



Warszawa, dnia 17 sierpnia 2022 r.

Ośrodek Badań Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Bogusław Soltys
prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
boguslaw.soltys@uwr.edu.pl
<http://orcid.org/0000-0002-8359-7732>

Ministerstwo Sprawiedliwości

Dot. druku B642 i B643

Uwagi do Projektów z dnia 4 sierpnia 2022

**rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie
opłat za czynności radców prawnych (B642)**

oraz

**rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie
ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej
przez radcę prawnego z urzędu (B643)**

1. Oba projekty dotyczą wprowadzenia do materii regulacyjnej rozporządzeń taryfowych stawek minimalnych opłat za czynności radców prawnych w sprawach nieletnich. O ile samo unormowanie stawek minimalnych w tych sprawach należy w pełni zaaprobować z uwagi na dotychczasowe problemy interpretacyjne i niejednolite orzecznictwo, o tyle sposób zrealizowania tego celu jest nie do przyjęcia z powodu naruszenia prawa.
2. Ustawową podstawą wydania projektowanych aktów prawnych stanowi odpowiednio art. 22⁵ ust. 2 i 3 oraz art. 22³ ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1166). Pierwszy z nich wymaga, aby przy określeniu stawek minimalnych brać pod uwagę nie tylko rodzaj i złożoność sprawy, ale także uzasadniony nakład pracy radcy prawnego. Natomiast drugi przy określeniu szczegółowych zasad ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej przez

radcę prawnego z urzędu, oprócz wskazania sposobu ustalania tych kosztów, nakazuje uwzględnić wydatki stanowiące podstawę ich ustalania oraz maksymalną wysokość opłat za świadczenie pomocy prawnej. Już tylko z formalnoprawnego punktu widzenia należy stwierdzić, że projektowane przepisy nie wypełniają wymienionych wyżej dyrektyw regulacyjnych przewidzianych w treści delegacji ustawowych, a jedynie kierują się wysokością obecnie obowiązujących stawek w sprawach rodzajowo podobnych z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, które traktują za punkt wyjścia dla przyjętych rozwiązań. Jednak pominięcie w nich nakładu pracy radcy prawnego czy wydatków stanowiących podstawę ustalenia kosztów pomocy prawnej udzielanej przez radcę prawnego z urzędu jest szczególnie rażące. Formalnie przesądza o naruszeniu prawa, szczególnie w kontekście dokonującej się od wielu lat parametryzacji związanej z rozpowszechnieniem stosowania nowoczesnych technologii w wymiarze sprawiedliwości.

3. Odwołując się do logiki prawniczej godzi się także zwrócić uwagę na kwestię wątpliwej relewantności podobieństwa spraw dotyczących nieletnich z innymi sprawami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. Gdyby bowiem wskazane podobieństwo rzeczywiście miało charakter istotny, tak jak przyjmuje uzasadnienie opiniowanego przedłożenia, to nie istniałaby obiektywna potrzeba ich odrębnego regulowania z uwagi na treść § 20 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Zgodnie z tym przepisem wysokość stawek minimalnych w sprawach nieokreślonych w rozporządzeniu ustala się, przyjmując za podstawę stawkę w sprawach o najbardziej zbliżonym rodzaju. Bezpodstawne powołanie się w projektowanych przepisach na dotychczas obowiązujące stawki minimalne w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego w celu pominięcia ustawowych kryteriów regulacyjnych potwierdza tylko naruszenie prawa.
4. O realizacji celów, które nie mieszczą się przewidzianych w ustawie o radcach prawnych w ramach prawnych delegacji do wydania rozporządzeń taryfowych świadczy również powołanie się w uzasadnieniu projektowanych przepisów na wdrożenie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich. Dążenie do podniesienia rangi postępowania wykonawczego w sprawach nieletnich nie może być zatem dostatecznym powodem określenia stawki minimalnej w tym postępowaniu na poziomie ustalonym w

nowelizowanych rozporządzeniach taryfowych. Kryterium to dotyczy bowiem tylko rodzaju sprawy, natomiast projektowane przepisy pomijają całkowicie kwestię ich obiektywnej zawichości, przede wszystkim zaś nie uwzględniają nakładu pracy radcy prawnego oraz wydatków stanowiących podstawę ustalenia kosztów pomocy prawnej udzielanej przez radcę prawnego z urzędu.

