

Warszawa, dnia 12 stycznia 2024 r.

RZĄDOWE CENTRUM LEGISLACJI
DEPARTAMENT PRAWA KONSTITUCYJNEGO I
ADMINISTRACYJNEGO

RCL.DPKA.023.3/2023

INFORMACJA O WYROKU
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO

z dnia 20 grudnia 2022 r.

sygn. akt SK 78/21¹⁾

I. Problem konstytucyjny

Postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną i dotyczyło stawek minimalnych należnych adwokatowi ustanowionemu z urzędu. Zgodnie z zakwestionowanymi przepisami 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 późn. zm.), dotyczącymi opłat w sprawie objętej śledztwem oraz za obronę przed sądem rejonowym w postępowaniu zwyczajnym lub przed wojskowym sądem garnizonowym, stawki te były niższe niż minimalne stawki ustalone tytułem wynagrodzenia adwokata w przypadku ustanowienia przez stronę obrońcy z wyboru.

W ocenie skarżącego za sprzeczne ze standardem konstytucyjnym (art. 32 ust. 1 zd. pierwsze i drugie w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 oraz art. 45 ust. 1 i art. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji RP) należy uznać wprowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości na poziomie rozporządzenia – mimo braku ku temu podstaw w ustawie – regulacji traktujących odmiennie adwokatów będących obrońcami z urzędu w stosunku do adwokatów, którzy świadczą obronę z wyboru.

¹⁾ Sentencja ogłoszona 28 grudnia 2022 r. w Dz. U. pod poz. 2790.

II. Wzorzec kontroli

Art. 64 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1, art. 2 (ograniczenie w korzystaniu z prawa do równej ochrony prawa własności) oraz art. 92 ust. 1 zd. pierwsze (wykonawczy charakter rozporządzenia) Konstytucji RP.

III. Treść orzeczenia

§ 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 18, z późn. zm.) 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 RP 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.

Dokonując egzegezy podstawy hierarchicznej kontroli zgodności norm, Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że *na ustawodawcy zwykłym spoczywa nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawić ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczyć*. Należy przy tym zauważyć, iż równa ochrona praw majątkowych nigdy nie oznacza identyczności intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych, lecz jest odnoszona jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii. W płaszczyźnie podmiotowej natomiast zasada równej ochrony prawnej oznacza zakaz różnicowania intensywności ochrony między podmiotami prawa prywatnego oraz publicznego.

Zaskarżone przepisy rozporządzenia naruszają konstytucyjną zasadę ochrony praw majątkowych, ponieważ w sposób nieproporcjonalny zawężają kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia. Pomimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie – czyli przekraczając upoważnienie ustawowe – pogarszają sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu.

Trybunał Konstytucyjny, powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo, podkreślił, że akty wykonawcze zawsze muszą pozostawać w merytorycznym i funkcjonalnym związku z rozwiązaniami ustawowymi. Brak stanowiska ustawodawcy w określonej sprawie musi być

interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej, a upoważnienie do wydania rozporządzenia nie może opierać się na domniemaniu objęcia swoim zakresem materii w nim niewymienionych. Dodatkowo, istotnym elementem konstytucyjnego standardu dotyczącego relacji między rozporządzeniem a ustawą jest założenie bezwzględnej wyłączności (zupełności) regulacji ustawowej w sferze wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył także, że *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*, lecz owa swoboda – w kontekście art. 64 ust. 2 w zw. z art. 32 ust. 1 zd. drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Tymczasem adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, które posiadają – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2, a więc także w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. *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.* Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że *w sprawach wymagających profesjonalnej wiedzy prawnej prawidłowe wykonywanie obowiązków przez adwokata (niezależnie od tego, czy jest to pełnomocnik lub obrońca z wyboru czy z urzędu) wymaga niejednokrotnie dużego nakładu pracy.* Nie znajduje zatem uzasadnienia różnicowanie wysokości stawek w zależności od tego, czy adwokat wykonuje czynności z wyboru czy z urzędu, zwłaszcza że ci ostatni *do zakończenia postępowania w danej instancji de facto świadczą pomoc prawną za darmo.* Należy zauważyć, że czysto formalne wyodrębnienie *prawa majątkowego i zapewnienie zasadniczo odmiennej ochrony prawnej temu prawu w stosunku do innego, należącego wprawdzie do formalnie różnej kategorii praw majątkowych, ale treściowo, konstrukcyjnie i funkcjonalnie zbliżonego czy prawie identycznego z prawem, któremu przyznawana jest ochrona znacznie silniejsza – może uzasadniać zarzut naruszenia zasady równej ochrony wyrażonej w art. 64 ust. 2 Konstytucji.*

IV. Wskazówki dla prawodawcy

Bezpośrednim skutkiem wyroku jest utrata mocy obowiązującej zakwestionowanych regulacji. Od dnia opublikowania orzeczenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej,

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 stanowić będą odpowiednio § 11 ust. 1 pkt 2 oraz § 11 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.).

Odnosząc się do wcześniejszego orzecznictwa w sprawie różnicowania pozycji pełnomocników profesjonalnych w zależności od tego, w jakiej formie świadczą oni pomoc prawną, tj. z wyboru czy z urzędu, Trybunał Konstytucyjny zdecydował się – po raz kolejny – wystąpić z postanowieniem sygnalizacyjnym do Ministra Sprawiedliwości, zwracając uwagę na konieczność zrównania regulacji dotyczących wynagradzania pełnomocników z urzędu z regulacjami odnoszącymi się do pełnomocników z wyboru (postanowienie z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt S 2/22).

Marcin Olszówka
Dyrektor
Departamentu Prawa Konstytucyjnego i
Administracyjnego
w Rządowym Centrum Legislacji

/-podpisano kwalifikowanym podpisem
elektronicznym/