



Warszawa, dnia 16 maja 2022 r.

**Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji do senackiego projektu
ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych
(nr druku 695)**

1. Krajowa Rada Radców Prawnych popiera projekt ustawy mającej na celu wdrożenie do obowiązującego porządku prawnego konkluzji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. SK 66/19), ZU OTK 2020/A/13 oraz postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r. (sygn. S 1/10), ZU OTK 2020/14. Mimo, że wskazane rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło uznania niezgodności § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz.U. z 2015, poz. 1801) z art. 64 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji RP, to w zasadniczej części pozostaje ono nadal aktualne w stosunku do reguł ustalania kosztów zastępstwa procesowego przyjętych na podstawie aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 18). Z uwagi na jednorodność zagadnienia niekonstytucyjności obowiązujących przepisów dotyczy to odpowiednio rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (tekst jedn. Dz.U. z 2019, poz. 68).
2. Za konieczne należy uznać nie tylko dokonanie zmian wymienionych wyżej rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, ale również zmian treści delegacji ustawowych stanowiących normatywną podstawę do ich wydania. W literaturze od dawna zwracano bowiem uwagę na kwestię naruszenia standardów konstytucyjnych upoważnienia ustawowego zawartego w



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

art. 22³ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 75, dalej: urp) – zob. np. B. Sołtys, *Objaśnienia do art. 22³ urp*, w: *Ustawa o radcach prawnych, Komentarz*, red. T. Scheffler, Warszawa C.H. Beck 2018 r., s. 316 i n. Także samorząd zawodowy radców prawnych w różnych swych wystąpieniach sygnalizował, że art. 22³ ust. 2 urp nie zawiera niezbędnego elementu delegacji ustawowej jakim są wytyczne dotyczące treści akty wykonawczego. Z formalnego punktu widzenia brak takich wytycznych stanowi naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP i prowadzi do samoistności regulacyjnej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

3. Regulacji art. 22³ ust. 2 urp można więc również zarzucić nieokreśloność i naruszenie standardów prawidłowej legislacji. Nie zawiera ona bowiem żadnych wskazówek ustawowych, które miałyby zostać zrealizowane w akcie wykonawczym, a jedynie wskazuje jego materię regulacyjną. W rezultacie przepis art. 22³ ust. 2 urp w obecnym brzmieniu umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości *de facto* dowolny sposób realizacji upoważnienia ustawowego do unormowania reguł ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego z tytułu udzielenia pomocy prawnej z urzędu. W tym kontekście należy zauważyć, że delegacja ustawowa przewidziana w art. 22³ ust. 2 urp zawiera upoważnienie do szczegółowego określenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu, natomiast obowiązujące rozporządzenie wykonawcze Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sposób nieuprawniony koncentruje się jedynie na regulacji zasad ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Fakt finansowania kosztów zastępstwa procesowego przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego nie powinien jednak wpływać zarówno na jakość świadczenia pomocy prawnej, jak i zasady zwrotu związanych z nią wydatków. Należy podkreślić, że nie ma żadnych podstaw prawnych legitymizujących faktyczne przerzucenie częściowego finansowania kosztów świadczenia pomocy prawnej z urzędu na radców prawnych i adwokatów. Obowiązujące rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sposób samoistny określa również maksymalną wysokość opłat, a także sposób ustalenia wydatków i kosztów dotyczących świadczenia pomocy prawnej z urzędu.