5. W świetle motywów wskazanych w uzasadnieniu rozporządzeń taryfowych niezrozumiałe jest również zróżnicowanie stawki minimalnej w postępowaniu rozpoznawczym dotyczącym orzekania w sprawach demoralizacji nieletnich i czynów karalnych w stosunku do stawki minimalnej przyjętej w tych sprawach w ramach postępowania wykonawczego. Wydaje się, że takie rozwiązanie pozostaje w sprzeczności z rolą postępowania rozpoznawczego, którego ranga w stosunku do postępowania wykonawczego została obniżona, zamiast planowanego zrównoważenia obu rodzajów postępowań.

Za nieporozumienie należy uznać wyjaśnienie zawarte w uzasadnieniach projektowanych przepisów, niejako usprawiedliwiające zaniechanie wykonania dyspozycji delegacji ustawowych przewidzianych w ustawie o radcach prawnych, trudnościami w określeniu stawek minimalnych „adekwatnych do każdego możliwego rozstrzygnięcia czy kategorii sprawy”. Zgodnie z treścią delegacji stawki minimalne mają bowiem odzwierciedlać niezbędny nakład pracy radcy prawnego w odniesieniu do poszczególnych rodzajów spraw oraz ich specyfiki charakteryzowanej za pomocą abstrakcyjnie ujętej zawichości. Niewątpliwie nakład pracy jest bowiem zawsze większy nawet w tej samej kategorii spraw, jeśli statystycznie rzecz ujmując wiąże się on z koniecznością dokonania przez radcę prawnego większej liczby jednostkowych czynności. Nie można zgodzić się z założeniem przyjętym w uzasadnieniu projektowanych rozporządzeń taryfowych, że osiągnięcie adekwatności regulacyjnej prowadzi do zbyt daleko idącej kazuistyki. Uśrednianie nakładu pracy jest bowiem możliwe jedynie po przeprowadzeniu ewidencji typowych czynności, których wykonanie jest obiektywnie niezbędne dla uskutecznienia konstytucyjnych gwarancji prawa stron do sądu w danej kategorii spraw. Zaniechanie przeprowadzenia takiego badania prowadzi nie tylko do naruszenia prawa, ale również do dowolności w ustalaniu stawek minimalnych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości.

6. W powyższym kontekście godzi się też zwrócić uwagę, że prawidłowe określenie stawek minimalnych ma podstawowe znaczenie nie tylko dla radców prawnych, ale również reprezentowanych przez nich stron. Przyjęcie bowiem stawek zaniżonych, jak ma to często miejsce na gruncie obowiązujących przepisów ministerialnych, bezpośrednio wpływa bowiem na naruszenie ich konstytucyjnie gwarantowanych praw. W takiej sytuacji strony mimo wygrania procesu nie otrzymują zwykle zwrotu poniesionych opłat związanych z kosztami pomocy prawnej, co narusza ich prawo sądu oraz prawo własności w każdym przypadku, w którym różnica pomiędzy kosztami poniesionymi w sposób uzasadniony a zasądzanymi jest nadmierna. Natomiast radcowie prawni uzyskują honoraria poniżej wynagrodzenia minimalnego z naruszeniem ustawy 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, będących podstawą udzielania pomocy prawnej. Określenie stawek niższych niż gwarantowany poziom minimalnego wynagrodzenia, biorąc pod uwagę wymagany nakład pracy radcy prawnego stanowi naruszenie nie tylko wskazanej wyżej ustawy, ale również art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, który przewiduje konieczność zachowania formy ustawy dla oznaczenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę. Przepisy ministerialne nie mogą więc w formie rozporządzenia zmieniać poziomu minimalnego wynagrodzenia, lecz powinny nadążać za dynamiką jego wzrostu w ostatnim okresie, szczególnie wobec galopującej inflacji.
7. Projektowane przepisy oraz ich uzasadnienie pomijają jednak całkowicie wskazane wyżej uwarunkowania regulacyjne. Wobec wielokrotnej sygnalizacji można nawet odnieść wrażenie, że Ministerstwo Sprawiedliwości ignoruje ten ważny problem. Trudno jest wytłumaczyć to zaniechanie, ponieważ współczesne narzędzia analityczne umożliwiają zarówno ustalenie ilości, jak i czasochłonności typowych czynności, które z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu są niezbędne do wykonania w ramach świadczenia pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach spraw. Pozwalają również na ustalenie zwiększonego nakładu pracy w takich sprawach, a nawet prawdopodobieństwa wystąpienia w nich komplikacji. Tymczasem minimalne stawki ministerialne w wielu

