

Monika Florczak-Wątor¹

Uniwersytet Jagielloński

ORCID ID: 0000-0002-4324-5652

O NIEKONSTYTUCYJNOŚCI ZASAD WYNAGRADZANIA RADCÓW PRAWNYCH ŚWIADCZĄCYCH POMOC PRAWNĄ Z URZĘDU I WYNIKAJĄCYCH Z TEGO SKUTKACH PRAWNYCH

ABSTRAKT

Artykuł wyjaśnia powody, dla których zasady wynagradzania radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu nie spełniają standardów konstytucyjnych, a także wskazuje wynikające z tego skutki prawne. Autorka dochodzi do wniosku, że zróżnicowanie wynagrodzeń radców prawnych z urzędu i z wyboru za te same czynności podejmowane w ramach udzielanej pomocy prawnej jest niekonstytucyjne, zwłaszcza w świetle wniosków wynikających z analizy wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19. Artykuł analizuje również możliwe sposoby usuwania wspomnianej niekonstytucyjności w procesie sądowego stosowania prawa, które mogą mieć znaczenie, zanim zgodność z Konstytucją zasad wynagradzania radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu zostanie wprowadzona przez ustawodawcę.

Słowa kluczowe: stawki, niekonstytucyjność, radca prawny, pomoc z urzędu, proces sądowy

¹ Prof. dr hab., profesor zwyczajny nauk prawnych w Katedrze Prawa Konstytucyjnego WPiA UJ, kierownik Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ, radca prawny Okręgowej Izby Radców Prawnych w Krakowie, autorka licznych publikacji z zakresu prawa konstytucyjnego, sądownictwa konstytucyjnego i praw człowieka.

1. Wstęp

Pomoc prawna z urzędu to instytucja wprost przewidziana w art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, który gwarantuje każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, prawo do obrony we wszystkich stadiach tego postępowania, w tym również prawo do korzystania z obrońcy z urzędu na zasadach określonych w ustawie². Tak wąskie uregulowanie pomocy prawnej z urzędu nie oznacza, że poza postępowaniem karnym instytucja ta nie znajduje uzasadnienia w normach, zasadach i wartościach konstytucyjnych. Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, „problem pomocy prawnej dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Nie dotyczy to tylko spraw karnych, lecz wszystkich spraw rozpoznawanych przez sądy”³. Tego rodzaju pomoc prawna jest istotna z punktu widzenia gwarantowanego każdemu prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a także zapobiegania zamykaniu drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (art. 77 ust. 2 Konstytucji)⁴. Zapewnienie obywatelom pomocy prawnej z urzędu powinno być również postrzegane jako element spoczywającego na państwie obowiązku zagwarantowania im bezpieczeństwa (art. 5 Konstytucji), a konkretnie poczucia bezpieczeństwa prawnego w sytuacji, w której nie znają oni prawa i nie mają możliwości pokrycia kosztów pomocy prawnej profesjonalnego pełnomocnika⁵. Teza ta znajduje swoje wsparcie w utrwalonym orzecznictwie TK, z którego wynika, 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”⁶. Pomoc prawna z urzędu może być również traktowana jako forma przeciwdziałania społecznemu wykluczeniu przez prawo osób, które nie mają dostępu do wiedzy eksperckiej z zakresu prawa, a tym samym jako forma realizacji w praktyce zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji)⁷ oraz zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji). Jak podkreśla TK, „instytucja pomocy prawnej świadczonej z urzędu, jak i zwolnienia od kosztów sądowych mają w swej istocie łączyć skutki nierówności ekonomicznej podmiotów, gwarantując im jednakowy dostęp do sądu”⁸. Z kolei z punktu widzenia profesjonalnych pełnomocników procesowych, w tym radców prawnych, problematyka pomocy prawnej z urzędu

2 Więcej na ten temat zob. M. Zubik, *Konstytucyjne aspekty prawa wyboru obrony i obrońcy w sprawach karnych w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 1, s. 11 n.; P. Wiliński, *Konstytucyjne granice prawa do obrony w procesie karnym*, „Palestra” 2007, nr 5–6, s. 40 n.

3 Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05.

4 Zob. wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., P 37/07.

5 Bezpieczeństwo prawne rozumiane jako poczucie stabilności sytuacji prawnej ściśle wiąże się również z zasadą pewności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji. Zob. *Argumenty i rozmowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021, s. 250.