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

4. Projekt opiniowanej ustawy (druk 695) generalnie w sposób prawidłowy konstruuje nową treść delegacji ustawowej stanowiącej podstawę do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości zwrotu kosztów pomocy prawnej świadczonej z urzędu przez radców prawnych i adwokatów. Zarówno w ustawie o radcach prawnych, jak i w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2020, poz. 1651, dalej: upa) projektowane przepisy wyraźnie przewidują bowiem wytyczne, które mają zostać zrealizowane w akcie wykonawczym. Chodzi o zwrot: „kierując się przy tym potrzebą zapewnienia, że wysokość opłat za udzieloną pomoc nie będzie niższa niż opłaty określone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22⁵ ust. 2 i 3” urp (odpowiednio: niższa niż stawki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 i 3” upa). Wytyczne opierają się na trafnym założeniu, że zasady ustalania wysokości kosztów za pomoc prawną świadczoną z urzędu oraz na zasadach ogólnych powinny być takie same, gdyż wymagają tego konstytucyjne gwarancje równości wobec prawa i równego traktowania. Nie można zgodzić się ze spotykanym nieraz poglądem, że różnicowanie opłat za czynności radców prawnych i adwokatów w zależności od podstawy świadczenia przez nich zastępstwa procesowego jest uzasadniona potrzebą ochrony klientów korzystających z pomocy prawnej świadczonej z urzędu lub koniecznością ponoszenia ciężarów przez udzielających pomoc prawną z urzędu. W pierwszym przypadku dopuszczalność ewentualnego różnicowania wysokości zwrotu kosztów została przewidziana w obowiązujących przepisach proceduralnych (zob. np. art. 102 k.p.c.), ma ona jednak charakter zindywidualizowany i jest domeną wymiaru sądowego, a nie decyzji organu zobowiązanego do wykonania delegacji ustawowej. Natomiast w drugim przypadku przepisy ustawowe, mimo że nakładają na radców prawnych i adwokatów obowiązek świadczenia pomocy prawnej z urzędu, to jednak nie obciążają ich powinnością udzielania takiej pomocy nieodpłatnie albo po stawkach odbiegających od cen rynkowych.
5. W kontekście naruszenia konstytucyjnych gwarancji równości wobec prawa i równego traktowania (zob. art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) przez przepisy wykonawcze Ministra Sprawiedliwości normujące reguły zwrotu kosztów pomocy prawnej świadczonej z urzędu należy stwierdzić, że wymieniony standard konstytucyjny może dotyczyć zarówno stron



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

korzystających z udzielanej im pomocy prawnej, jak również radców prawnych i adwokatów będących ich pełnomocnikami procesowymi. Ponieważ zasadą jest, że zwrot kosztów pomocy prawnej należy się stronom, różnicowanie, wysokości stawek tych kosztów w zależności tylko od tego czy mają one zostać poniesione w ramach korzystania z pomocy prawnej udzielanej z urzędu obiektywnie nie ma charakteru relewantnego. Wszystkie strony charakteryzujące się w równie istotnym stopniu taki samymi istotnymi cechami powinny być traktowane jednakowo. Jeśli chodzi natomiast o radców prawnych i adwokatów udzielających pomocy prawnej z urzędu, to za te same czynności zastępstwa procesowego powinno im przysługiwać prawo do wynagrodzenia według jednakowych reguł. Nieuprawnione różnicowanie reguł zwrotu kosztów pomocy prawnej stronom oraz różnicowanie zasad ustalania stawek opłat za czynności radców prawnych i adwokatów w zależności tylko o tego czy usługa świadczona jest z urzędu czy na podstawie zlecenia strony narusza również wzorzec kontroli konstytucyjnej określony w art. 64 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej, natomiast nie można mówić o zachowaniu takiego standardu ochrony w przypadku, kiedy nie istnieje możliwość odzyskania zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w jednakowej wysokości.

6. Problem naruszenia konstytucyjnych wzorców równości wobec prawa występuje też w związku z nieuzasadnionym zróżnicowaniem regulacji kosztów pomocy prawnej udzielanej przez radców prawnych i adwokatów w zależności od tego czy świadczą oni pomoc prawną z urzędu, czy na rzecz Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Należy bowiem zauważyć, że w przeciwieństwie do art. 22³ ust. 2 urp oraz art. 29 ust. 2 upa, przepis art. 27 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2021, poz. 2180, dalej: upg) w zakresie kształtowania wysokości opłat za udzieloną pomoc prawną odwołuje się do wartości rynkowej świadczonych usług oraz szczególnego charakteru podmiotów, na rzecz których są one wykonywane. Uchwycenie cen rynkowych za usługi pomocy prawnej ma kluczowe znaczenie, ponieważ jest obiektywnym punktem odniesienia do ingerencji reglamentacyjnej organów regulacyjnych i podlega ocenie, zarówno z punktu widzenia gwarancji zawartych w art. 31 ust. 3



