:

1. art. 64 ust. 2 Konstytucji RP oraz art. 32 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP co skutkuje brakiem ochrony prawa własności i innych praw majątkowych w postaci wynagrodzenia za wykonaną pracę, skoro sąd orzekający o wysokości kosztów zastępstwa procesowego może dokonać obniżenia (w zasadzie całkowicie dowolnie) wysokości wynagrodzenia aż o 50%, to oznacza, że własność w postaci roszczenia o wynagrodzenie nie jest w 50% chroniona. Dodatkowo z art. 64 ust. 2 wprost wynika, iż wprowadzono konstytucyjne prawo do równej ochrony prawnej własności i innych praw majątkowych. Zaskarżona norma uregulowała zaś prawo do wynagrodzenia za tą samą sprawę, dla osób posiadających te same kompetencje zawodowe, na zasadach nierównych, co stanowi jednocześnie naruszenie art. 32 ust. 1 zdanie 2 Konstytucji RP, który to gwarantuje każdemu prawo do równego traktowania przez władze publiczne;
2. art. 31 ust. 3 i 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP - bowiem prowadzi do ograniczenia praw i wolności określonych w rozporządzeniu, a nie w ustawie, nie został również spełniony cel rozporządzenia tj. ustanowienie wynagrodzeń pełnomocników za wykonaną pracę równych dla wszystkich.

Skarżący przywołał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., wydany w sprawie SK 66/19, w którym Trybunał obalił domniemanie konstytucyjności § 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. z 2015 r., poz. 1801), uznając jego 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 Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem skarżącego analiza treści tamtego przepisu oraz treści przepisu poddawanego kontroli w niniejszej skardze pozwala uznać, że kształtują one sytuację prawną pełnomocników z urzędu w podobnie dyskryminujący sposób.

Jako wzorce kontroli w tej sprawie skarżący wskazał: art. 64 ust. 2 Konstytucji RP (ochrona praw majątkowych) w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zasada proporcjonalnego ograniczenia wolności i praw), art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji jednostki), art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP (wymogi formalne przepisu upoważniającego do wydania rozporządzenia) w odniesieniu do § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującym stanem faktycznym:

Skarżący jest adwokatem i został ustanowiony obrońcą z urzędu dla skazanego T K w postępowaniu kasacyjnym przed Sądem Najwyższym o sygn. akt

Postanowieniem z lutego 2021 r. Sąd Najwyższego oddalił kasację jako oczywiście bezzasadną i zwolnił skazanego T K od ponoszenia kosztów postępowania kasacyjnego. W punkcie 3 postanowienia Sąd Najwyższego zasądził od Skarbu Państwa na rzecz adw. R M Kancelaria Adwokacka w Poznaniu w kwotę zł, w tym VAT, tytułem sporządzenia i wniesienia przez obrońcę z urzędu kasacji na rzecz skazanego T K

Odnosząc się do podniesionych w skardze adwokata R M zarzutów wskazać należy, co następuje.

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. postanowienia Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 24 października 2001 r., SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225; z dnia 12 stycznia 2004 r., TS 182/03, OTK-B 2004, Nr 2, poz. 146 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 maja 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. 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. 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 Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, Nr 3-4, poz. 19).

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. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1 oraz z dnia 20 grudnia 1994 r., K 8/94, OTK 1994, Nr 1, poz. 43 i wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 września 1999 r. K 6/98, OTK 1999, Nr 6, poz. 117).

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 Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 marca 1994 r., W 3/93, OTK 1994/1/17).

Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi zaś, że 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. M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 64, Warszawa 2016, Legalis).

Zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Rozporządzenie jest aktem prawnym wydawanym w celu wykonania ustawy i

