

BL.112.2.2022

Informacja prawna
o wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r.
(sygn. akt SK 66/19) dotyczącym rozporządzenia z dnia 22 października
2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej
pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu

I. METRYKA ORZECZENIA

Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 66/19) dotyczy § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801; dalej jako: „rozporządzenie z 2015 r.”). Sentencja rozstrzygnięcia została ogłoszona w dniu 28 kwietnia 2020 r. w Dz. U. poz. 769, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem ukazała się w OTK ZU A poz. 13.

II. ROZSTRZYGNIĘCIE TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

1. Treść sentencji

Trybunał orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Stan prawny

W myśl zaskarżonego przepisu, opłatę (będącą elementem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, które ponosi Skarb Państwa) ustala się **w wysokości** co najmniej **1/2** opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2–4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Z kolei § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. przewidywał, że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej opłaty maksymalnej następuje z uwzględnieniem stopnia zawilości sprawy oraz nakładu pracy adwokata oraz wkładu jego pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia

sprawy, liczby stawieństw w sądzie, czynności podjętych w sprawie, wkładu pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, a także trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Przytoczone wyżej postanowienia skutkowały gorszym traktowaniem adwokatów podejmujących się prowadzenia określonych spraw z urzędu w zakresie należnego im wynagrodzenia aniżeli adwokatów reprezentujących swoich klientów na podstawie zawartej z nimi umowy („adwokatów z wyboru”). W przypadku bowiem tych ostatnich przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.) nie stwarzają możliwości obniżania stawek uwzględnianych przy ustalaniu opłat stanowiących podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich. Dodatkowo w świetle § 15 ust. 3 okoliczności takie jak większa ilość poświęconego czasu, większa wartość przedmiotu sprawy, większy wkład pracy adwokata czy też skomplikowanie bądź zawilóść sprawy pozwalają na ustalenie opłaty w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, aż do sześciokrotności tej stawki.

Ważne jest przy tym to, że do 27 października 2016 r. stawki minimalne określone w rozdziałach 2–4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie były – co do zasady – równe stawkom maksymalnym wynikającym z rozporządzenia z 2015 r.

Rozporządzenie z 2015 r. zostało uchylone z dniem 2 listopada 2016 r. na mocy § 23 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) – dalej jako: „rozporządzenie z 2016 r.”. Aczkolwiek stosownie do § 22 tego rozporządzenia, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego wejścia w życie do czasu zakończenia postępowania w danej instancji zastosowanie miały znajdować przepisy dotychczasowe.

3. Wzorce konstytucyjne

Głównym punktem odniesienia dla rozważań TK był art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej. Trybunał przypomniał, że przepis ten wyraża zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Norma wywodzona z art. 64 ust. 2 stanowi doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji, zaś istotą tej zasady jest zakaz różnicowania ochrony praw majątkowych ze względu na charakter podmiotu danego prawa.

Związkowymi wzorcami kontroli w sprawie SK 66/19 były art. 31 ust. 3 oraz art. 32 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, a ponadto również art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Jeżeli chodzi o art. 31 ust. 3, to statuuje on wymogi, od spełnienia których zależy uznanie danego ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw za dopuszczalne (w tym tzw. zasadę proporcjonalności sensu stricto). Natomiast na podstawie art. 32 ust. 1 w orzecznictwie został sformułowany trójetapowy test służący ocenie ewentualnych odstępstw od zasady równości – w jego ramach bada się: (1) czy przyjęte kryterium różnicowania pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, (2) czy waga interesu, ze względu na który wprowadza się różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w następstwie wprowadzonego różnicowania i wreszcie (3) czy kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych.

Co się tyczy ostatniego z wzorców, to w kontekście sprawy poddanej kognicji Trybunału kluczową jest zasada, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w celu jej wykonania. W związku z tym, jak to stwierdził TK, jest oczywiste, że „ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. (...) [P]rzy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu”. Jednocześnie „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej”.

4. Problem konstytucyjny

Mając na uwadze wskazane standardy konstytucyjne, Trybunał podniósł, że jakkolwiek „[w]yбір 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”, to „owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy”.

Zdaniem TK, „[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”.

Tymczasem porównanie opłat ustalanych w oparciu o rozporządzenie z 2015 r. z tymi, które ustala się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, pozwala na postawienie tezy, że adwokat ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu (a więc działający na podstawie *sui generis* polecenia państwa) zmuszony jest do pracy za wynagrodzenie o połowę niższe od tego, które otrzymałby jako pełnomocnik z wyboru według stawek określonych w tym drugim rozporządzeniu.

„Analiza 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”. Trybunał nie dostrzegł zatem żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono wręcz, że nie ma „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”. W konsekwencji oceniane odstępstwo od zasady równości, w tym również równej ochrony praw majątkowych, zostało uznane za niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył ponadto, że zaskarżony § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, ponieważ „w sposób nieproporcjonalny zawęża kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (narusza upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarsza sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu”.

