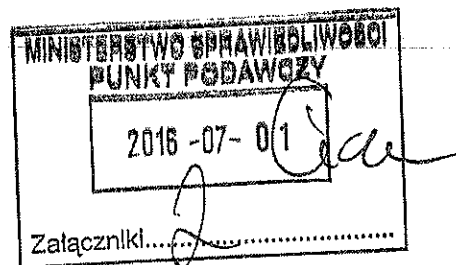




KRAJOWA IZBA  
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2  
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011



L.dz. 621 /OBSiL/2016

Warszawa, dnia 1 lipca 2016 r.

**Pan Zbigniew Ziobro**  
**Minister Sprawiedliwości**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Dziękuję za skierowane do mnie Pańskie pismo, znak DL-VII-4670-10/16/21 160620-01111 datowane na 17 czerwca 2016 r., doręczone Krajowej Radzie Radców Prawnych w dniu 27 czerwca 2016 r. dotyczące projektów rozporządzeń w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Uprzejmie informuję, że Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych na posiedzeniu w dniu 30 czerwca br. podjęło uchwałę w przedmiocie opinii, o której traktuje wspomniane wyżej pismo Pana Ministra. Przedmiotową uchwałę przesyłam przy niniejszym piśmie, wypełniając tym samym uprawnienie KRRP przewidziane w art. 22<sup>3</sup> ust. 2 oraz 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 poz. 233).

Pozostaję z wyrazami szacunku

Prezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

r. pr. Dariusz Sałajewski

**Uchwała Nr 272/IX/2016**  
**Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych**  
**z dnia 30 czerwca 2016 r.**

**w przedmiocie zaopiniowania projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości  
w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej  
udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz rozporządzenia zmieniającego  
rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych**

Na podstawie art. 59 pkt 4 w zw. z art. 22<sup>3</sup> ust. 2 oraz 22<sup>5</sup> ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. 2016 r. poz. 233) i w odpowiedzi na pismo Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 czerwca 2016 r. (znak: DL-VII-4670-10/16/21 160620-01111), doręczone w dniu 27 czerwca 2016 r. uchwała się, co następuje:

**§ 1.**

Po zapoznaniu się z projektami rozporządzeń w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu oraz rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych, Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych przedstawia negatywną opinię o tych projektach, stanowiącą integralną część niniejszej uchwały.

**§ 2.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega niezwłocznemu przekazaniu Ministrowi Sprawiedliwości oraz publikacji na stronie internetowej Krajowej Izby Radców Prawnych.

Wiceprezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

Arkadiusz Befeza

Prezes  
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dariusz Sałajewski

**OPINIA**  
**DOTYCZĄCA PROJEKTÓW ROZPORZĄDZEŃ W SPRAWIE PONOSZENIA PRZEZ**  
**SKARB PAŃSTWA KOSZTÓW NIEOPŁACONEJ POMOCY PRAWNEJ UDZIELONEJ**  
**PRZEZ RADCĘ PRAWNEGO Z URZĘDU ORAZ ROZPORZĄDZENIA ZMIENIAJĄCEGO**  
**ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE OPŁAT ZA CZYNNOŚCI RADCÓW PRAWNYCH**

Na wstępie wskazać należy, że określony w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 233; dalej jako „ustawa” lub „ustawa o radcach prawnych”) tryb stanowienia przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzeń regulujących szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy) oraz stawki minimalne za czynności radców prawnych (art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy) przewiduje zasięgnięcie opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, która powinna poprzedzać ich wydanie. Przedmiotowa opinia ma charakter obligatoryjny (pomijając sytuację rezygnacji przez Krajową Radę Radców Prawnych z prawa jej wyrażenia, która obecnie nie ma miejsca), co oznacza obowiązek zwrócenia się przez Ministra Sprawiedliwości do krajowego organu samorządu radcowskiego o przedstawienie opinii dotyczącej projektowanych rozwiązań legislacyjnych we wskazanym w upoważnieniu ustawowym zakresie. Naruszenie nakazu przedłożenia projektu aktu wykonawczego do zaopiniowania w tym trybie skutkuje jego niekonstytucyjnością, albowiem dochodzi wówczas do istotnej wady w toku procesu stanowienia prawa podustawowego (por. orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r., sygn. K 14/91, OTK z 1992, poz. 7). Kwestią immanentnie związaną z procedurą opiniowania projektu aktu prawnego przez kompetentny podmiot jest czas, w jakim jego stanowisko w tej materii powinno zostać wydane. Wyznaczany przez projektodawcę okres powinien niewątpliwie uwzględniać realne możliwości wyrażenia takiej opinii, mając zwłaszcza na względzie kolegialność organów samorządu radcowskiego oraz tryb ich procedowania. Mimo, że ustawa o radcach prawnych nie określa terminu w jakim opinia dotycząca rozporządzeń powinna zostać wydana, to za całkiem nieuzasadniony uznać należy pogląd o pozostawieniu Ministrowi Sprawiedliwości niczym nieograniczonej dowolności przy jego wyznaczaniu. Wyznaczając konkretny termin na wyrażenie opinii, projektodawca powinien bowiem wziąć pod uwagę, oprócz wskazanej już specyfiki funkcjonowania organów samorządu, również doniosłość przedmiotu regulacji rozporządzeń dla podmiotu uprawnionego do wyrażenia opinii. Bez wątpienia projektowane rozporządzenia mają kluczowe znaczenie dla świadczenia pomocy prawnej

i prowadzenia działalności zawodowej przez członków samorządu radcowskiego. Jako pewien standard, rangi ustawowej, którego zastosowanie poprzez *analogia legis* powinno mieć miejsce, należałoby wskazać art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1881 ze zm.) przewidujący, iż kierując założenia albo projekty aktów prawnych określa się termin przedstawienia opinii nie krótszy niż 30 dni, który może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny, co wymaga szczególnego jego uzasadnienia.