na podstawie udzielonych w niej upoważnień. Konstrukcję rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy determinują zatem trzy warunki. Po pierwsze, rozporządzenie musi być wydane na podstawie wyraźnego (nieopartego tylko na domniemaniu ani na wykładni celowościowej), szczegółowego upoważnienia ustawy w zakresie określonym w upoważnieniu. Po drugie, musi być wydane w granicach udzielonego przez ustawodawcę upoważnienia, w celu wykonania ustawy. Po trzecie, 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, niebędących aktami wykonującymi ustawę oraz sprzecznych z Konstytucją i obowiązującymi ustawami. W szczególności brak stanowiska ustawodawcy w danej sprawie, przejawiający się w braku lub choćby tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie kompetencji normodawczej w danym zakresie. Oznacza to, że rozporządzenie – jako wydane na podstawie ściśle określonego upoważnienia ustawowego nie może dowolnie modyfikować ani uzupełniać upoważnienia. Odstępstwa od treści upoważnienia nie mogą być usprawiedliwione względami praktycznymi ani potrzebami związanymi z rozstrzygnięciem konkretnych problemów prawnych. Rozporządzenie nie jest bowiem aktem normatywnym samoistnym, lecz jego zadaniem jest wykonywanie ustawy, nie zaś jej modyfikowanie, uzupełnianie czy powtarzanie jej postanowień. Istnieje zatem funkcjonalny związek między ustawą a wydawanym z jej upoważnienia aktem wykonawczym. Z drugiej strony, ustawodawca ma obowiązek odpowiedniego konstruowania upoważnień ustawowych tak, aby miały one szczegółowy charakter pod względem podmiotowym (określały organ właściwy do wydania rozporządzenia), przedmiotowym (określały zakres spraw przekazanych do uregulowania) oraz treściowym (określały wytyczne dotyczące treści aktu, czyli sposób, w jaki dana materia powinna być uregulowana).

W ocenie Ministra Sprawiedliwości regulacje § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. będące przedmiotem skargi nie dyskryminują żadnego z występujących w konkretnej sprawie obrońców. Zróznicowanie 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 postępowania, charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu i faktem, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa.

W postępowaniu karnym 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 oskarżeni lepiej sytuowani, którzy mają możliwość skorzystania z pomocy obrońcy z wyboru), jak i ze względu na ich dalsze funkcjonowanie w postępowaniu (art. 84 k.p.k., art. 85 § 2 k.p.k. oraz art. 378 k.p.k.). Tym samym ustawodawca rozróżnił wymienione kategorie obrońców, co uzasadnia również odmienne traktowanie tych sytuacji w zakresie rozliczenia kosztów obrony po zakończeniu postępowania. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2005 r. (sygn. akt SK 60/03, Legalis nr 66242) w demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej ustawodawca ma prawo normować zasady finansowania przez Skarb Państwa kosztów obrony z urzędu w sytuacjach, które jego zdaniem uzasadniają tego rodzaju rozwiązanie. Określenie przez ustawodawcę zasad rozliczania kosztów obrony z urzędu i odróżnienie tej sytuacji od obrony z wyboru nie narusza zasady równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP).

Istota pomocy prawnej świadczonej z urzędu przez profesjonalnych pełnomocników była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego także m.in. w wyrokach z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt SK 23/05, OTK-A 2006/8/94) oraz z dnia 18 listopada 2014 r. (sygn. akt Ts 263/13). 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. W konsekwencji wskazał, że 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.

Określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. 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, 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 adwokackie tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym zredukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy w uchwale 20 maja 2011 r. (sygn. akt III CZP 14/11, OSNC 2012/1/2) uznając, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest działaniem dla dobra publicznego, umożliwiającym realizację w postępowaniu sądowym zasady równości i prawa do sądu dla strony, której nie stać na poniesienie kosztów wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru.

W kontekście niniejszej sprawy podkreślić trzeba, że 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. Nie ulega przy tym wątpliwości, że opłaty za udzieloną pomoc prawną z urzędu są tylko jednym z

elementów wynagrodzenia adwokata. Podstawą ustalania opłat adwokatów pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalenia opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa procesowego, ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokata jako takiego (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, oraz z dnia 10 grudnia 2003 r., K 49/01, postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24 października 2012 r., sygn. akt III CZ 57/12, Lex nr 128867).

Mając na uwadze powyższej nie sposób uznać rozwiązań prawnych funkcjonujących w omawianym zakresie za wadliwe.

Końcowo należy także zaakcentować, iż rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu zostało wydane na podstawie, upoważnienia ustawowego zawartego w art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze. Delegacja ustawowa w tym zakresie nakazuje Ministrowi Sprawiedliwości uwzględnienie sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. W ocenie Ministra Sprawiedliwości rozporządzenie z dnia 3 października 2016 r., w tym skarżony § 2 pkt 1 w zw. z § 4 ust. 1 i 3 w zw. z § 17 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia, w pełni realizują upoważnienie ustawowe, nie wykraczając poza jego zakres.

Mając na uwadze powyżej przedstawione argumenty wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem
z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości
Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/