kategoriach spraw zostały określone na takim poziomie, który biorąc pod uwagę gwarantowane wynagrodzenie minimalne nie pokrywa kosztów zapoznania się ze sprawą, a co dopiero prowadzenia jej, nierzadko przez okres kilku lat. W pewnym stopniu problem ten mógłby zostać nieco złagodzony, gdyby sądy zasądzały koszty zastępstwa procesowego w sposób adekwatny do wysokości kosztów poniesionych w granicach ich niezbędności kontrolowanej stawkami maksymalnymi, zgodnie z ustawowymi i taryfowymi kryteriami orzekania w tych sprawach. Najczęściej jednak i nierzadko z przyczyn pozaprawnych, z pominięciem gwarancji rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia, sądy przyznają koszty zastępstwa procesowego tylko w stawkach minimalnych. Jak mogą potwierdzić to stosowne badania, indywidualny wymiar kosztów zastępstwa procesowego powyżej stawek minimalnych od dawna działa wadliwie, a orzekanie według obowiązującej skali między jednokrotnością a sześciokrotnością stawki minimalnej jest fikcją i wymaga pilnej systemowej interwencji. Jednakże konkluzja ta, choć istotna z punktu widzenia reformowania wymiaru sprawiedliwości, nie wpływa zasadniczo na konieczność określenia stawek minimalnych w rozporządzeniach ministerialnych w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i gwarancjami wynikającymi z Konstytucji RP.

8. Stawki minimalne przyjęte w projektowanych przepisach nowelizujących rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie spełniają wymogów prawnych, tak co do metodologii ich ustalenia, jak i wysokości. Wymowną tego ilustracją są stawki w sprawach o demoralizację nieletnich w kwocie 120 zł oraz w sprawach o czyn karalny w kwocie 360 zł. (w razie udzielenia pomocy prawnej z urzędu odpowiednio 60 zł. i 180 zł.). Jeśli bowiem sprawa dotyczyć będzie zarówno demoralizacji, jak i czynu karalnego projekty nowelizacji proponują „stawkę odpowiednio wyższą – 360 zł.”, a 180 zł. w przypadku udzielenia pomocy prawnej z urzędu. Pomijając, że nie jest to kwota rzeczywiście wyższa od przyjętej w sprawach o czyn karalny, to należy zauważyć, że nakład pracy w takiej mieszanej kategorii spraw, choć nie musi implikować wyrażenia sumy nakładów jednostkowych, jest jednak obiektywnie wyższy niż stawki minimalne określone w każdej z tych spraw. Mieszany charakter spraw może również wskazywać na ich zawilość, którą zgodnie z dyspozycją delegacji ustawowej należy brać pod uwagę przy różnicowaniu wysokości

stawek minimalnych. Przykład ten, jak i pozostałe uzasadnienie projektowanych przepisów potwierdzają natomiast samoistność kreacyjną Ministra Sprawiedliwości, zarówno w odniesieniu do wyodrębnienia kategorii spraw, jak i wysokości przyjętych w nich stawek minimalnych. Kierowanie się przez niego wysokością obecnie obowiązujących stawek w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego nie może stanowić żadnego miarodajnego usprawiedliwienia, ponieważ one również są przejawem naruszenia dyspozycji delegacji ustawowych, gwarancji prawnych minimalnego wynagrodzenia i innych konstytucyjnych praw, a poza tym nie uwzględniają inflacji.