W odniesieniu do opiniowanych projektów rozporządzeń informację o ich powstaniu powzięto w dniu 22 czerwca 2016 r. w godzinach popołudniowych, w następstwie opublikowania na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pisma Ministra Sprawiedliwości datowanego na dzień 17 czerwca 2016 r. i dotyczącego zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie projektów obydwóch rozporządzeń. Pismo Ministra Sprawiedliwości zostało doręczone Krajowej Radzie Radców Prawnych dopiero w dniu 27 czerwca 2016 r., podczas gdy wyznaczony w nim termin na wyrażenie opinii określony został na dzień 24 czerwca 2016 r. W tych okolicznościach za rzecz oczywistą uznać należy, iż ewentualne pominięcie niniejszej opinii jako spóźnionej w stosunku do wyznaczonego terminu jej złożenia oznaczałoby, że Krajowa Rada Radców Prawnych zostałaby pozbawiona możliwości jej wyrażenia.

Owo pominięcie skutkowałoby rażącym naruszeniem procedury konsultacyjnej, czyniąc jednocześnie wydane w takim trybie rozporządzenia pozbawionymi przymiotu zaopiniowanego aktu wykonawczego. Minister Sprawiedliwości, w wyniku pominięcia etapu opiniowania aktu wykonawczego, wydałby akt jedynie w oparciu o własną analizę sytuacji bez możliwości zapoznania się z opinią w tej materii organu samorządu zawodu zaufania publicznego, którego regulowane kwestie bezpośrednio dotyczą. W celu uniknięcia takiej sytuacji wiceprezes KRRP Arkadiusz Bereza skierował do Ministra Sprawiedliwości pismo z dnia 24 czerwca 2016 r. (L.dz. 603/2016) z wnioskiem o umożliwienie wyrażenia opinii do dnia 8 lipca 2016 r., co pozwoliłoby na rzeczywistą realizację uprawnienia do zaopiniowania przedmiotowych rozporządzeń.

\*

Poprawa dostępu mniej zamożnych obywateli do wymiaru sprawiedliwości jest postulatem ze wszech miar godnym poparcia. Realizacja tego postulatu musi mieć jednak wymiar komplementarny, począwszy od systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla najuboższych, poprzez obniżenie opłat sądowych, a skończywszy na rzetelnej analizie

poziomu stawek opłat za czynności radców prawnych. Zagadnienie to jest intensywnie analizowane od długiego czasu w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji KRRP, gdyż zadaniem samorządu radcowskiego jest nie tylko udział w zapewnieniu warunków do wykonywania ustawowych zadań radców prawnych (art. 41 pkt 1 ustawy), ale także prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania pomocy prawnej (art. 41 pkt 6 ustawy) oraz współdziałanie w kształtowaniu i stosowaniu prawa (art. 41 pkt 3 ustawy). Zadania te wykonywane są w szeroko pojętym interesie publicznym, m.in. poprzez wyrażanie opinii o kierowanych do niego aktach normatywnych, nawet jeżeli nie są one związane z wykonywaniem zawodu radcy prawnego. Jest to jeden z aspektów służby publicznej radców prawnych na rzecz Państwa wykonywany w trosce o jakość stanowionego prawa.

Rzetelnie i racjonalnie podchodzący do postawionego wyżej zagadnienia prawodawca powinien postawić sobie pytanie, co tak naprawdę stanowi barierę dla obywateli w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, co utrudnia im lub uniemożliwia realizację konstytucyjnego prawa do sądu? Tylko przeprowadzenie rzetelnej analizy obecnego stanu rzeczy, trafne sformułowanie konkluzji oraz wdrożenie właściwych narzędzi prawnych może wpłynąć na poprawę dostępności pomocy prawnej dla obywateli.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na konieczność przeprowadzenia przez prawodawcę analizy obecnego stanu w zakresie modelu ponoszenia kosztów pomocy prawnej. Teoria poznania powinna być oparta na zdolności tworzenia pojęć na podstawie danego materiału analitycznego oraz zdolności wyciągania wniosków wybiegających poza zebrany materiał, którego celem jest dążenie do osiągnięcia stanu idealnego - efektywnego finansowo systemu pomocy prawnej.

Od prawodawcy należy oczekiwać analizy faktów, która pobudza do adekwatnych działań legislacyjnych, nie zaś tworzenia wyobrażeń o faktach, które uruchamiając ten sam proces u interesariuszy pomocy prawnej, nieuchronnie prowadzi zarówno do zaprzeczenia istnieniu faktów, jak i nieracjonalności działań prawotwórczych. Jeśli – jak podał dziennik „Rzeczpospolita” w wydaniu z dnia 21 czerwca 2016 r. – średnia „cena” dla jednej sprawy prowadzonej w 2015 r. wyniosła 3.710,00 zł, to należy rozważyć, czy barierą dostępu do sądu nie jest wysoka opłata sądowa (5% wartości dochodzonego roszczenia, w dodatku pobierana ponownie w tej samej wysokości w wypadku złożenia apelacji, bez względu na to, jaki koszt generuje rozpoznanie tej sprawy przez sąd odwoławczy).

Nieuprawnionym jest twierdzenie, że na dostęp do sądu przeważający wpływ ma wysokość wynagrodzenia radców prawnych, a ich obniżenie spowoduje automatycznie większą swobodę w dostępie osób niezamożnych do wymiaru sprawiedliwości. Do takich błędnych wniosków może prowadzić pośpiech, brak głębokiej i wszechstronnej analizy problemu, a także świadome odstępianie „ze względu na szczegółowość projektowanych zmian” od analizy prawnoporównawczej (pkt 3 Oceny Skutków Regulacji dla obu projektów). Już na dzień 30 grudnia 2007 r. w „*Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union*”<sup>1</sup>, Jean Albert, Country Report – Poland (Załącznik nr 43), przygotowanym przez P. Sadownika na zlecenie Komisji Europejskiej wskazano, że **poziom wynagrodzenia w Polsce radców prawnych, w wielu sprawach, jest całkowicie nieadekwatny do nakładu pracy i czasu, poświęconego na jej wykonanie, oraz kosztów jakimi obciążony jest prawnik.** W rezultacie, strona wygrywająca, w istocie jest zobligowana do pokrycia w większości kosztów pomocy prawnej, które przekraczają ustalone na zbyt niskim poziomie opłaty, a strona przeciwna jest obciążana jedynie kosztami zasądzonymi przez sąd, według obowiązujących przepisów. Sądy *de iure* mają możliwość zasądzenia opłat do 6-krotności minimalnych stawek, ze względu na zawilość poszczególnych spraw. Niestety, działania takie mają miejsce bardzo rzadko (rozdział 3.9. - Wnioski i zalecenia). **Jak wynika ze wspomnianego raportu, Polska, już w chwili jego sporządzania, tj. 30 grudnia 2007 r. znajdowała się wśród państw, gdzie opłaty za czynności radców prawnych były prawie na najniższym poziomie** (na niższym poziomie znajdowała się Bułgaria - s. 106 raportu).

Przeciwnie do założenia, na którym opiera się uzasadnienie projektu, stwierdzić należy, że ustalenie stawek opłat za czynności radców prawnych na poziomie bliższym rynkowemu powoduje poprawę dostępu podmiotów do sądu, gdyż podmioty te mogą liczyć, że wygrywając spór odzyskają przynajmniej istotną część realnie poniesionych kosztów otrzymanej pomocy prawnej. Dalej idąc, wprowadzenie rozporządzeń w projektowanej wersji może doprowadzić - niezgodnie z intencjami projektodawcy - do ograniczenia dostępu obywateli do sądowej drogi rozwiązywania sporów cywilnych. Zauważyć należy, że pierwsze rozporządzenie dotyczy opłat za czynności radców prawnych z wyboru. Przy założeniu, że osoba korzystająca z takiej pomocy prawnej,

---

<sup>1</sup> Dalej cyt. jako „raport”.

zainteresowana wszczęciem postępowania cywilnego, nie uzyskuje jednocześnie zwolnienia od kosztów sądowych w całości ani w części, będzie ona musiała w pierwszej kolejności ponieść koszty opłaty sądowej, a w razie sformułowania odpowiednich wniosków dowodowych – także koszty zaliczek na sporządzenie opinii biegłego etc. **To właśnie opłaty sądowe są podstawową barierą utrudniającą zainteresowanym podmiotom wszczęcie postępowania sądowego.** Kluczową kwestią w tym zakresie jest orzecznictwo dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych – zbyt liberalne podejście sądów do posługiwania się tą instytucją może bowiem prowadzić do wzrostu zjawiska pieniactwa. Jeżeli zatem zainteresowana osoba jest obowiązana ponieść koszty opłaty sądowej, to rolą radcy prawnego jest poinformować ją o przybliżonych szansach wygrania sprawy. Na tej podstawie podmiot jest w stanie podjąć racjonalną decyzję co do wszczęcia postępowania, wiedząc, że w razie wygrania sprawy może odzyskać w całości koszty uiszczonej opłaty sądowej. Jeżeli jednak stawka kosztów zastępstwa procesowego będzie zbyt dalece odbiegała od stawki rynkowej *in minus*, to wpłynie to na proces podejmowania decyzji przez podmiot zainteresowany ewentualnym dochodzeniem swoich praw przed sądem, nawet w sytuacji graniczącego z pewnością prawdopodobieństwa sukcesu. Podmiot ten bowiem realnie poniesie istotną część kosztów rynkowych dochodzenia swoich praw. Ukształtowanie stawek w taki sposób - jak to wynika z projektu rozporządzenia - będzie miało zatem negatywne skutki dla podmiotów w zakresie możliwości dochodzenia ich praw przed sądami, w szczególności i przede wszystkim dla obywateli mniej zamożnych. Rozważmy więc sytuację, w której podmiot zainteresowany wszczęciem postępowania cywilnego jest osobą względnie niezamożną, ale z uwagi na swój stan majątkowy nie mogącą liczyć na zwolnienie od kosztów sądowych, przy czym roszczenie tej osoby jest dobrze uzasadnione, a prawdopodobieństwo wygrania sprawy znaczne. Z uwagi na konieczność realnego poniesienia znaczącej części kosztów pomocy prawnej z wyboru osoba ta może zrezygnować z dochodzenia swoich roszczeń pomimo faktu, że są one niewątpliwie słuszne. To zjawisko może z kolei stanowić ekonomiczną zachętę dla niektórych – zwłaszcza ekonomicznie silniejszych - podmiotów do naruszania praw innych osób. Obniżenie stawek w projektowanym rozporządzeniu raczej nie wpłynie na podejmowanie decyzji o wszczęciu postępowania przez podmioty zamożniejsze, gdyż podmioty te mogą pozwolić sobie na (bezzwrotne) zainwestowanie określonej kwoty w koszty zastępstwa procesowego, zwłaszcza przy sprawach o znacznej wartości

przedmiotu sporu. Mając bowiem na uwadze czas trwania postępowań sądowych, przy znacznych kwotach wartości przedmiotu sporu strona wygrywająca uzyskuje także zasądzenie znaczących roszczeń o odsetki.

Podobnie, obniżenie wysokości stawek opłat za czynności radców prawnych uderza w pozycję prawną względnie niezamożnych osób będących pozwanymi w sporach cywilnych wszczynanych przez podmioty silniejsze ekonomicznie. Pozwany w tym przypadku albo zrezygnuje z korzystania z odpłatnej pomocy prawnej, zmniejszając tym samym swoje szanse na wygranie sporu, albo realnie poniesie koszty zastępstwa procesowego pomimo faktu, że był osobą niesłusznie pozwaną. Obniżenie stawek może być zatem narzędziem ekonomicznej presji silniejszych podmiotów na podmioty słabsze, w szczególności na konsumentów nie mogących liczyć na ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Podkreślenia wymaga również fakt, że projektowane rozporządzenia nie są adekwatnym instrumentem do realizacji założonych w nich celów, skoro ich wydanie nie wpłynie ani na gospodarkę, ani na przedsiębiorców, ani na gospodarstwa domowe, jak podaje projektodawca w Ocenie Skutków Regulacji.

**Reasumując pierwszą część opinii, Krajowa Rada Radców Prawnych stoi na stanowisku, że zainicjowane działania legislacyjne w postaci zmiany tzw. rozporządzeń taryfowych zostały podjęte bez prawidłowej i rzetelnej analizy barier finansowych w realizacji prawa obywateli w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Analiza ta prowadzi bowiem do wniosku, że taką barierą nie jest poziom opłat i stawek za udzieloną pomoc prawną przez radców prawnych. Przeciwnie, wysokość opłat i stawek jest całkowicie nieadekwatna do nakładu czasu i pracy poświęconego przez radców prawnych na świadczenie pomocy prawnej.**

Odnosząc się do poszczególnych propozycji rozwiązań zawartych w przedmiotowych rozporządzeniach, stwierdza się, co następuje.

#### **I. PROJEKT ROZPORZĄDZENIA** **W SPRAWIE OPŁAT ZA CZYNNOŚCI RADCÓW PRAWNYCH**

- **§ 1 pkt 1 projektu (zmiana § 2 i 3 Rozporządzenia) - zmiana stawek minimalnych naliczanych od wartości przedmiotu sporu.**



Zmniejszenie podstawowych stawek minimalnych naliczanych od wartości przedmiotu sporu należy ocenić negatywnie. Zmiana tych stawek dokonana rozporządzeniem z dnia 22 października 2015 r., po ponad 13 latach niezmiennego obowiązywania rozporządzenia z dnia 28 września 2002 r., polegała na waloryzacji tych stawek o stopień odpowiadający uśrednionemu stopniowi wzrostu w tym okresie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej oraz wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę. Mechanizm waloryzacji (zmiany wysokości stawek) był więc adekwatny do wzrostu zamożności i co za tym idzie możliwości płatniczych społeczeństwa. Była to zmiana uzasadniona, gdyż przyjęty wskaźnik niesie informację na temat dynamiki stanu materialnego społeczeństwa. Podkreślić przy tym trzeba, iż stan swoistego „zamrożenia” przez 13 lat wysokości przedmiotowych stawek był stanem patologicznym, nie do pogodzenia z obowiązkiem Państwa urzeczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji), gdyż prowadziło to do rażącego pokrzywdzenia ekonomicznego podmiotów wygrywających spory. Był to stan absolutnie nieakceptowalny, powodujący przerzucenie ciężaru finansowego dochodzenia roszczeń w znacznej części na stronę wygrywającą spór, o czym wspominał także raport sporządzony na dzień 30 grudnia 2007 r.

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zawarta jest teza, że wysokość proponowanych stawek minimalnych została zaprojektowana z uwzględnieniem wskaźnika inflacji w latach 2002-2015, wynoszącego ok. 33%. Brak jest jakichkolwiek uwag metodologicznych dotyczących zasadności posłużenia się tym wskaźnikiem. Przypomnieć trzeba, że poprzez inflację należy rozumieć wzrost ogólnego poziomu cen i kosztów, najczęściej mierzony za pomocą, tzw. wskaźnika cen konsumpcyjnych (consumer price index, CPI). Wskaźnik ten nie jest miarą zamożności społeczeństwa, a jego związki ze stanem gospodarki są skomplikowane i wieloaspektowe.

W szczególności dostrzec należy, że wzrost cen zazwyczaj współwystępuje ze wzrostem płacy realnej, chociaż występują liczne wyjątki od tej zasady.<sup>2</sup> Źródła inflacji są różnorodne, a teorie inflacji są od wielu lat przedmiotem sporu wśród ekonomistów. Mając na uwadze powyższe, trudno zrozumieć, dlaczego właśnie wskaźnik inflacji został wybrany przy dokonaniu „waloryzacji” wybranych stawek. Dodać należy, że wskaźnik ten

---

<sup>2</sup> P. Samuelson, W. Nordhaus, *Ekonomia* t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 360 i n.

nie nadaje się do konsekwentnego stosowania na przykład w warunkach inflacji galopującej czy też hiperinflacji, albo przeciwnie, w warunkach deflacji.

Zauważyć należy też, że argumentacja uzasadnienia projektu rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy posłużenia się wskaźnikiem inflacji jest oparta na nienadającym się do akceptacji założeniu, że stawki określone we wcześniejszym rozporządzeniu z 2002 r. zostały ustalone na adekwatnym poziomie.