6 Postanowienie TK z 18 listopada 2014 r., Ts 263/13.

7 Zob. wyrok z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05.

8 Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., P 37/07.

może być analizowana pod kątem wolności wykonywania przez nich zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji), w tym dopuszczalności ograniczania tej wolności (art. 31 ust. 3 Konstytucji), oraz z uwzględnieniem specyfiki zawodu radcy prawnego jako zawodu zaufania publicznego (art. 17 ust. 1 Konstytucji).

Celem niniejszego artykułu jest analiza tylko jednego aspektu instytucji pomocy prawnej z urzędu, a mianowicie kwestii wynagradzania radców prawnych świadczących taką pomoc. Jest to zagadnienie od lat szeroko komentowane zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w dyskursie publicznym. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na kompleksowe podejście do całej gamy problemów, które wiążą się z niskimi stawkami wynagrodzeń pełnomocników z urzędu, ich uregulowaniem w rozporządzeniu w sposób wykraczający poza ramy delegacji ustawowej czy przerwaniem na korporacje prawnicze ciężaru finansowania pomocy prawnej dla osób ubogich. Do bardziej szczegółowej analizy wybrano tylko jeden problem, a mianowicie ten dotyczący dopuszczalności różnicowania zasad ustalania wynagrodzeń radców prawnych. W pierwszej części artykułu będą zatem starała się wykazać, że naruszeniem konstytucyjnej zasady równości jest ustanowienie stawek dla radców prawnych z urzędu na niższym poziomie niż analogicznych stawek dla radców prawnych z wyboru. W drugiej części artykułu zwrócę uwagę na możliwość pomijania przez sądy wątpliwych konstytucyjnie przepisów rozporządzenia dotyczącego stawek dla radców prawnych z urzędu oraz zasadność ustalania ich wynagrodzenia w oparciu o analogiczne rozporządzenie dotyczące stawek dla radców prawnych z wyboru.

2. Prawna regulacja zasad ustalania wysokości stawek radców prawnych

Koszty pomocy prawnej udzielanej przez radcę prawnego z urzędu ponosi co do zasady Skarb Państwa⁹. Szczegółowe zasady ponoszenia tych kosztów określa w rozporządzeniu Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, uwzględniając sposób ustalania tych kosztów, wydatki stanowiące podstawę ich ustalania oraz maksymalną wysokość opłat za udzieloną pomoc. Z obecnie obowiązującego rozporządzenia¹⁰ wynika, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszonej przez Skarb Państwa obejmują opłatę ustaloną zgodnie z przepisami tego rozporządzenia oraz niezbędne i udokumentowane wydatki radcy prawnego ustanowione z urzędu. Jednocześnie § 4 ust. 1 rozporządzenia limituje wysokość tych wydatków, wskazując, że opłata ustalana jest w wysokości określonej w dalszych przepisach rozporządzenia i w granicach wyznaczonych przez wartość przedmiotu sprawy. Natomiast możliwość ustalenia opłaty w wysokości podwyższonej do 150% opłat przewiduje § 4 ust. 2 rozporządzenia, pozostawiając jednak tę kwestię do rozstrzygnięcia sądowi, a dodatkowo

⁹ Art. 22³ ust. 1 ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 75).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 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 jako: rozporządzenie z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu.

uzależniając możliwość zasądzenia takiej podwyższonej opłaty od pojawiania się szczególnie uzasadnionych powodów po stronie radcy prawnego (w postaci ponadstandardowego nakładu pracy lub przyczynienia się do wyjaśnienia sprawy) albo szczególnego charakteru sprawy (w postaci wyższej wartości jej przedmiotu lub większego stopnia jej zawilości).

Z kolei stawki wynagrodzeń radcy prawnego z wyboru reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wydane na podstawie art. 22⁵ ust. 3 ustawy o radcach prawnych¹¹. Określa ono stawki minimalne oraz wysokość opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości. Porównanie stawek i opłat z tego rozporządzenia z opłatami z rozporządzenia regulującego wynagrodzenie radców prawnych ustanowionych z urzędu prowadzi do wniosku, że w rozporządzeniu dotyczącym wynagrodzeń radców prawnych z wyboru część stawek jest wyższa. Dotyczy to zarówno stawek i opłat zależnych od wartości przedmiotu sporu, jak również stawek i opłat ustalonych dla poszczególnych czynności. Przykładowo opłata dla radcy prawnego prowadzącego z urzędu sprawę o rozwód czy unieważnienie małżeństwa wynosi 360 zł, a stawka minimalna w tej sprawie dla radcy prawnego z wyboru jest dwukrotnie wyższa. To prowadzi do wniosku, że już na etapie ustalania wysokości wynagrodzenia za te same czynności ustawodawca wprowadził zróżnicowanie w zależności od tego, czy pełnomocnik ustanowiony został z urzędu, czy pochodzi z wyboru. Drugi wniosek natomiast jest taki, że opłaty dla radcy prawnego z urzędu przyznawane na podstawie rozporządzenia z 2016 r. zostały ustanowione poniżej stawek minimalnych zagwarantowanych radcy prawnemu z wyboru w rozporządzeniu z 2015 r.

Dodatkową regulacją wpływającą na zróżnicowanie wynagrodzenia radców prawnych z urzędu i z wyboru są przepisy przewidujące możliwość przyznania wynagrodzenia w wymiarze wyższym niż standardowy. We wspomnianym wcześniej rozporządzeniu z 2015 r. przewidziano maksymalny pułap takiego podwyższonego wynagrodzenia w postaci 150% opłat określonych w przepisach tego rozporządzenia. Z kolei w przypadku radców prawnych z wyboru kwestię tę reguluje nie rozporządzenie, lecz ustawa, a konkretnie art. 22⁵ ust. 2 ustawy o radcach prawnych, z którego wynika, że sąd może podwyższyć opłatę należną radcy prawnemu z wyboru do sześciokrotności stawki minimalnej określonej w rozporządzeniu z 2015 r., jeśli jest to uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy oraz niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego.

Tego rodzaju zróżnicowanie wynagrodzenia za pomoc prawną udzieloną przez radcę prawnego z urzędu i z wyboru przy jednoczesnym ustaleniu stawek dla tego pierwszego poniżej stawek minimalnych dla tego drugiego budzi poważne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia różnych wzorców kontroli. Niewątpliwie pojawia się problem dotyczący zasady równości (art. 32 Konstytucji), bowiem zróżnicowanie dotyczy podmiotów posiadających tę samą cechę istotną, tj. radców prawnych świadczących pomoc prawną i wykonujących te same czynności. Dodatkowo rozwiązania te budzą wątpliwości z uwagi na daleko idące ograniczenia praw konstytucyjnych pełnomocników

¹¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 265, ze zm.); dalej jako: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z wyboru.

z urzędu, w tym ograniczenia prawa własności (art. 64 Konstytucji), wolności wykonywania zawodu (art. 65 ust. 1 Konstytucji) oraz prawa dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach (art. 60 Konstytucji). Dalsze rozważania, jak wynika z tytułu opracowania i z powodów wyjaśnionych we wstępie, będą jednak dotyczyć wyłącznie oceny zgodności analizowanej regulacji prawnej z konstytucyjną zasadą równości.

3. Prawo do równego traktowania

Zasada równości ma swoje umocowanie w wielu przepisach konstytucyjnych, które w sposób bezpośredni lub pośredni odwołują się do idei równego traktowania podmiotów podobnych¹². Przepisem w sposób najbardziej kompleksowy wyznaczającym treść tej zasady jest art. 32 Konstytucji, który nie tylko zasadę równości statuuje, ale również zawiera uzupełniający ją zakaz dyskryminacji¹³. Dla potrzeb niniejszej analizy warto wspomnieć również o art. 60 Konstytucji, który gwarantuje obywatelom polskim korzystającym z pełni praw publicznych prawo dostępu do służby publicznej „na jednakowych zasadach”. Nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych obowiązuje również w czasie stanów nadzwyczajnych. Artykuł 233 ust. 2 Konstytucji stanowi, że w czasie stanu nadzwyczajnego niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu rasy, płci, języka, wyznania lub jego braku, pochodzenia społecznego, urodzenia oraz majątku. Regulacja ta wymienia zatem zakazane kryteria dyskryminacyjne, czego nie czyni wspomniany wyżej art. 32 Konstytucji, zakazując dyskryminacji „z jakiegokolwiek przyczyny”.

Ten ostatni przepis ustanawia wymóg równego traktowania wszystkich przez władze publiczne¹⁴. Jak wyjaśnił TK w orzeczeniu z 9 marca 1988 r., U 7/87, 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”. Z zasady tej wynika zatem nakaz jednakowego traktowania podmiotów podobnych¹⁵, a kryterium decydującym o owym podobieństwie jest posiadanie przez porównywane podmioty cechy istotnej (relewantnej) z punktu widzenia danej regulacji prawnej. W przypadku radców prawnych taką cechą istotną z punktu widzenia regulacji prawnej określającej wysokość należnego im wynagrodzenia jest świadczenie

¹² Na temat rozwoju tej idei zob. J. Zajadło, *Idea równości we współczesnej filozofii prawa i filozofii polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 11–29; *Argumenty i rozumowania...*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, s. 1042–1044.