9. Niezmiernie ważną kwestią jest również zaniechane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wdrożenia konkluzji wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. SK 66/19, ZU OTK 2020/A/13), uznającego za niezgodne z Konstytucją RP różnicowanie wynagradzania pełnomocników udzielających pomoc prawną z urzędu w stosunku do świadczących pomoc prawną z wyboru. Projektowane przepisy wbrew temu orzeczeniu nadal bezpodstawnie i bezprawnie kontynuują dyskryminujące traktowanie pełnomocników tylko na tej podstawie, że udzielają oni pomocy prawnej z urzędu i to mimo skierowanego do Ministra Sprawiedliwości postanowienia sygnalizacyjnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2020 r. (sygn. S 1/20), ZU OTK 2020/14, w którym Trybunał wprost zwrócił uwagę na konieczność wyeliminowania z porządku prawnego regulacji dyskryminujących. Należy zgodzić się z zarzutem Trybunału Konstytucyjnego, że zróżnicowanie w akcie podustawowym wysokości stawek wynagrodzenia za pracę „stanowi niedopuszczalną w demokratycznym państwie samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę”. Wprawdzie wymienione orzeczenia dotyczą bezpośrednio adwokatów, ale pozostają w pełni aktualne również w stosunku do radców prawnych, którzy podobnie jak adwokaci udzielają pomocy prawnej nie tylko z wyboru, ale także z urzędu. W projektowanych przepisach Minister Sprawiedliwości za pomoc prawną udzielaną w takich samych sprawach zróżnicował stawki minimalne przyjmując, że w przypadku świadczenia pomocy prawnej z urzędu mają one wynosić jedynie 50% wysokości stawek dedykowanych za pomocą prawną udzielaną na zasadach ogólnych.

- 10.** Problem naruszenia konstytucyjnych wzorców równości wobec prawa oraz ochrony wynagrodzenia za pracę jest jednak szerszy. Występuje on także w związku z nieuzasadnionym zróżnicowaniem regulacji kosztów pomocy prawnej udzielanej przez radców prawnych 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, 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 natomiast 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 Konstytucji RP, zapobiegania barier w dostępie do sądu (zob. art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i innych wartości konstytucyjnych. Natomiast rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości wykonujące delegację ustawową zawartą w art. 22³ ust. 2 urp reglamentuje wysokość opłat za usługi pomocy prawnej radców prawnych w całkowitym oderwaniu od cen rynkowych.
- 11.** Należy jednak przypomnieć, że w efekcie zaniżania wysokości stawek minimalnych czy braku ich dostatecznego wyważenia w praktyce, nawet w przypadku nieprzekraczania wysokości stawek maksymalnych, istnieje duża różnica między stosowanymi stawkami umownymi za usługi pomocy prawnej a wysokością kosztów zastępstwa procesowego, która rzeczywiście podlega zwrotowi w razie wygrania procesu. Różnica ta, jeśli jest nadmierna, 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 celowych i zrównoważonych kosztów jej udzielania, zarówno na poziomie regulacyjnym, jak i związanym z orzekaniem o należnych kosztach w postępowaniu sądowym. Odwołanie się do kryterium liczby przepracowanych godzin oraz ich wartości rynkowej posiada również tę zaletę, że może urzeczywistnić przewidzianą w procedurze

cywilnej możliwość rozliczania pod kontrolą sądu kosztów udzielonej pomocy prawnej według tzw. spisu kosztów, a nie tylko na podstawie tzw. norm przepisanych.

- 12.** Przepisy ministerialne z naruszeniem prawa nie przywiązują wagi do minimalnej liczby godzin, która musi być przepracowana w danej kategorii spraw, aby mogło zostać zrealizowane konstytucyjne prawo do sądu. W rezultacie obowiązujące stawki minimalne w sprawach prowadzonych z urzędu nawet, jeśli zostaną przeliczone według maksymalnego mnożnika 1,5%, stanowią jedynie niewielki ułamek gwarantowanego wynagrodzenia minimalnego. Godzi się również dodać, że reglamentacyjne ograniczenie w akcie podustawowym możliwości zasądzenia kosztów pomocy prawnej świadczonej przez radcę prawnego z urzędu w bardzo spłaszczonej skali stawek minimalnych i maksymalnych prowadzi do pozorności sądowego wymiaru orzekania o kosztach zastępstwa procesowego. Rozbudowane kryteria orzekania przystosowane są raczej do orzekania o kosztach pomocy prawnej świadczonej na zasadach ogólnych, przewidujących dopuszczalność zasądzenia kosztów w wysokości do sześciokrotności stawek minimalnych. Okoliczność ta stanowi dodatkowe potwierdzenie konieczności przeprowadzenia pogłębionej reformy rozporządzeń ministerialnych normujących stawki minimalne za pomoc prawną udzielaną przez radców prawnych z wyboru i z urzędu.
- 13.** Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie mogą być aprobowane, ponieważ nie wykonują dyspozycji delegacji ustawowych przewidzianych w ustawie o radcach prawnych i naruszają konstytucyjne gwarancje minimalnego wynagrodzenia, prawa do sądu oraz niedyskryminacji i równego traktowania.