Jako istotny argument mający przemawiać za obniżeniem stawek podstawowych wskazano w uzasadnieniu projektu obawę, aby konieczność ponoszenia kosztów procesu nie odstraszała osób ubogich od dochodzenia swoich praw na drodze postępowania sądowego i nie zamykała im drogi sądowej. Argument powyższy jest błędny i to z szeregu punktów widzenia i w wielu aspektach, wstępnie omówionych już powyżej. Trzeba także wskazać, że obowiązek poniesienia kosztów procesu przez stronę przegrywającą, w tym kosztów zastępstwa prawnego, nie ma charakteru bezwzględny. Zgodnie z art. 102 KPC w sprawach cywilnych, do których odnoszą się omawiane stawki (będących w zasadzie – obok spraw sadowoadministracyjnych – jedynymi sprawami, w których zastosowanie znajdują stawki przewidziane w § 2 i 3 aktualnie obowiązującego rozporządzenia) - *„w wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami”*. Widać zatem, że istnieje mechanizm pozwalający na dostosowanie, w sytuacjach tego rzeczywiście wymagających, wysokości kosztów postępowania podlegających zwrotowi przez stronę przegrywającą spór, do jej możliwości płatniczych. Przy tym z całokształtu przepisów KPC o kosztach postępowania i ich zwrocie przez stronę przegrywającą stronie wygrywającej wynika intencja ustawodawcy, aby zwrotowi podlegała – co do zasady - całość poniesionych przez stronę wygrywającą kosztów. Projektowane obniżenie stawek realizuje koncepcję przeciwną, dopuszczając – z założenia, a nie w wyjątkowych przypadkach – poniesienie we własnym zakresie części kosztów postępowania przez stronę wygrywającą spór. Jednocześnie nawet gdyby uznać opisany powyżej, aktualnie obowiązujący, mechanizm za niewystarczający, to należało zmierzać do jego poprawy, a nie sięgać do obniżenia stawek wskazywanego jako sposób powodujący zmniejszenie obciążeń strony przegrywającej proces.

Zwrócić trzeba uwagę, że z obniżenia stawek poniżej poziomu rynkowego korzystają nie tylko ludzie niezamożni (intencją ich ochrony uzasadnia się projektowane zmiany), ale wszyscy przegrywający sprawy sądowe, zarówno osoby fizyczne, mniej lub bardziej

zamożne, a nawet bogate i bardzo bogate, ale także osoby prawne, w tym przedsiębiorcy nieraz prowadzący interesy na ogromną skalę i dysponujący wielomilionowymi lub nawet wielomiliardowymi majątkami. Z preferencji takiej – niczym nieuzasadnionej – korzystają wreszcie podmioty publiczne (w tym Skarb Państwa), które przegrywając spór z obywatelem nie muszą zwrócić mu pełnych poniesionych przez niego kosztów. Zastosowany mechanizm nie tylko przyznaje nieuzasadnione dobrodziejstwo podmiotom, które niewątpliwie stać na poniesienie kosztów przegranego procesu, a więc chroni nie tych, którzy ochrony potrzebują, ale wręcz skierowany jest przeciwko osobom niezamożnym. Mianowicie w sytuacji, gdy osoby takie wygrywają spór, zmuszone są one bowiem ponieść część kosztów dochodzenia swoich słusznych praw we własnym zakresie, przy czym koszty te mogą stanowić istotną część ich majątku lub bieżących dochodów. Mechanizm chroniący osoby niezamożne powinien być precyzyjnie kierowany do tych osób z wyłączeniem wszystkich innych i nie powinien kierować się przeciwko tym osobom, co niestety ma miejsce w przypadku projektowanych zmian rozporządzenia.

Każdy, kto rozważa wejście na drogę sądową rozwiązania sporu powinien roztropnie podejmować decyzje o wdaniu się w spór i nie czynić tego pochopnie, ale z należytą starannością ocenić zasadność, prawidłowość swojego stanowiska i szanse na korzystne rozstrzygnięcie. Podkreślić przy tym trzeba, że osoby niezamożne mają do dyspozycji instrumenty zapewniające im pomoc prawną przy dokonywaniu tej oceny. Zarówno osoba zamierzająca wystąpić do sądu, jak i strona podejmująca czynności mogące powodować skierowanie do sądu sprawy przeciwko niej, jeżeli jest osobą niezamożną, ma prawo skorzystać z porady w ramach pomocy prawnej świadczonej na podstawie ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Nadto osoba zamierzająca wystąpić do sądu, będąc osobą niezamożną, może uzyskać ustanowienie pełnomocnika z urzędu przed wszczęciem postępowania. Rolą zaś takiego pełnomocnika nie jest bezrefleksyjna realizacja polecenia strony do wystąpienia na drogę sądową, ale przede wszystkim, w pierwszej kolejności, ocena zasadności i szans powodzenia takiego wystąpienia i w razie braku podstaw ku temu udzielenie pomocy prawnej poprzez przedstawienie stosownej opinii prawnej. Proponowane zmiany zamiast stymulować rozważne podejmowanie decyzji o wdaniu się w spór sądowy, wprowadzają rozwiązania sprzyjające nierozważnemu i nierozsądnemu wdawaniu się w takie spory. Jest to

mechanizm nie tylko nie przeciwdziałający, ale wręcz stymulujący przeciążenie sądów sprawami, stanowiący podatny grunt dla rozwoju zjawiska pieniactwa sądowego.

Brak konieczności ponoszenia pełnych kosztów postępowań sądowych stanowi również bodziec negatywny do polubownego załatwiania konfliktów na drodze alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Niewątpliwie perspektywa pokrycia wysokich kosztów postępowania na wypadek przegrania sporu skłania strony do minimalizowania tego ryzyka poprzez rozwiązanie sporu w drodze mediacji, ugody, czy przed sądem polubownym. Metody ADR nie cieszą się popularnością, a jedną z przyczyn utrzymania tego stanu rzeczy jest ustalenie podstawowych stawek minimalnych na poziomie znacznie odbiegającym od rynkowego, do czego zmierza opiniowany projekt rozporządzenia.

Tym bardziej względy ochrony osób niezamożnych przed ponoszeniem nadmiernych kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa prawnego, nie mogą stanowić uzasadnienia obniżenia stawek minimalnych opłat za czynności radców prawnych w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zgodnie bowiem z art. 200 w zw. z art. 199 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2016r. poz. 718) skarżącemu przysługuje od organu, który wydał zaskarżony akt lub podjął zaskarżoną czynność albo dopuścił się bezczynności, zwrot kosztów w razie uwzględnienia skargi przez sąd pierwszej instancji oraz w razie umorzenia postępowania, gdy organ, którego działanie lub bezczynność zaskarżono, uwzględnił skargę w całości przed dniem rozpoczęcia rozprawy. Nie przysługuje natomiast zwrot kosztów postępowania organowi od skarżącego w razie niekorzystnego dla skarżącego wyniku sprawy. Względy ochrony przed „zrujnowaniem” osób niezamożnych na wypadek niekorzystnego wyniku sprawy przez konieczność zwrotu kosztów postępowania na rzecz drugiej strony, nie mają zatem w tym wypadku żadnego znaczenia. W rezultacie - już choćby z tego powodu - od obniżek powinny zostać wyłączone stawki w postępowaniu przed sądami administracyjnymi pierwszej instancji. W tym wypadku bowiem ograniczenie pełnego zwrotu kosztów może dotknąć jedynie skarżących, w tym osoby niezamożne, którzy mimo korzystnego wyniku sprawy w sporze z organem administracji publicznej, nie uzyskają od tego organu pełnego zwrotu poniesionych kosztów postępowania. Co prawda, w sprawach przed sądem drugiej instancji zarówno skarżący, jak i organ ponoszą odpowiedzialność za wynik sporu i w razie wyniku niekorzystnego, każda z tych stron obowiązana jest zwrócić drugiej

stronie koszty postępowania, niemniej jednak i w tym postępowaniu brak jest podstaw do ograniczania tych kosztów w sposób nadmierny. Przemawiają przeciwko temu te same względy, które wskazano powyżej w odniesieniu do postępowania przed sądem powszechnym. Dodatkowo należy wskazać na rozstrzygnięcie Ustawodawcy, który w przypadku postępowań przed sądem drugiej instancji odstąpił od analogicznego, jak w przypadku postępowania przed sądem pierwszej instancji, zwolnienia skarżącego od odpowiedzialności za wynik sprawy i przewidział ponoszenie kosztów przegranej sprawy zarówno przez organ, jak i skarżącego. Zgodnie z tym rozstrzygnięciem, strona podejmując decyzję o wniesieniu skargi kasacyjnej musi liczyć się z obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania drugiej stronie na wypadek niekorzystnego wyniku sprawy. Przy czym, z uwagi na fakt, że postępowanie przed sądem drugiej instancji inicjowane skargą kasacyjną objęte jest przymusem adwokacko – radcowskim, strona podejmując tę decyzję, korzysta z profesjonalnego wsparcia umożliwiającego jej uwzględnienie przy podejmowaniu decyzji wszystkich niezbędnych czynników, w tym szans powodzenia skargi. Ustawodawca przyjął w tym wypadku, tak jak w przypadku Kodeksu postępowania cywilnego, konieczność respektowania podstawowej zasady, na której opiera się współżycie w społeczeństwie, tj. zasady ponoszenia konsekwencji własnych decyzji i czynów. Również w tym przypadku (art. 206 w zw. z art. 207 § 1 PPSA oraz art. 207 § 2 PPSA) - podobnie jak w postępowaniu cywilnym – Ustawodawca, przyjmując zasadę pełnego zwrotu kosztów stronie wygrywającej, przewidział mechanizm pozwalający sądowi uwzględnić szczególne okoliczności sprawy i odstąpić od obciążania osoby niezamożnej, nie mogącej ponieść tych kosztów, obowiązkiem ich zwrotu na rzecz strony wygrywającej.

Argumentem mającym przemawiać w ocenie projektodawcy za obniżeniem stawek jest okoliczność, że 97% społeczeństwa nie przekroczyło w 2014 r. I progu podatkowego wynoszącego 85.528,00 zł. Argumentacja ta wydaje się nieporozumieniem. Osoba uzyskująca dochód w wysokości 85.528,00 zł rocznie, co daje dochód w wysokości 7127,33 zł miesięcznie, nie jest osobą niezamożną i nie ma powodów, aby nie poniosła pełnych kosztów postępowania. Sam fakt zatem nieprzekroczenia I progu podatkowego nie może stanowić podstawy preferencyjnego traktowania podmiotu przegrywającego spór, tym bardziej, że podmiotem wygrywającym spór może być osoba od tego podmiotu mniej zamożna. Dodatkowo podnieść należy, że niezamożne osoby fizyczne, w tym przywołane w uzasadnieniu projektu osoby żyjące poniżej granicy ubóstwa (poniżej

progu interwencji socjalnej) nie prowadzą postępowań, w których wartość przedmiotu sporu wynosi 20.000 zł i więcej. Osoby takie będą uczestniczyły w postępowaniach o wartości przedmiotu sprawy z reguły co najwyżej do 5.000 złotych. Gdyby chcieć zatem racjonalnie traktować powody obniżenia stawek wskazane w uzasadnieniu projektu, to stawki w sprawach o wartości przedmiotu sporu przekraczającej 5.000 złotych powinny pozostać niezmienione.