¹³ Zakaz dyskryminacji to zakaz odmiennego i nieuzasadnionego konstytucyjnie traktowania podmiotów podobnych. Zob. np. wyroki TK: z 23 marca 2006 r., K 4/06; z 15 lipca 2010 r., K 63/07; z 5 lipca 2011 r., P 14/10.

¹⁴ Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 120–121; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 112–113.

¹⁵ Bardziej sporne jest to, czy z zasady równości wynika również zakaz jednakowego traktowania podmiotów różnych, które nie posiadają tej samej cechy istotnej (relewantnej) z punktu widzenia danej regulacji prawnej.

tych samych czynności pomocy prawnej, za które to czynności owo wynagrodzenie jest należne. Cechą istotną (relewantną) z punktu widzenia regulacji prawnej dotyczącej wysokości wynagrodzeń należnych pełnomocnikom nie jest natomiast sposób ich ustanowienia, zwłaszcza że nie wpływa on ani na zakres czynności, które mogą oni wykonywać w ramach swojego umocowania, ani na sposób wykonywania tych czynności. To zaś oznacza, że pełnomocnikom wykonującym te same czynności w ramach udzielanej pomocy prawnej, niezależnie od tego, czy są oni ustanowieni z urzędu, czy z wyboru, przysługiwać powinno to samo wynagrodzenie. Tymczasem przepisy rozporządzeń z 2015 i 2016 r. dotyczące wynagrodzeń odpowiednio radców prawnych z wyboru i z urzędu różnicują stawki możliwych wynagrodzeń, ustalając je na poziomie znacznie niższym w przypadku radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu.

Zasada równości nie ma charakteru bezwzględny i w pewnych sytuacjach możliwe jest różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych¹⁶. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika jednak, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą być uzasadnione, a przemawiające za wprowadzeniem tych odstępstw argumenty muszą mieć charakter relewantny, a więc powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią stosownych przepisów. Innymi słowy, wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony i nie mogą być dokonywane według dowolnie ustalonego kryterium¹⁷. Co więcej, argumenty na rzecz różnego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. I w końcu argumenty te muszą pozostawać w odpowiednim związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych może być uznane za konstytucyjnie uzasadnione przykładowo wówczas, gdy pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. W tym sensie można stwierdzić, że zasada równości w znacznym stopniu koresponduje z zasadą sprawiedliwości społecznej¹⁸.

Przenosząc te ustalenia na płaszczyznę wyżej zarysowanych rozważań, należy dojść do wniosku, że różnicowanie stawek wynagrodzeń dla radców prawnych z urzędu i z wyboru za wykonywanie tych samych czynności nie pozostaje w żadnym związku z celem i zasadniczą treścią przepisów regulujących zasady ustalania tych wynagrodzeń. Innymi słowy, nie ma racjonalnego uzasadnienia dla tego różnicowania. Nie jest spełniony również wymóg proporcjonalności argumentów, bowiem interes, któremu

16 Zob. M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 108–110; M. Kruk, *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006, s. 297–298; *Konstytucja...*, red. P. Tuleja, s. 120–121; L. Garlicki, *Polskie prawo...*, s. 112–113.

17 Orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 r., K 3/94. Zob. również S. Biernat, *Glosa do orzeczenia TK z 12 XII 1994, K 3/94*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8, s. 102–106.

18 Na temat relacji zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej zob. np. wyroki TK: z 6 maja 1998 r., K 37/97; z 20 października 1998 r., K 7/98.

ma służyć to zróżnicowanie, nie jest jasny, a zatem trudno ustalić jego wagę oraz relację do interesów radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu w uzyskaniu odpowiedniego wynagrodzenia za swoją pracę, które to interesy niewątpliwie zostaną naruszone w wyniku ich nierównego potraktowania w stosunku do radców prawnych świadczących pomoc prawną z wyboru. I w końcu zróżnicowanie w tej sprawie nie jest uzasadnione w świetle wartości, zasad i norm konstytucyjnych, w tym również w świetle wcześniej już wspomnianej zasady sprawiedliwości społecznej.

4. Znaczenie orzeczenia niekonstytucyjności analogicznej regulacji prawnej dotyczącej adwokatów

Problem zgodności z Konstytucją przepisów regulujących stawki wynagrodzeń pełnomocników ustanowionych z urzędu był już rozstrzygnięty przez TK w sprawie, w której kontroli poddano analogiczne do obecnie rozważanych regulacje dotyczące stawek adwokackich. W wyroku z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, Trybunał stwierdził, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (dalej: rozporządzenie z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia adwokata z urzędu)¹⁹ 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. Orzeczenie to dotyczyło przepisu, który miał treść co do istoty zbieżną z tą posiadaną przez rozważany obecnie § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu.

W sprawie tej TK dokonał merytorycznego rozstrzygnięcia dwóch zarzutów, z których pierwszy dotyczył nierównego traktowania adwokatów z urzędu i wyboru w zakresie ochrony przysługującego im prawa własności w postaci należnego im wynagrodzenia, a drugi – uregulowania w rozporządzeniu materii wychodzącej poza zakres upoważnienia ustawowego, które nie przewidywało możliwości różnicowania wynagrodzeń adwokatów przez Ministra Sprawiedliwości. Z punktu widzenia tematyki tego opracowania pierwszy z tych zarzutów ma szczególnie istotne znaczenie. Prawo do równego traktowania było w ramach tego zarzutu rozważane w powiązaniu z prawem do własności, postępowanie bowiem w tej sprawie zostało wszczęte skargą konstytucyjną, a z utrwalonego orzecznictwa TK wynika, że art. 32 Konstytucji nie może być samodzielny wzorcem kontroli w postępowaniu skargowym²⁰. Trybunał stwierdził, że adwokaci, niezależnie od tego, czy udzielają pomocy z urzędu, czy z wyboru, stanowią grupę podmiotów podobnych z punktu widzenia celu i treści analizowanej regulacji, a zatem powinni być traktowani tak samo. Różnicowanie podmiotów podobnych jest

¹⁹ Dz.U. poz. 1801. Rozporządzenie to weszło w życie 1 stycznia 2016 r. i obowiązywało do 2 listopada 2016 r., tj. do dnia jego uchylecia przez § 23 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 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), które obecnie obowiązuje.

²⁰ Zob. postanowienie TK z 24 października 2010 r., SK 10/01.

dopuszczalne wówczas, gdy wprowadzane jest w oparciu o kryterium, które pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią danej regulacji, a także w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, a ponadto gdy waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. W tej sprawie TK podkreślił, że „nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja. Co więcej, w ocenie Trybunału 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”.

Warto również wspomnieć, że kilka dni po ogłoszeniu tego orzeczenia TK wydał postanowienie z 29 kwietnia 2020 r., S 1/20, w którym zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność usunięcia uchybień nie tylko w § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. dotyczącego wynagrodzeń adwokatów z urzędu, ale również § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r. dotyczących wynagrodzeń radców prawnych z urzędu, wskazując, że uchybienia te polegają na „bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru”. W uzasadnieniu tego postanowienia TK stwierdził, że powody, dla których orzeczono niekonstytucyjność rozporządzenia dotyczącego wynagrodzenia adwokatów z urzędu, „pozostają aktualne odpowiednio w odniesieniu do radców prawnych”, zwracając jednocześnie uwagę na konieczność „wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które – w swej istocie w sposób dyskryminujący dla pełnomocników ustanowionych z urzędu regulują kwestię ich podwyższonego wynagrodzenia”. To postanowienie sygnalizacyjne, mimo bardzo konkretnych uwag i zastrzeżeń, które zostały w nim zawarte, do dziś nie zostało wykonane.

Z kolei wspomniany wcześniej wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, spowodował utratę mocy obowiązującej przepisu, który w tej sprawie był poddany kontroli, a mianowicie § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia adwokata z urzędu. Choć przedmiotem kontroli *de facto* była norma wynikająca z tego przepisu, to stwierdzenie niekonstytucyjności tej normy nie pozbawiło bytu prawnego tak samo brzmiących norm zawartych w przepisach, które nie były przedmiotem kontroli. Taka teza wynika z utrwalonego orzecznictwa TK, który stoi na stanowisku, że zbieżność treści normatywnych lub podobieństwo przepisów prawnych nie oznacza możliwości rozciągania skutków prawnych niekonstytucyjności przepisu poddanego kontroli na przepisy, które nie były przez TK kontrolowane²¹. Dotyczy to również analizowanego w tym artykule § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu, który to przepis nie może być uznany za pozbawiony mocy obowiązującej w następstwie wejścia w życie wyroku TK o sygn. SK 66/19.