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Konstytucji RP, zapobiegania barier w dostępie do sądu (zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i innych wartości konstytucyjnych. Natomiast rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości wykonujące delegacje ustawowe zawarte w art. 22³ ust. 2 urp oraz w art. 29 ust. 2 upa reglamentują wysokość opłat za usługi pomocy prawnej radców prawnych i adwokatów w oderwaniu od cen rynkowych. W efekcie takiego niezrównoważonego rozwiązania w praktyce stosowania prawa, nawet mimo nieprzekraczania wysokości stawek maksymalnych, istnieje duża i często nieusprawiedliwiona różnica pomiędzy stosowanymi stawkami umownymi za usługi pomocy prawnej a poziomem kosztów zastępstwa procesowego, który może podlegać zwrotowi w razie wygrania procesu. Różnica ta w wielu przypadkach może stanowić naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu na podobnej zasadzie jak nadmierne obciążanie kosztami stron przegrywających proces. Odniesienie do wartości rynkowej pomocy prawnej jest więc niezbędnym kryterium i podstawą do ustalenia wyważonych kosztów jej udzielenia, zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i związanym z orzekaniem o należnych kosztach w postępowaniu sądowym oraz przed innymi właściwymi organami.

7. Proponowane zrównanie reguł ustalania zwrotu kosztów pomocy prawnej udzielanej z urzędu oraz na zasadach ogólnych nie rozwiązuje więc wszystkich problemów konstytucyjnych dotyczących delegacji ustawowych zawartych w ustawie o radcach prawnych i w ustawie – Prawo o adwokaturze, a także sposobu ich wykonania przez Ministra Sprawiedliwości. Z punktu widzenia wzorców kontroli konstytucyjnej należy jednak zwrócić również uwagę na kwestię minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ustalenie wysokości opłat z tytułu udzielanej pomocy prawnej przez radców prawnych nie może bowiem naruszać ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2207). Wymieniona ustawa ma bowiem zastosowanie również do umów zlecenia i umów o świadczenie usług, nie wyłączając umów będących podstawą udzielania pomocy prawnej z urzędu. Dopuszczenie do samoistnego określenia przez Ministra Sprawiedliwości w niektórych sprawach stawek niższych niż gwarantowany poziom minimalnego wynagrodzenia, biorąc pod uwagę zakładany nakład pracy i rzeczywiście wykonaną pracę, stanowi naruszenie nie tylko wskazanej wyżej ustawy, ale



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

również art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, który wymaga zachowania formy ustawy dla oznaczenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę lub sposobu ustalenia tej wielkości. Obecnie obowiązujący przepis ustawy o radcach prawnych przewidujący delegację ustawową oraz wydane na jej podstawie rozporządzenie wykonawcze Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r., mimo oznaczenia stawek minimalnych opłat z tytułu udzielania pomocy prawnej łącznie nie spełniają wskazanych gwarancji.

8. Z przyczyn wyżej wymienionych, mając na uwadze konstytucyjne gwarancje ochrony praw i wolności, należy opowiedzieć się również za odpowiednią zmianą treści delegacji ustawowych zawartych w art. 22⁵ ust. 2 i 3 oraz art. 16 ust. 2 i 3 upa. Wskazane problemy w istotnym stopniu dotyczą bowiem także rozporządzeń wykonawczych Ministra Sprawiedliwości wydanych na podstawie wymienionych przepisów, tj. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018, poz. 265) oraz rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015, poz. 1800 z późn. zm.). Zważywszy na projektowane w opiniowanej ustawie odesłanie zawarte w nowej treści art. 22³ ust. 2 urp oraz art. 29 ust. 2 upa, nie można więc w pełni rozwiązać istniejących problemów bez jednoczesnej ingerencji w podstawy ustawowe przewidziane w art. 22⁵ ust. 2 i 3 oraz w art. 16 ust. 2 i 3 upa. Dlatego proponuje się doprecyzowanie wskazówek regulacyjnych istniejących obecnie w treści normatywnej tych przepisów, z jednej strony poprzez nawiązanie do cen rynkowych i minimalnego wynagrodzenia, z drugiej zaś strony do gwarancji prawa do sądu.