W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych nie stanowi argumentu za obniżeniem stawek konstatacja, że w aktualnym stanie prawnym w przedziale wartości przedmiotu sporu pomiędzy 1.501,00 zł a 5.000,00 zł stawka minimalna wynosi 1200 zł, a to wyczerpuje niemalże całą wartość przedmiotu sprawy, w której wartością tą jest 1501,00 zł. Z drugiej jednak strony dla kwoty 4999 zł, stawka minimalna wynosi również 1200 zł, co już stanowi 24% wartości przedmiotu sporu. Podobne rozwiązania występują np. w Czechach.<sup>3</sup> Problem zobrazowany powyższym przykładem nie tkwi jednak w wysokości stawki, a w powiązaniu stawki z określoną wartością przedmiotu sporu. Innymi słowy problem tkwi nie w stawkach, a w progach zmiany stawki. W przypadku spraw, w których wartość przedmiotu sporu wynosi 5.000,00 zł stawka w wysokości 1.200,00 zł wydaje się być jak najbardziej adekwatna. Zatem stawka w wysokości 1.200,00 zł mogłaby zostać obniżona dla wartości przedmiotu sprawy wynoszącego 1.500,00 zł, nie zaś dla wartości przedmiotu sprawy w wysokości 5.000,00 zł. Aby to osiągnąć należałoby wprowadzić większe „zestopniowanie” progów zmiany stawki ze zwiększeniem liczby stawek. Pozwoliłoby to na bardziej płynny wzrost stawki minimalnej w sposób stopniowy, proporcjonalny do wzrostu wartości przedmiotu sporu. Samorząd zawodowy radców prawnych konsekwentnie, aczkolwiek bezskutecznie zabiegał w czasie prac nad projektem aktualnie obowiązującego rozporządzenia o tego rodzaju intensywniejsze zestopniowanie progów zmiany stawki na wzór niemieckiej ustawy o wynagrodzeniu adwokatów (Rechtsanwaltsvergütungsgesetz), tak aby zapewnić rozwiązania bardziej sprawiedliwe. Obecnie wydaje się celowe ponowne rozważenie wprowadzenia tego rozwiązania, które wyeliminowałoby mankamenty zidentyfikowane

---

<sup>3</sup> Dla wartości przedmiotu sporu do 500 CZK (około 18 EUR) – opłata przewidziana to 300 CZK (około 11 EUR); dla wartości przedmiotu sporu od 500 CZK (około 18 EUR) – 1000 CZK (około 36 EUR) – opłata 500 CZK (około 18 EUR), co oznacza, że dla wartości sporu 501 CZK, będzie opłata 500 CZK (tak załącznik nr 28 do raportu).

przez projektodawcę. Brak wyodrębnienia „nowych” progów zmiany stawki w projektowanym § 3 rozporządzenia opiniujący uznaje za wadę.

Nie może stanowić argumentu za obniżeniem stawek minimalnych brak faktycznej możliwości zautomatyzowanego wprowadzania obowiązujących stawek do systemu EPU. Brak takiej funkcjonalności systemu nie może być uzasadnieniem zmian prawa, na skutek których strony postępowań przed sądem nie mogą uzyskać pełnego zwrotu kosztów prowadzenia sprawy w przypadku jej wygrania. Wydaje się rzeczą oczywistą, że system komputerowy ma służyć realizacji uprawnień, a nie uprawnienia mają być dostosowane do systemu, który ma charakter służebny. Nawet jednak gdyby uznać ten powód za wystarczający do zmiany stawek, to wskazać należy, że argumentacja powyższa uzasadniałaby jedynie obniżenie stawek w sprawach rozpoznawanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

Nie jest także zrozumiałe (i nie jest to w żaden sposób argumentowane w uzasadnieniu projektu) zróżnicowanie polegające na niewyodrębnieniu dodatkowych (proponowanych, jako nowe) progów i stawek w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty (stawka w przedziale wartości przedmiotu sporu powyżej 200.000,00 zł do 2.000.000,00 zł i następne, których brak w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty). Projektodawca uzasadnia wyodrębnienie nowych stawek faktem, że sprawy o wysokich wartościach przedmiotu sporu są sprawami zazwyczaj bardziej skomplikowanymi (vide uzasadnienie projektu). Z reguły w sprawie bardziej skomplikowanej także sporządzenie pozwu będzie bardziej skomplikowane i czasochłonne, niż w sprawie mniej zawilej o niższej wartości przedmiotu sporu. **Stąd powinno znaleźć to odzwierciedlenie w określeniu dla postępowań kończących się wydaniem nakazu zapłaty analogicznych progów, jak w przypadku postępowań zwykłych.** Brak jest bowiem podstaw do jednakowego wynagradzania w sprawach różnych, a jak wynika z uzasadnienia projektu sprawy o wartości przedmiot sporu powyżej 200.000,00 zł nie mają jednolitego charakteru, a różnią się stopniem skomplikowania wraz ze wzrostem wartości roszczenia, którego dotyczą.

- **§ 1 pkt 2 projektu (zmiana § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach o rozwód połączonych z orzekaniem o winie.**

Projektowana likwidacja zróżnicowania stawki w sprawach o rozwód w zależności od tego, czy orzeczenie rozwodu połączone jest z orzekaniem o winie (stawka wyższa), czy też do orzekania o winie nie dochodzi (stawka niższa) należy ocenić negatywnie. W ocenie Krajowej Rady Radców Prawnych zróżnicowanie takie znajduje swoje uzasadnienie w skomplikowaniu i charakterze sprawy o rozwód, w której dochodzi do orzekania o winie, a co za tym idzie zwiększonym nakładzie czasu i pracy niezbędnym do prawidłowego reprezentowania strony w tym postępowaniu. Zróżnicowanie obu kategorii spraw trafnie zidentyfikowano, wydając rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia wskazano bowiem słusznie, że: *„Sprawy połączone z orzekaniem o winie są sprawami bardziej skomplikowanymi, wymagającymi zdecydowanie większego nakładu pracy przy ich prowadzeniu. Wynika to w szczególności z konieczności przeprowadzenia, nieraz bardzo obszernego, postępowania dowodowego, służącego wykazaniu, który z małżonków ponosi winę rozkładu pożycia. Postępowanie to prowadzone jest nadto nierzadko w atmosferze emocjonalnego konfliktu między stronami, co dodatkowo wpływa na stopień skomplikowania sprawy (...). W sprawach, w których strony nie domagają się orzeczenia przez sąd o winie rozkładu pożycia, postępowanie z reguły przebiega bez szczególnie gwałtownego konfliktu między stronami, a niejednokrotnie wręcz zgodnie. (...).”*<sup>4</sup> W rezultacie, zróżnicowanie to powinno zostać uwzględnione przy określaniu stawki minimalnej wynagrodzenia radcy prawnego w sprawach o rozwód, zarówno z punktu widzenia sprawiedliwego kształtowania tych stawek tak, aby ich zróżnicowanie odzwierciedlało zróżnicowanie w czasochłonności, stopniu skomplikowania i niezbędnym nakładzie pracy w poszczególnych kategoriach spraw (zrównanie stawek w obu kategoriach spraw prowadzi do równego traktowania spraw nierównych i jako takie kłóci się z zasadą sprawiedliwości), jak i mając na uwadze zasadniczy postulat uzyskania przez stronę wygrywającą spór, zwrotu poniesionych kosztów. Ten ostatni argument jest szczególnie istotny. Stawki rynkowe w sprawach o rozwód połączonych z orzekaniem o winie są daleko wyższe niż aktualnie obowiązująca stawka 1080,00 zł. Jej dalsze