Skutkiem tego ostatniego wyroku jest jednak utrata domniemania konstytucyjności normy zawartej w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia

²¹ Zob. wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12. Zob. jednak również odmienne stanowisko zaprezentowane w wyrokach SN: z 25 czerwca 2020 r., I NO 37/20, z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15, z 202018 r., V CSK 230/17.

adwokata z urzędu, która to norma znajduje się również w § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu²². To oznacza, że ten ostatni przepis również utracił donniemanie konstytucyjności w następstwie wejścia w życie wyroku TK o sygn. SK 66/19. Okoliczność ta ma kluczowe znaczenie dla możliwości jego dalszego stosowania w procesie orzekania przez sądy.

5. Usuwanie niekonstytucyjności w procesie sądowego stosowania prawa

W obecnie obowiązującym stanie prawnym, w którym w porządku prawnym pozostaje przepis zawierający normę tożsamą z normą zawartą w przepisie uznanym przez TK za niekonstytucyjny, istotne znaczenie ma ranga tego przepisu. Regulacjami podstawowymi sędziowie nie są związani w procesie orzekania (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Stąd też powszechnie przyjmuje się, że niekonstytucyjne przepisy rozporządzenia sędziego może, a nawet powinien pomijać, rozpatrując daną sprawę²³. Takie stanowisko od lat jest prezentowane w orzecznictwie TK. Już w postanowieniu z 19 lutego 1997 r., U 7/96, TK wyraźnie wskazał, że każdy sąd jest powołany do samodzielnego oceniania zgodności aktów podstawowych z Konstytucją i ustawą, a w razie stwierdzenia ich niezgodności – także do odmowy ich stosowania. Podobnie w wyroku z 8 listopada 2016 r., P 126/15, TK stwierdził, że sędzia w procesie orzekania podlega Konstytucji i ustawom, jeśli zaś chodzi o rozporządzenia, to zachowuje prawo do samodzielnej oceny ich konstytucyjności²⁴. Także SN stoi na stanowisku, że badając konstytucyjność przepisu niższego rzędu niż ustawa, sędziowie mogą samodzielnie decydować w kwestii stosowania tego przepisu i nie muszą występować do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie wątpliwości w tym zakresie²⁵.

Odmowa zastosowania przepisu niekonstytucyjnego rodzi zawsze pytanie o to, jaki inny przepis należy zastosować w miejsce tego, który zastosowany być nie może. Ta kwestia pojawiła się w orzecznictwie sądowym w krótkim czasie po ogłoszeniu wspomnianego wyroku TK stwierdzającego niekonstytucyjność § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia adwokata z urzędu. W postanowieniu z 2 czerwca 2020 r., II CSK 488/19, SN ustalił koszty pełnomocnika z urzędu z uwzględnieniem wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, co w praktyce oznaczało zastosowanie stawki wynikającej

²² Na temat donniemanie konstytucyjności zob. *Argumenty i rozumowania...*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, s. 861–877; A. Dębowska, M. Florczak-Wątor, *Donniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2, s. 5–37; M. Gutowski, P. Kardas, *Donniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5, s. 44–62; P. Radziejewicz, *Wzruszenie „donniemanie konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 55–86.

²³ Zob. L. Garlicki, *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” nr 2016, nr 7–8, s. 15; P. Jabłońska, *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 11–12, s. 26.

²⁴ Podobnie zob. postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97.

²⁵ Zob. wyroki SN: z 26 września 2007 r., III KK 206/07; z 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05; z 28 maja 2009 r., II KK 334/08. Zob. jednak idące w odmiennym kierunku i oczekujące obecnie w TK na rozpoznanie wnioski Prezesa Rady Ministrów i Marszałka Sejmu w sprawach K 18/20 i K 21/20.

z rozporządzenia z 2015 r. dotyczącego wynagrodzenia adwokatów z wyboru. Takie stanowisko SN zajął również w kolejnych orzeczeniach²⁶. W postanowieniu z 7 stycznia 2021 r., I CSK 598/20, SN wyjaśnił, że „analiza statusu adwokatów i radców prawnych oraz 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 wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru, nie ma konstytucyjnego uzasadnienia”.