9. Przepis art. 22⁵ ust. 2 i 3 urp mógłby zatem otrzymać następujące brzmienie:

„2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilnością sprawy, ~~oraz~~ niezbędnym nakładem pracy radcy prawnego **oraz liczbą przepracowanych godzin i ich rynkową wartością.**



OSRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności radców prawnych, o których mowa w ust. 1, mając na względzie **ich wartość rynkową**, rodzaj i zawilość sprawy, **tryb jej rozpoznawania**, ~~oraz~~ wymagany nakład pracy radcy prawnego **oraz gwarancje prawa do sądu.**”

Z kolei przepis art. 16 ust. 2 i 3 upa odpowiednio mógłby otrzymać następujące brzmienie

”2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich, mając na względzie, że ustalenie opłaty wyższej niż stawka minimalna, o której mowa w ust. 3, lecz nieprzekraczającej sześciokrotności tej stawki, może być uzasadnione rodzajem i zawilością sprawy, ~~oraz~~ niezbędnym nakładem pracy adwokata **oraz liczbą przepracowanych godzin i ich rynkową wartością.**

3. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, w drodze rozporządzenia, stawki minimalne za czynności adwokackie, o których mowa w ust. 1, mając na względzie **ich wartość rynkową**, rodzaj i zawilość sprawy, **tryb jej rozpoznawania**, ~~oraz~~ wymagany nakład pracy adwokata **oraz gwarancje praw do sądu.**”

10. Odwołanie się do kryterium liczby przepracowanych godzin oraz ich wartości rynkowej urzeczywistni przewidzianą w procedurze możliwość rozliczania kosztów udzielonej pomocy prawnej według spisu kosztów a nie tylko na podstawie norm przepisanych.

Nie można pomijać, że niektóre sprawy wymagają wykonywania przez radcę prawnego bardzo dużej liczby czasochłonnych czynności przez okres nierzadko kilkunastu miesięcy i wiążą się nieraz z wieloma stawiennictwami w sądzie, natomiast przepisy ministerialne nie przywiązują odpowiedniej wagi do liczby przepracowanych godzin. W rezultacie stawki minimalne (np. w sprawach pracowniczych), nawet jeśli w sprawach prowadzonych z urzędu zostaną przeliczone według maksymalnego mnożnika 1,5%, stanowią jedynie niewielki ułamek gwarantowanego ustawowo wynagrodzenia minimalnego. Godzi się również zauważyć, że ograniczenie możliwości zasądzania kosztów pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego z urzędu w bardzo spłaszczonym przedziale wysokości stawek minimalnych i maksymalnych prowadzi do pozorności ich sądowego wymiaru. Rozbudowane kryteria orzekania o kosztach pomocy



OŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

prawnej udzielanej z urzędu przystosowane są do orzekania w sprawach kosztów pomocy prawnej świadczonej na zasadach ogólnych, przewidujących dopuszczalność zasądzenia kosztów nawet w wysokości sześciokrotności stawek minimalnych. Okoliczność ta wskazuje na konieczność, jeśli nie całkowitego ujednolicenia „widełek” przewidzianych w obu rozporządzeniach ministerialnych, to przynajmniej znacznego zwiększenia ich rozstawu w reżimie kosztów pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego z urzędu.

Opracował radca prawny, dr hab. Bogusław Sołtys, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego