

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2023.01.23>

Anna WARSTON

<https://www.orcid.org/0000-0001-9452-3459>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

Studentka kierunku prawo

e-mail: anna.warston@op.pl

## Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt SK 78/21<sup>1</sup>

### Streszczenie

Przedmiotem glosowanego wyroku jest problematyka dyskryminacji obrońców w zależności od trybu ich ustanowienia. Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny stanął na stanowisku, że niezgodne z prawem jest zróżnicowanie w akcie rangi podustawowej wysokości wynagrodzenia pełnomocnika w zależności od trybu jego ustanowienia. Taka regulacja jest bowiem niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawa oraz bezsprzecznie stanowi przejaw samowoli legislacyjnej. W obecnym stanie prawnym nie może funkcjonować regulacja podustawowa, niezajdująca oparcia w ustawie oraz niestępująca jej wykonaniu.

**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny, pełnomocnik, prawa człowieka, wolność człowieka, równość, dyskryminacja.

#### Teza 1

„Nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawić się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu”<sup>2</sup>.

#### Teza 2

„W ocenie Trybunału, brak jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie obrońców w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu”.

<sup>1</sup> Sentencja tego wyroku została opublikowana w Dz. U. z 28 grudnia 2022 r. poz. 2790, natomiast uzasadnienie do tego orzeczenia opublikowano w OTK ZU 2023, seria A, poz. 20.

<sup>2</sup> Przywołane tezy pochodzą z uzasadnienia do glosowanego orzeczenia.

### Teza 3

„Zróźnicowanie w akcie podustawowym wysokości wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczy pomoc prawną jako obrońca z urzędu, czy z wyboru w sprawie objętej śledztwem, stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia obrońców z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę”.

## 1

Głosowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zasługuje na uwagę z kilku bardzo istotnych względów. Po pierwsze, w ostatnim czasie niejednokrotnie można spotkać się z regulacjami o charakterze podustawowym, które nie znajdują bezpośredniego odzwierciedlenia i uzasadnienia w ustawie oraz nie mają one na celu wykonania jej postanowień. Taki stan faktyczny jest niedopuszczalny i godzi w podstawowe zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Po drugie, problematyka wynagrodzenia dla obrońców z urzędu oraz z wyboru ma ogromne znaczenie dla praktyki i wciąż wzbudza wiele kontrowersji, o czym może świadczyć m.in. fakt, że kwestia ta niejednokrotnie jest przedmiotem wypowiedzi sądów powszechnych i Sądu Najwyższego.

## 2

Wyrok Trybunału wydano wskutek skargi konstytucyjnej, która została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym.

Skarżący (będący adwokatem) został wyznaczony na obrońcę z urzędu na potrzeby postępowania przygotowawczego oraz postępowania karnego przed sądem rejonowym. Wyrokiem z dnia 24 marca 2021 r. sąd ten uznał oskarżonego winnym zarzucanego mu czynu oraz zasądził od Skarbu Państwa na rzecz skarżącego kwotę 720 zł, powiększoną o należny podatek od towarów i usług, tytułem wykonanej, a nieopłaconej obrony z urzędu, jednocześnie zwalniając oskarżonego od kosztów postępowania wraz z opłatami.

Skarżący wniósł zażalenie na orzeczenie kosztowe zawarte w wyroku, w którym wniósł o jego zmianę i przyznanie skarżącemu kwoty 1440 zł, powiększonej o należny podatek od towarów i usług, tytułem obrony oskarżonego. Skarżący powołał się przy tym na wyrok TK z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt SK 66/19<sup>3</sup>, wskazując że uzależnienie stawki adwokackiej od trybu, w jakim ustanowiony został obrońca narusza standard konstytucyjny wywodzony 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 ustawy zasadniczej.

<sup>3</sup> Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2020 r., SK 66/19, OTK ZU 2020, seria A, poz. 13.

Sąd okręgowy, postanowieniem z dnia 24 maja 2021 r., utrzymał zaskarżone postanowienie dotyczące kosztów, nie aprobując tym samym stanowiska skarżącego.

W uzasadnieniu wniesionej skargi konstytucyjnej skarżący podniósł, że obniżenie o połowę wynagrodzenia dla obrońcy z urzędu wynika jedynie 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<sup>4</sup>, a nie z ustawy; tym samym takie zróżnicowanie jest niedopuszczalne w świetle przepisów konstytucyjnych.

### 3

W przedmiotowym orzeczeniu większością głosów<sup>5</sup> stwierdzono, że § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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. Postępowanie w pozostałym zakresie zostało umorzone.

### 4

Tematyka praw i wolności jest bardzo szerokim i wielokrotnie omawianym zagadnieniem. Wolności oraz prawa są pojęciami bardzo szerokimi, niedającymi się określić jednoznacznie. Istnieje duża dowolność interpretacyjna w zakresie tych pojęć, jednakże należy pamiętać, iż w międzynarodowym oraz krajowym obrocie prawnym funkcjonuje pewien nienaruszalny katalog, który stanowi swoistą granicę, której przekroczyć nie może państwo ani większość polityczna. Za taki katalog uznaje się wartości wymienione w ustawie zasadniczej<sup>6</sup>.

Równość jest jedną z zasad systemu wolności i praw, co czyni ją jedną z trzech głównych idei rozdziału II Konstytucji<sup>7</sup>. Pozycja zasady równości wobec

<sup>4</sup> Rozporządzenie 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, ze zm.) – w dalszej części niniejszego opracowania przywoływane jako „rozporządzenie z 2016 r.”

<sup>5</sup> Zdanie odrębne do wyroku zgłosił sędzia TK Jarosław Wyrembak, którego zdaniem zagadnienie przyznania kosztów zastępstwa procesowego pełnomocnikom z urzędu powinno zostać uregulowane na poziomie ustawy.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm., dalej: Konstytucja RP oraz ustawa zasadnicza).

<sup>7</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 92.

prawa w systemie wartości demokratycznego państwa prawnego zasługuje na szczególne wyróżnienie, stanowi ona bowiem fundament funkcjonowania współczesnego państwa. W obecnym stanie prawnym podmiotem równego traktowania jest każda osoba prawna i fizyczna, z wyłączeniem podmiotów prawa publicznego. Artykuł 32 Konstytucji RP obliguje organy do tożsamego traktowania podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji i tym samym odmiennego traktowania osób znajdujących się w różnorodnych sytuacjach<sup>8</sup>. W orzeczeniu z 9 marca 1988 r., sygn. akt U 7/87<sup>9</sup> Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „konstytucyjna zasada równości wobec prawa [...] polega na tym, że wszystkie podmioty prawa, charakteryzujące się daną cechą istotną (relevantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednokowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”<sup>10</sup>. Analogiczne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 16 marca 2000 roku, sygn. I KZP 56/99<sup>11</sup>, wskazując że oznacza ona „równe traktowanie obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji prawnej”.

Nawiązanie do równości znaleźć można bezpośrednio w preambule do obowiązującej Konstytucji, która mówi o obywatelach Rzeczypospolitej Polskiej „równych w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego Polski”. Proklamowana w art. 32 ustawy zasadniczej zasada równości ma charakter generalny, nieprzewidujący w żaden sposób wyjątków ani odstępstw. Nie istnieje również żaden katalog cech uniemożliwiający dyskryminację. Ustawodawca konstytucyjny określił jedynie, że zakaz ten odnosi się do życia społecznego, gospodarczego, politycznego oraz do „jakiegokolwiek przyczyny”. Tak przedstawiony sposób regulacji należy uznać za bardzo praktyczny i funkcjonalny<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 32.

<sup>9</sup> Orzeczenie TK z dnia 9.03.1988 r., U 7/87, OTK 1988, nr 1, poz. 1.

<sup>10</sup> Teza wielokrotnie przywoływana w orzecznictwie TK, m.in. w wyroku z dnia 30 października 2019 r. o sygn. akt P 1/18, wyroku z dnia 18 kwietnia 2019 r. o sygn. akt K 14/17, wyroku z dnia 21 stycznia 2014 r. o sygn. SK 5/12, postanowieniu z dnia 29 grudnia 2015 r. o sygn. akt Ts 7/14, wyroku z dnia 11 lipca 2013 r. o sygn. akt SK 16/12, a także NSA: uchwała 5 sędziów NSA z dnia 22 maja 2000 r. o sygn. OPK 1/100 oraz wyrok z dnia 24 listopada 2022 r. o sygn. akt I OSK 227/22. W literaturze podobne stanowisko prezentuje m.in. K. Wojtyczek, *Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym*, [w:] K. Complak (red.), *Godność człowieka jako pojęcie prawa*, Wrocław 2001, s. 208.

<sup>11</sup> Uchwała SN(7) z dnia 16.03.2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 19.

<sup>12</sup> Podobnie przedstawiają się regulacje międzynarodowe dotyczące zasady równości, tak, np. pierwsze zdanie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r. traktuje o godności i równości każdego człowieka. PDPCz jest jedynie rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ, przez co nie posiada ona mocy prawnej, jednakże stanowi ona swoisty wzór dla późniejszych regulacji międzynarodowych. Analogiczne stanowisko zajęto również w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r, gdzie podkreślono, że prawo do równości powinno być zagwarantowane bez dyskryminacji ze względu na rasę, płeć, wyznanie, pochodzenie. W celu realizacji owych postanowień powołano Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Nie można zapomnieć również o szeregu pozostałych

Uwagę należy poświęcić również art. 64 Konstytucji RP. Przepis ten „przewiduje konstytucyjną gwarancję ochrony własności od strony podmiotowej (tzn. przez ujęcie ochrony konkretnego prawa będącego w dyspozycji konkretnej osoby)”<sup>13</sup>. Zasady ochrony praw majątkowych nie należy traktować jako powtórzenie bądź potwierdzenie ogólnej zasady równości z art. 32 ustawy zasadniczej<sup>14</sup>. Kategorie ekonomiczno-prawne gwarantują ochronę prawną na podstawie zasady równości, mając na celu równą ochronę praw dla wszystkich<sup>15</sup>. Bardzo istotną kwestią jest zasada równej ochrony prawnej. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej. Obowiązkiem pozytywnym ustawodawcy jest wprowadzanie procedur i regulacji gwarantujących ochronę praw majątkowych, a poprzez obowiązek negatywny należy rozumieć powstrzymanie się od przyjęcia regulacji, które zagrażałyby ochronie owych praw lub mogłyby tę ochronę w sposób istotny ograniczyć<sup>16</sup>.

Należy zauważyć, że warunkiem ochrony przewidzianej przez art. 64 Konstytucji RP jest przyjęcie, że w określonym przypadku mamy do czynienia z prawem majątkowym w rozumieniu konstytucyjnym. Zakres podmiotowy wyrażony w art. 64 jest bardzo szeroki i obejmuje nie tylko osoby fizyczne, ale również prawne<sup>17</sup>. Z racji braku wyraźnego katalogu tych praw oraz faktu, że ustawodawca posiada dużą swobodę w kreowaniu nowych praw majątkowych, można wskazać jako przykładowe tylko te prawa, które zostały określone jako majątkowe w orzecznictwie TK w rozumieniu art. 64 ustawy zasadniczej<sup>18</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „zagwarantowanie ochrony własności jest konstytucyjną powinnością państwa i stanowi wartość wyznaczającą kierunek interpretacji zarówno art. 64 Konstytucji RP, jak i unormowań zawartych w ustawodawstwie zwykłym”<sup>19</sup>. TK w wyroku z dnia 12 stycznia 1999 r., sygn. akt P 2/98<sup>20</sup> trafnie ujął, że „gdy chodzi o prawa majątkowe objęte zakresem art. 64

---

umów międzynarodowych mających na celu zagwarantowanie równości, m.in. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 7 marca 1966 r., Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 18 grudnia 1979 r., Deklaracja w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii lub przekonaniach z 25 listopada 1981 r. oraz Konwencja praw osób niepełnosprawnych przyjęta 13 grudnia 2006 r.

<sup>13</sup> Wyrok TK z dnia 29.07.2013 r., SK 12/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 87.

<sup>14</sup> M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, art. 64 pkt III, Legalis

<sup>15</sup> W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, art. 64, s. 78.

<sup>16</sup> M. Florczak-Wątor, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 64, pkt. 5 oraz Wyrok TK z 14.03.2006 r., SK 4/05, OTK-A 2006, nr 3, poz. 29.

<sup>17</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, art. 64 pkt 4, Legalis.

<sup>18</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 64, pkt 20, LEX.

<sup>19</sup> J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004, s. 314

<sup>20</sup> OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

Konstytucji RP naruszenie istoty prawa nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść danego prawa i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, jaką ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji RP”.

Mając na uwadze powyższe, nie ulega wątpliwości, że ograniczenie zasady równości oraz szeroko rozumianego prawa do własności może ulegać ograniczeniom. Jednakże owo ograniczenie wymaga bezwzględnego umocowania w ustawie, tym samym musi respektować uwarunkowania określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>21</sup>.

## 5

Przechodząc do oceny głosowanego orzeczenia, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że wprowadzone przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenie wykonawcze w zakresie zróżnicowania wysokości wynagrodzenia dla adwokatów w zależności od trybu ich ustanowienia do ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze<sup>22</sup> **nie posiada umocowania ustawowego**, czym stanowi ewidentne naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Zgodnie ze stanowiskiem TK przyjętym w wyroku z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. akt P 16/09<sup>23</sup>

[...] akt wykonawczy do ustawy nie może w sposób samoistny zmieniać ani modyfikować treści norm zawartych w aktach hierarchicznie wyższych. Zmiana albo modyfikacja taka jest możliwa jedynie wówczas, gdy jest to wyraźnie wyrażone w przepisie upoważniającym. [...] Rozporządzenie nie może [...] uzupełniać ustawy, rozbudowywać przesłanek zrealizowania jakiejś normy prawnej określonej w ustawie lub takich elementów procedury, które nie odpowiadają jej ustawowym założeniom. Modyfikacja czy uzupełnianie ustawy w drodze rozporządzenia nie mogą być usprawiedliwiane tym, że w przepisie upoważniającym zawarte zostało sformułowanie „określa szczegółowe zasady i tryb postępowania”<sup>24</sup>.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko w przedmiocie wykładni art. 92 ustawy zasadniczej, z którego wynika, że wprowadzane przepisy wykonawcze, aby mogły zostać uznane za konstytucyjne, muszą przede wszystkim wykazywać merytoryczny i funkcjonalny związek z regulacjami ustawowymi. Ugruntowana linia orzecnicza w przedmiocie upoważnienia do wydawania roz-

<sup>21</sup> L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 64, pkt 46, LEX.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.).

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 16 lutego 2010 r., P 16/09, OTK ZU 2009, seria A, nr 2, poz. 12.

<sup>24</sup> P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 92., pkt 4 oraz wyrok TK z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12.

porządzeń wskazuje bezsprzecznie, że brak stanowiska ustawodawcy w określonej sprawie lub brak precyzyjnego określenia upoważnienia musi być interpretowany jako brak kompetencji normodawczej w danym zakresie, bowiem kreowanie uprawnień do wydawania rozporządzeń na podstawie domniemania jest niedopuszczalne<sup>25</sup>.

W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z unormowaniem wpływającym na wolności i prawa jednostki, a w zakresie tej szczególnej materii unormowanie ustawowe musi cechować się zupełnością. W wyroku z 16 stycznia 2007 r., sygn. akt U 5/06<sup>26</sup>, Trybunał sformułował słuszną zasadę, że im silniej regulacja ustawowa dotyczy kwestii podstawowych dla pozycji jednostki (podmiotów podobnych), tym pełniejsza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych. Zgodnie z powyższym TK w glosowanym orzeczeniu podniósł, że

powiązanie unormowań art. 87 ust. 1 i art. 92 Konstytucji RP z ogólnymi konsekwencjami zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) prowadzi do wniosku, że nie może obecnie w systemie prawa powszechnie obowiązującego pojawiać się żadna regulacja podustawowa, która nie znajduje bezpośredniego oparcia w ustawie i która nie służy jej wykonaniu.

W omawianym aspekcie należy wykazać również ścisły związek art. 92 z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej, który wymaga ustawowej formy dla ustanowienia ograniczeń w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności. Taki stan rzeczy, wymusza na ustawodawcy dodatkową szczegółowość w zakresie unormowań, które mogą w jakikolwiek sposób wpłynąć ograniczająco na prawa i wolności jednostki. W takich sytuacjach zakres materii mogący podlegać uregulowaniu na poziomie podustawowym powinien być znacznie węższy od tego, który określono ogólnie w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Analogiczne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. o sygn. SK 66/19, uznając za niekonstytucyjne § 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. Zarówno w sprawie SK 78/21, jak i SK 66/19, wykazano związek pomiędzy naruszonymi regulacjami w zakresie ochrony praw majątkowych z art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej, ponieważ w obu przypadkach podstawą rozstrzygnięcia wobec skarżących były przepisy rangi podustawowej ewidentnie wykraczające poza ustawową delegację<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny już w orzeczeniu z 28 maja 1986 r. o sygn. U 1/86.

<sup>26</sup> Wyrok TK z dnia 16.01.2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 3.

<sup>27</sup> Należy zauważyć, że w wyjątkowych sytuacjach Trybunał Konstytucyjny dopuszcza wniesienie skargi konstytucyjnej na podstawie regulacji rozdziału III Konstytucji w postaci art. 87 ust. 1, który określa katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego – wyroki TK z dnia 12 lipca 2001 r., sygn. SK 1/01, z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01 oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, który niejednokrotnie występował jako podstawa wniesienia skargi konstytucyjnej. Tak np. wy-

Przedstawione powyżej założenia ujęte w uzasadnieniu glosowanego wyroku stanowiły fundament w zakresie orzeczenia o niezgodności § 17 ust. 1 pkt 2 oraz § 17 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia z 2016 r. z art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej.

## 6

Zagwarantowanie ochrony prawa własności i innych praw majątkowych to jedna z powinności państwa, której podstaw należy doszukiwać się nie tylko w art. 64 Konstytucji RP, ale również w normach podkonstytucyjnych. W wyroku w sprawie SK 66/19 Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że podmiot wymagający ochrony swoich praw może oczekiwać od państwa zachowań służących ich ochronie oraz nieingerowania w granicę jego uprawnień<sup>28</sup>.

W omawianej kwestii po raz kolejny bardzo wyraźnie przedstawia się ogólna zasada równości, umiejscowiona w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP, w którym ustanowiono zasadę równej dla wszystkich ochrony prawnej własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Trybunał niejednokrotnie wyraził opinię, że **wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej**<sup>29</sup>.

Określenie „równa dla wszystkich” Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił wyczerpująco już niejednokrotnie, stanowiąc przy tym, że „równość ta, rozpatrywana w świetle cech relewantnych dotyczących omawianych stosunków prawnych, a co za tym idzie i praw majątkowych, powinna być odniesiona nie do indywidualnych cech [...], lecz do samego charakteru danego prawa majątkowego”<sup>30</sup>. W glosowanym wyroku mamy do czynienia ze zróżnicowaniem podmiotów w zakresie praw majątkowych o identycznym charakterze, co niezgodne jest z uprzednimi stanowiskami Trybunału i tym samym stanowi naruszenie konstytucyjnych gwarantów z art. 64 ustawy zasadniczej.

W zakresie ochrony praw majątkowych trafne stanowisko Trybunał Konstytucyjny zajął w wyroku z 2 czerwca 1999 r., sygn. K 34/98<sup>31</sup>, wedle którego ustawodawca zobligowany jest do ustanawiania przepisów chroniących prawa ma-

---

roki TK z dnia 21 czerwca 2004 r., sygn. SK 22/03, 24 lipca 2006 r., sygn. SK 8/06, 17 listopada 2010 r., sygn. SK 23/07, 28 października 2015 r., sygn. SK 9/14, 6 grudnia 2016 r., sygn. SK 7/15 oraz 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17. Nie można pominąć faktu, że art. 87 ust. 1 Konstytucji RP ujmowany jest niejednokrotnie w zestawieniu ze szczegółowym przepisem ustawy zasadniczej określającym prawa i wolności jednostki, tak m.in. w sprawie SK 8/06 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP oraz w sprawie SK 38.01 w związku z art. 42 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>28</sup> Podobne stanowisko TK zajął we wcześniejszych orzeczeniach, m.in. wyrok TK z dnia 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17.

<sup>29</sup> Tak m.in. w wyrokach: TK z dnia: 27 lutego 2018 r., sygn. SK 25/15, 28 czerwca 2018 r., sygn. SK 4/17 oraz 23 kwietnia 2020 r., sygn. SK 66/19.

<sup>30</sup> Tak Trybunał w wyroku TK z dnia 14.07.2003 r. o sygn. K 35/01. Przedmiotowa kwestia została również kompletnie omówiona przez TK w wyroku z dnia 2 czerwca 1999 r. o sygn. K. 34/98.

<sup>31</sup> Wyrok TK z dnia 2 czerwca 1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.



jątkowe, ale zobowiązany jest również do powstrzymania się od wprowadzania regulacji, które mogłyby ograniczająco i negatywnie wpłynąć na ochronę tych praw. Trybunał słusznie podkreślił też, że gwarancja równej ochrony praw majątkowych nie może zostać zrównana z identycznością intensywności ochrony udzielanej poszczególnym kategoriom praw majątkowych. Względem powyższego należy pamiętać, że równość odnoszona może być jedynie do praw majątkowych należących do tej samej kategorii.

W sprawie SK 78/21 Trybunał Konstytucyjny podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w sprawie SK 66/19, w której podkreślił, że z uwagi na fakt, iż wszyscy adwokaci (z wyboru oraz z urzędu) bezsprzecznie stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających wspólną cechę relewantną zgodnie z treścią art. 64 ust. 2 oraz 32 ust.1 Konstytucji RP, przez co zróżnicowanie im wynagrodzenia w zależności od trybu powołania stoi w sprzeczności z regulacjami konstytucyjnymi oraz wartościami reprezentowanymi w demokratycznym państwie prawa<sup>32</sup>. W sprawach SK 66/19 i SK 78/21 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kryterium zróżnicowania sytuacji adwokatów pełniących obowiązki z wyboru oraz z urzędu nie wynika z jakiegokolwiek podstawy prawnej, a wręcz stanowi pogwałcenie zasady równości podmiotów relewantnych. W sprawie SK 78/21 Trybunał trafnie uznał, że przepisy rozporządzenia z 2016 r. są sprzeczne z konstytucyjną zasadą ochrony praw majątkowych, gdyż w sposób nieproporcjonalny zawężają kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia, naruszając przy tym upoważnienia ustawowe, czym, mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarszają sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu. W orzecznictwie sądowokonstytucyjnym przyjęto wprawdzie, 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”<sup>33</sup>, jednakże już w sprawie SK 66/19 Trybunał dookreślił, że w kontekście art. 64 ust. 2 w związku z art. 32 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji RP

[...] owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy. Postanowienie art. 64 ust. 2 Konstytucji trzeba traktować jako jedno ze szczegółowych odniesień ogólnej zasady równości przewidzianej w art. 32 ust. 1 Konstytucji do poszczególnych dziedzin życia społecznego<sup>34</sup>. [...] Z tego względu art. 64 ust. 2 Konstytucji powinien być interpretowany i stosowany w bliskim związku z art. 32 Konstytucji, ponieważ

<sup>32</sup> Identyczne stanowisko m.in. B. Nita-Świątłowska, *Orzekanie o kosztach za pomoc prawną z urzędu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.2020 r.*, SK 66/19, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5, s. 47.

<sup>33</sup> Tak TK w wyrokach z dnia 21 czerwca 2017 r. o sygn. SK 35/15 oraz z dnia 27 lutego 2018 r. o sygn. SK 25/15.

<sup>34</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999–2007, s. 15 i nn.

zapewnienie równej dla wszystkich ochrony prawnej jest elementem równego traktowania przez władze publiczne. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Dopełnieniem tejże zasady jest zakaz dyskryminacji, z jakiegokolwiek przyczyny, w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym (art. 32 ust. 2 Konstytucji).

W głosowanym wyroku w sprawie SK 78/21 stanowisko to zostało podtrzymane.

Jak słusznie wskazuje Trybunał Konstytucyjny, adwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych w odniesieniu do prawa do wynagrodzenia charakteryzującą się wspólną cechą relewantną zgodnie z interpretacją art. 64 ust. 2 Konstytucji RP i tym samym w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Należy pamiętać, że adwokat, bez względu na tryb powołania, ma za zadanie świadczyć profesjonalną pomoc prawną. Zazwyczaj pomoc ta świadczona jest z wyboru, jednakże w wyszczególnionych przypadkach adwokat może zostać ustanowiony z polecenia państwa, tak np. w sytuacji, gdy oskarżony nie jest w stanie samodzielnie opłacić profesjonalnej pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta.

Słusznie zdaniem Trybunału nie występują racjonalne argumenty społeczne oraz konstytucyjne, które można by potraktować jako uzasadniające dyskryminujące traktowanie obrońców w zależności od tego, czy powołani są oni z wyboru, czy też z urzędu. Po dokonaniu analizy czynności i roli obrońców w postępowaniu, w którym działają, należy podzielić stanowisko TK wydane w przedmiotowej sprawie, bowiem obniżenie adwokatom z urzędu wynagrodzenia o połowę w porównaniu z tym, które uzyskaliby, świadcząc swoje usługi z wyboru nie ma racjonalnego, a przede wszystkim konstytucyjnego uzasadnienia. Mając na uwadze powyższe, odstępstwo od zasady równości i równej ochrony praw majątkowych jest niedopuszczalne. Niejednokrotnie bowiem świadczona przez pełnomocnika usługa wiąże się z ogromnym nakładem pracy. Adwokat lub obrońca ustanowiony z urzędu może uchylić się od wykonywania swoich obowiązków jedynie w ściśle określonych w ustawie przypadkach, zaś jako pełnomocnik z wyboru może odmówić podjęcia się reprezentacji prawnej potencjalnego klienta. Obrońcy wyznaczeni z urzędu znajdują się w pewnego rodzaju „gorszej” sytuacji materialnej, bowiem pełnomocnicy z urzędu nie mogą otrzymywać również wynagrodzenia „z góry” w całości ani nawet w formie zaliczki, co skutkuje tym, że do zakończenia postępowania w danej instancji *de facto* świadczą oni profesjonalną pomoc prawną za darmo<sup>35</sup>.

Zwrócić przy tym należy uwagę na pogląd D. Świeckiego, sformułowany w odniesieniu do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2021 r., sygn. akt V KK 549/20<sup>36</sup>, zdaniem którego w momencie powiększenia należności

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Postanowienie SN z dnia 15.12.2021 r., sygn. akt. V KK 549/20, LEX nr 3322628. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy przyjął, że analiza statusu adwokatów i radców prawnych oraz ich roli

zasądzanej na rzecz adwokata lub radcy prawnego działającego z urzędu mamy tylko pozornie do czynienia z naruszeniem zasady równości wobec prawa wynikającego z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, albowiem należność zasądzana za pomoc prawną z wyboru może zostać powiększona o VAT, jeżeli przedłożony zostanie rachunek dokumentujący to, że strona reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego uiściła na jego rzecz należność za pomoc prawną z wyboru<sup>37</sup>.

Reasumując, analiza art. 29 ust. 2 prawa o adwokaturze nie daje podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do różnicowania wynagrodzenia adwokatowi (o czym przesądził głosowany wyrok w sprawie SK 78/21) ani radcom prawnym. Trybunał słusznie podkreślił, że różnicowanie w akcie podstawowym wysokości wynagrodzenia w zależności od tego, czy adwokat świadczy pomoc prawną jako obrońca z urzędu, czy z wyboru w sprawie objętej śledztwem stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia obrońców z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę.

## 7

Tytułem dopowiedzenia należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie można spotkać stanowisko sprzeczne z argumentami przedstawionymi w głosowanym orzeczeniu. I tak, w zdaniu odrębnym SSO M. Kawałko do wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 31 marca 2021 r., sygn. akt IV Ka 85/21<sup>38</sup>, w zakresie uznania niekonstytucyjności przepisów ustalających wysokość stawek minimalnych za obronę w postępowaniu przed sądem okręgowym jako drugą instancją na poziomie niższym niż stawki dla obrońcy z wyboru oraz na ustanowieniu górnego pułapu możliwego do zasądzenia wynagrodzenia na poziomie 150% stawki minimalnej (§ 17 ust. 2 pkt 4 i § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2016 r.) podniesiono, że adwokat wpisujący się z dobrej woli na listę „chętnych” do realizowania obrony w procesie karnym jest w pełni świadomy stawek przyznawanych za wykonywaną pracę i jednocześnie godzi się na nie. Jak podkreśla autor zdania odrębnego, złożenie deklaracji chęci obrony w sprawach karnych jest dobrowolne i żaden z adwokatów nie jest zobligowany do zadeklarowania swojej gotowości.

Nie mogę zgodzić się z takim stanowiskiem, albowiem niejednokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, w której nie ma ani jednego chętnego do podjęcia się obrony w sprawie karnej z urzędu. Należy zadać sobie w takiej sytuacji pyta-

---

w postępowaniu, w którym występują jako podmioty powołane z urzędu, prowadzi do uznania, iż różnicowanie ich wynagrodzenia poprzez obniżenie, w stosunku do wynagrodzenia, jakie otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru, nie ma konstytucyjnego uzasadnienia.

<sup>37</sup> D. Świecki, *Czynności procesowe obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych*, Warszawa 2022, s. 415.

<sup>38</sup> Wyrok SO w Szczecinie z dnia 31.03.2021 r., IV Ka 85/21, LEX nr 3174778.

nie, co z oskarżonym, któremu Konstytucja RP w art. 42 wyraźnie gwarantuje prawo do obrony. W Kodeksie postępowania karnego<sup>39</sup> znajdujemy potwierdzenie uregulowań konstytucyjnych w szczególności w art. 6, który stanowi, że oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy oraz w art. 79, gdzie mowa jest o obronie obligatoryjnej. Analizując regulacje konstytucyjne, jak i kodeksowe należy stwierdzić, że niedopuszczalna będzie sytuacja, w której oskarżony znajdujący się chociażby w trudnej sytuacji finansowej nie będzie mógł realizować swojego prawa do obrony.

Moim zdaniem powinno się mieć na względzie fakt, że sędzia niemający w tak zaistniałych okolicznościach adwokatów chętnych dobrowolnie pełnić funkcję obrońcy z urzędu zmuszony jest zrezygnować ze stosowania rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy z urzędu<sup>40</sup>. Rezygnacja z zastosowania przedmiotowego rozporządzenia jest w mojej opinii głęboko uzasadniona i znajduje ona stabilne oparcie w regulacjach konstytucyjnych oraz ustawowych. Sędzia zobligowany jest do wyznaczenia oskarżonemu obrońcy w celu zagwarantowania mu pełnej ochrony jego praw oraz interesów w trakcie postępowania.