III. TERMIN WYKONANIA ORZECZENIA

Wyrok z dnia 23 kwietnia 2020 r. wszedł w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw (28.04.2020), powodując derogację zaskarżonej normy prawnej. Orzeczenie to powinno jednak zostać uwzględnione przez Ministra Sprawiedliwości w szczególności na gruncie nowego aktu wykonawczego, wydanego na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, tj. rozporządzenia z 2016 r. Wprawdzie w rozporządzeniu tym nie ma już przepisu będącego odpowiednikiem niekonstytucyjnego § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r., za to w § 4 ust. 2 można znaleźć maksymalny pułap podwyższenia opłaty z powodu większego nakładu pracy adwokata wynoszący 150% opłaty określonej dla spraw danego rodzaju, podczas gdy górną granicą podwyższenia opłaty przyznawanej w podobnych okolicznościach adwokatowi z wyboru wciąż pozostaje sześciokrotność stawki minimalnej.

Na tę ostatnią okoliczność Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 kwietnia 2020 r. (sygn. akt S 1/20), skierowanym właśnie do Ministra Sprawiedliwości. Postanowieniu temu Minister obowiązany był uczynić zadość niezwłocznie.

IV. WSKAZÓWKI DLA USTAWODAWCY WYRAŻONE PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W UZASADNIENIU (POSTULATY *DE LEGE FERENDA*)

W części motywacyjnej wyroku Trybunał skonkludował, że „różnicowanie w akcie podstawowym wysokości wynagrodzenia od tego, czy adwokat świadczył pomoc prawną jako pełnomocnik z wyboru czy z urzędu stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa *s a m o w o l ę l e g i s l a c y j n ą*, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę”. Tak jednoznaczne stanowisko sądu konstytucyjnego stanowi nader czytelną wskazówkę co do tego, że – w ramach obowiązującego upoważnienia ustawowego – prawodawca powinien zadbać o równe traktowanie adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu oraz tych świadczących pomoc prawną na podstawie umowy z klientem (z wyboru) w kontekście ustalenia stawek wynagrodzenia.

V. INFORMACJA O WYKONANIU ORZECZENIA PRZEZ INNY PODMIOT

Brak jest informacji na temat prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia rozwiązań, które byłyby zgodne ze standardem konstytucyjnym zrekonstruowanym przez TK.

VI. WYKONANIE ORZECZENIA

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że organem, na którym ciąży obowiązek realizacji wskazań płynących zarówno z uzasadnienia wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r., jak i postanowienia sygnalizacyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r., jest Minister

Sprawiedliwości jako organ właściwy do wydania rozporządzenia. Niemniej, jak wskazano powyżej, do tej pory nie zostały podjęte prace legislacyjne w tym zakresie.

W orzecznictwie sądów powszechnych pojawiła się w związku z tym niejednorodność. Niektóre sądy, dostrzegając problem konstytucyjny, o którym wypowiedział się Trybunał, na wniosek zainteresowanych pełnomocników (obrońców) z urzędu dokonują tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności i w efekcie zasądają koszty nieopłaconej pomocy prawnej według rozporządzenia odnoszącego się do adwokatów z wyboru¹.

Co więcej: nie można też tracić z pola widzenia tego, że wykonanie orzeczeń wydanych na skutek skargi konstytucyjnej zarzucającej niekonstytucyjność przepisu rozporządzenia z 2015 r. nie może ograniczać się wyłącznie do zmiany zasad ustalania wynagrodzenia w przypadku adwokatów. Rzecz bowiem w tym, że przepisy mające zastosowanie względem radców prawnych, wydane odpowiednio na podstawie art. 22³ ust. 2 oraz art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75), obejmują paralelne regulacje do tych, które dotyczą adwokatów (składiną praktycznie identyczne są też same przepisy upoważniające zawarte w ustawie – Prawo o adwokaturze i ustawie o radcach prawnych). Zatem pozostaje stwierdzić, że Minister Sprawiedliwości nie wdrożył niezbędnych rozwiązań nie tylko na korzyść adwokatów, ale także nie uczynił tego w stosunku do radców prawnych, co godzi w równe traktowanie członków również tej grupy zawodowej.

Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na brzmienie art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji żaden inny organ nie może „wyręczyć” Ministra Sprawiedliwości od wydania aktów wykonawczych, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze oraz powołanym art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych. Należałoby wobec tego rozważyć zmianę samych przepisów obejmujących upoważnienia ustawowe, aby w ten sposób niejako wymusić działanie obowiązanego organu. Wydaje się przy tym, że wystarczające byłoby uzupełnienie ich aktualnej treści o wytyczne przesądzające, że wysokość opłat za udzieloną pomoc nie może być „niższa niż stawki ustalone w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 [dot. to ustawy – Prawo o adwokaturze]” oraz „niższa niż stawki ustalone w przepisach wydanych na podstawie 22⁵ ust. 2 i 3 [dot. to ustawy o radcach prawnych]”.

Sporządziła:
Katarzyna Konieczko
wicedyrektor
Katarzyna.Konieczko@senat.gov.pl
tel. 22 694 90 11

¹ <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/stawki-adwokackie-i-radcowskie-akcja-glodna-urzedowka,512100.html>