Po tym wyroku SN również inne sądy zaczęły przyznawać pełnomocnikom z urzędu wynagrodzenie na podstawie rozporządzenia dotyczącego wynagrodzenia pełnomocników z wyboru. Choć ta linia orzecznicza nie jest jeszcze jednolita, utrwalona i upowszechniona²⁷, to jednak można uznać, że to stanowisko zakładające konieczność pomijania wątpliwych konstytucyjnie przepisów dotyczących zasad wynagradzania pełnomocników z urzędu zaczyna w judykaturze dominować. Dobrym przykładem rozstrzygnięcia ilustrującego to podejście może być wyrok z 31 marca 2021 r., IV Ka 85/21, w którym Sąd Okręgowy w Szczecinie doszedł do wniosku, że rozporządzenie z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia dla adwokata z urzędu jest niekonstytucyjne z tych samych powodów, które przesądziły o stwierdzeniu przez TK niekonstytucyjności rozporządzenia z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia adwokata z urzędu. Sąd okręgowy podkreślił, że „w pełni podziela sugestię TK zawartą w postanowieniu sygnalizacyjnym z 29 kwietnia 2020 r., S 1/20, że § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu prowadzi do bezpodstawnego zróżnicowania zasad podwyższania wynagrodzenia pełnomocnikom ustanowionym z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru”. Uznał jednocześnie, że każdy sąd powszechny, decydując się na kontrolę konstytucyjności prawa, powinien kierować się przyjętymi w orzecznictwie TK regułami dotyczącymi zasad tej kontroli, a więc również regułą, zgodnie z którą przesądzenie o niekonstytucyjności normy prawnej w jednej sprawie wiąże TK w każdej kolejnej sprawie, w której jest badany kolejny przepis normę tę zawierający²⁸. W tej konkretnej sprawie za niekonstytucyjny sąd uznał mechanizm polegający na ustaleniu stawek minimalnych za obronę w postępowaniu o wydanie wyroku łącznego na poziomie niższym niż stawki dla obrońcy z wyboru oraz na ustanowieniu górnego pułapu możliwego do zasądzenia wynagrodzenia, na poziomie 150% stawki minimalnej, uznając, że tego rodzaju mechanizm narusza wzorce konstytucyjne wskazane w wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19. Sąd Okręgowy w Szczecinie zastosował w tej sprawie wnioskowanie *per analogiam*, tj. wnioskowanie z norm o normach²⁹. Za pomocą tego mechanizmu wnioskowania sąd doszedł do przekonania,

26 Podobnie zob. np. postanowienia SN: z 30 listopada 2020 r., V CNP 15/20; z 15 listopada 2020 r., V CSK 71/20, z 15 września 2020 r., IV CSK 159/20, z 23 lipca 2020 r., III CZ 18/20, z 13 lipca 2020 r., IV CSK 746/19, z 30 czerwca 2020 r., V CZ 87/19, z 15 grudnia 2020 r., I CSK 438/20; z 30 listopada 2020 r., IV CSK 375/20.

27 Zob. np. wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 14 lipca 2020 r., IV Pa 42/20.

28 Wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., K 19/08.

29 W kwestii argumentu z analogii zob. *Argumenty i rozumowania prawnicze...*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, s. 1052–1071; T. Barszcz, *Struktura argumentum a simili*, Lublin 2015; K. Szymanek, *Argument z podobieństwa*, Katowice 2008; J. Nowacki, *Analogia legis*, Warszawa 1966.

że wynagrodzenie dla adwokata z urzędu wobec niekonstytucyjności rozporządzenia, które wynagrodzenia tego dotyczy, należy ustalić w drodze analogii właśnie w oparciu o przepisy rozporządzenia regulującego wynagrodzenie dla adwokata z wyboru.

Analogiczny sposób argumentacji można przyjąć w odniesieniu do rozporządzenia z 2016 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z urzędu. Poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją jego § 4, a także obalenie domniemania jego konstytucyjności na skutek wejścia w życie wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, powinny skłaniać sądy do odmowy stosowania przepisów tego rozporządzenia oraz ustalania wynagrodzeń dla radców prawnych z urzędu w oparciu o przepisy analogicznego rozporządzenia z 2015 r. w sprawie wynagrodzenia radcy prawnego z wyboru.

6. Podsumowanie

Zróznicowanie wynagrodzeń radców prawnych z urzędu i z wyboru za te same czynności podejmowane w ramach udzielanej pomocy prawnej budzi nie tylko poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją, ale wręcz – w świetle przywołanego wyżej wyroku TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19 – pewność, że rozwiązanie to jest niekonstytucyjne. Podstawowa ranga przepisów zawierających te unormowania umożliwia sądom ich pomijanie oraz ustalanie wysokości wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu w oparciu o zasady dotyczące ustalania wynagrodzenia pełnomocnika z wyboru. Orzecznictwo sądowe już w chwili obecnej podąża w tym kierunku, co jednak nie uchyla ciężącego na Ministrze Sprawiedliwości obowiązku zmiany wadliwych konstytucyjnie przepisów. Ujednolicenie zasad ustalania wynagrodzeń pełnomocników z urzędu i z wyboru usunie problem naruszenia wymogu ich równego traktowania, co nie będzie jednak równoznaczne z wprowadzeniem stanu pełnej zgodności z Konstytucją. Nadal aktualne pozostaną bowiem wątpliwości, które w tym artykule nie były bliżej analizowane, a mianowicie te dotyczące ustalenia przez Ministra Sprawiedliwości wysokości wynagrodzeń radców prawnych na poziomie zbyt niskim, który nie uwzględnia realiów świadczenia przez nich pomocy prawnej i kosztów faktycznie w tym zakresie ponoszonych.