W mojej ocenie żadna argumentacja uzasadniająca w jakikolwiek sposób różnicowanie podmiotów tożsamych nie znajduje nie tylko legislacyjnego, ale również logicznego uzasadnienia.

## 8

Podsumowując, wyrok w sprawie SK 78/21 (tak jak wcześniej wyrok w sprawie SK 66/19) stanowi bardzo ważną wypowiedź polskiego Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do pozycji pełnomocników profesjonalnych w zakresie ich wynagrodzenia. Innymi słowy, niedopuszczalne jest takie konstruowanie przepisów w przedmiocie wynagradzania pełnomocników z urzędu, które w jakikolwiek sposób dyskryminowałoby ich względem pełnomocników z wyboru. Ponadto zwrócić należy uwagę, że – co wyraźnie wynika z postanowienia sygnalizacyjnego z 20 grudnia 2022 r., sygn. akt S 2/22<sup>41</sup> – Minister Sprawiedliwości obowiązany jest zrównać (przez podwyższenie) stawki pełnomocników z urzędu ze stawkami pełnomocników z wyboru. Brak wykonania wskazanego postanowienia (będącego wszak konsekwencją głosowanego wyroku) można będzie zaś oceniać w kategorii deliktu konstytucyjnego.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy z urzędu (Dz. U. poz. 1681).

<sup>41</sup> Postanowienie TK z dnia 20.12.2022 r., S 2/22, OTK ZU 2023, seria A, poz. 21.

## Bibliografia

### Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012, art. 64 pkt 4, Legalis.
- Florczak-Wątor M., [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 64, pkt. 5.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., [w:] M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, wyd. 2, Warszawa 2016, art. 64, pkt 20, LEX.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 64 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999–2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Nita-Światłowska B., *Orzekanie o kosztach za pomoc prawną z urzędu po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 23.04.2020 r., SK 66/19, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 5.*
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Kraków 2004.
- Radziejewicz P., [w:] P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 92., pkt 4 oraz wyrok TK z 16.02.2010 r., P 16/09, OTK-A 2010, nr 2, poz. 12.
- Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, art. 64 pkt III, Legalis.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 7, Warszawa 2013, art. 64.
- Świecki D., *Czynności procesowe obrońcy i pełnomocnika w sprawach karnych*, Warszawa 2022.
- Tuleja P., [w:] Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, LEX/el. 2021, art. 32.

### Orzecznictwo

#### TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

- Orzeczenie TK z 28.05.1986 r U 1/86.
- Wyrok TK z 12.01.1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z 2.06.1999 r., K 34/98, OTK 1999, nr 5, poz. 94.
- Wyrok TK z 14.07.2003 r. K 35/01.
- Wyrok TK z 16.01.2007 r., U 5/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z 29.07.2013 r., SK 12/12, OTK-A 2013, nr 6, poz. 87.
- Wyrok TK z 23.04.2020 r., SK 66/19, OTK-A 2020, nr 13.
- Wyrok TK z 20.12. 2022 r SK 78/21 (Dz. U. poz. 2790).

## SĄDU NAJWYŻSZEGO

Postanowienie SN z 15.12.2021 r., V KK 549/20, LEX nr 3322628.

Uchwała SN(7) z 16.03.2000 r., I KZP 56/99, OSNKW 2000, nr 3–4, poz. 19.

## SĄDU OKRĘGOWEGO

Wyrok SO w Szczecinie z 31.03.2021 r., IV Ka 85/21, LEX nr 3174778.

**Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2020 r. w sprawie sposobu zapewnienia oskarżonemu korzystania z pomocy obrońcy z urzędu (Dz. U. poz. 1681). Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 18 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2393).

## **Gloss to the judgment of the Constitutional Tribunal of December 20, 2022 (SK 78/21)**

### **Abstract**

The subject of the analyzed judgment is the problem of discrimination against defense attorneys depending on the mode of their appointment. The Constitutional Court will once again take the position that it is unlawful to differentiate in an act of sub-statutory rank the amount of attorney's fees depending on the mode of his appointment. This is because such a regulation is unacceptable in a democratic state of law and unquestionably constitutes a manifestation of legislative arbitrariness. In the current state of the law, there can be no sub-statutory regulation, which is not supported by the law and does not serve its implementation.

**Keywords:** Constitutional Court, attorney, human rights, human freedom, equality, discrimination.