Bibliografia

Literatura

- Argumenty i rozumowania prawnicze w konstytucyjnym państwie prawa. Komentarz*, red. M. Florczak-Wątor, A. Grabowski, Kraków 2021.
- Barszcz T., *Struktura argumentum a simili*, Lublin 2015.
- Biernat S., *Glosa do orzeczenia TK z 12 XII 1994, K 3/94*, „Państwo i Prawo” 1995, nr 8.
- Dębowska A., Florczak-Wątor M., *Domniemanie konstytucyjności ustawy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 2.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021.
- Garlicki L., *Sądy a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 7–8.
- Gutowski M., Kardas P., *Domniemanie konstytucyjności a kompetencje sądów*, „Palestra” 2016, nr 5.
- Jabłońska P., *Konstytucyjne podstawy rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa*, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 1–12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Kruk M., *Zasada równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, Warszawa 2006.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Radzewicz P., *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5.
- Szymanek K., *Argument z podobieństwa*, Katowice 2008.
- Wiliński P., *Konstytucyjne granice prawa do obrony w procesie karnym*, „Palestra” 2007, nr 5–6.
- Zajadło J., *Idea równości we współczesnej filozofii prawa i filozofii polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.
- Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.
- Zubik M., *Konstytucyjne aspekty prawa wyboru obrony i obrońcy w sprawach karnych w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 1.

Akty prawne

- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2018 r. poz. 265, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 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).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 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).
- Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2020 r. poz. 75).

Orzecznictwo

Orzecznictwo TK

- Orzeczenie TK z 12 grudnia 1994 r., K 3/94.
- Orzeczenie TK z 9 marca 1988 r., U 7/87.
- Postanowienie TK z 29 kwietnia 2020 r., S 1/20.
- Postanowienie TK z 18 listopada 2014 r., Ts 263/13.
- Postanowienie TK z 19 lutego 1997 r., U 7/96.
- Postanowienie TK z 24 października 2010 r., SK 10/01.
- Postanowienie TK z 4 lutego 1998 r., Ts 1/97.
- Wyrok TK z 15 lipca 2010 r., K 63/07.
- Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., P 37/07.
- Wyrok TK z 18 lipca 2012 r., K 14/12.
- Wyrok TK z 19 kwietnia 2011 r., K 19/08.
- Wyrok TK z 20 października 1998 r., K 7/98.
- Wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19.
- Wyrok TK z 23 marca 2006 r., K 4/06.
- Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05.
- Wyrok TK z 5 lipca 2011 r., P 14/10.
- Wyrok TK z 6 maja 1998 r., K 37/97.

Orzecznictwo SN i innych sądów

- Postanowienie SN z 13 lipca 2020 r., IV CSK 746/19.
- Postanowienie SN z 15 grudnia 2020 r., I CSK 438/20.
- Postanowienie SN z 15 listopada 2020 r., V CSK 71/20.
- Postanowienie SN z 15 września 2020 r., IV CSK 159/20.
- Postanowienie SN z 23 lipca 2020 r., III CZ 18/20.
- Postanowienie SN z 30 czerwca 2020 r., V CZ 87/19.
- Postanowienie SN z 30 listopada 2020 r., IV CSK 375/20.
- Postanowienie SN z 30 listopada 2020 r., V CNP 15/20.
- Postanowienie SN z 7 stycznia 2021 r., I CSK 598/20.
- Wyrok SN z 17 marca 2016 r., V CSK 377/15.
- Wyrok SN z 20 lutego 2018 r., V CSK 230/17.
- Wyrok SN z 25 czerwca 2020 r., I NO 37/20.
- Wyrok SN z 26 września 2007 r., III KK 206/07.
- Wyrok SN z 28 maja 2009 r., II KK 334/08.
- Wyrok SN z 9 czerwca 2005 r., V KK 41/05.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie z 31 marca 2021 r., IV Ka 85/21.
- Wyrok Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 14 lipca 2020 r., IV Pa 42/20.