---

<sup>4</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf>



obniżanie (przy tym nieuzasadnione zrównanie stawki w tej kategorii spraw ze stawką w sprawach zdecydowanie mniej skomplikowanych) doprowadzi do jeszcze większego rozdziewięku pomiędzy kosztami ponoszonymi przez stronę i uzyskiwanym przez nią zwrotem kosztów procesu. Uwzględniając perspektywę prawnoporównawczą, koszty tego rodzaju postępowań, w innych państwach UE na dzień 30 grudnia 2007 r. już były dużo wyższe i przekraczały obowiązującą w chwili obecnej stawkę 1080 zł.<sup>5</sup>

Jednocześnie proponowana zmiana budzi wątpliwości z technicznoprawnego punktu widzenia. Mianowicie zarówno w punkcie 1, jak i 2 przewidziana została ta sama stawka dla spraw z zakresu prawa rodzinnego. Zastosowanie tej samej stawki implikować powinno objęcie wszystkich kategorii spraw w jednej jednostce redakcyjnej tekstu prawnego. Brak bowiem jakiegokolwiek powodu do rozłącznego potraktowania spraw objętych punktami 1 i 2 w brzmieniu projektowanym.

- **§ 1 pkt 3 projektu (zmiana § 7 pkt 1 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego.**

Powołanie się przez projektodawcę na fakt dwukrotnego podwyższenia stawki w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego, jako przemawiający za obniżeniem stawki minimalnej w tej kategorii spraw, jest nieracjonalne i powierzchowne. Dwukrotna zmiana stawek w roku 2015, wynikała m.in. z konieczności urealnienia stawek rażąco zaniżonych w stosunku do niezbędnego nakładu pracy pełnomocników i czasu świadczenia usługi, a co za tym idzie do realiów rynkowych. Obecnie wprowadzana stawka w wysokości 240,00 zł zbliża tę stawkę do spraw z zakresu prawa pracy oraz spraw o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Jak zostanie to wykazane w dalszej części opinii, proponowane stawki w tych kategoriach spraw są rażąco zaniżone w stosunku do realiów rynkowych i wymogów godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę i w tym miejscu należy do tych wywodów odesłać, jako do adekwatnych również i w sprawach o opróżnienie lokalu mieszkalnego.

---

<sup>5</sup> Np. we Włoszech, jak wynika z Załącznika nr 37 do raportu, średnie koszty w sprawach rodzinnych wahały się pomiędzy 3.000 – 5.000 EUR, na Litwie (Załącznik nr 39 do raportu) średnie koszty spraw rodzinnych wynosiły około 1000 EUR (jeżeli sprawa nie była sporna), jeśli była sporna – 1750 EUR; na Słowacji (Załącznik nr 47 do raportu) w zakresie spraw rozwodowych, średnie koszty postępowania wynosiły około 300 EUR.

Dodatkowo wskazać należy, że teza, zgodnie z którą obowiązek poniesienia kosztów w tych kategoriach spraw co do zasady dotknie osoby najniżej sytuowane, nie uprawnia do tak drastycznie nieadekwatnego do nakładu pracy i realiów rynkowych określenia stawki minimalnej za prowadzenie tej kategorii spraw. Szafowanie ulgami w tej kategorii spraw prowadzi do nieuzasadnionego preferowania dłużnika względem wierzyciela i zachowań nieodpowiedzialnych dłużnika, który nie opuszcza lokalu, mimo braku tytułu do jego zajmowania. Odpowiedzialne kierowanie swoim życiem wymagałoby od dłużnika dobrowolnego opuszczenia pomieszczenia i znalezienia rozwiązania alternatywnego, tymczasem niskie koszty postępowania w sprawie nie stanowią bodźca stymulującego takie zachowanie, a wręcz zachęcają dłużnika do zajmowania jak najdłużej pomieszczenia i to na koszt wierzyciela. Z reguły bowiem przyczyną eksmisji jest długotrwałe zaprzestanie ponoszenia opłat związanych z zajmowaniem lokalu i opłaty te nie są ponoszone także w trakcie trwania postępowania, a z uwagi na sytuację majątkową dłużnika z reguły nie zostaną nigdy zapłacone na rzecz wierzyciela. W rezultacie bardzo niska stawka minimalna jaka jest projektowana, przekładająca się na niskie koszty postępowania, może sprzyjać działaniom nieodpowiedzialnym i naruszającym prawo własności wierzyciela, zarówno poprzez pozbawienie go możliwości korzystania z tej własności, jak i przychodów związanych z korzystaniem z jej przedmiotu przez dłużnika. W ten sposób akceptuje się działania społecznie szkodliwe polegające na uzyskiwaniu przez dłużnika świadczenia kosztem majątku wierzyciela, obciążając w ten sposób wierzyciela ciężarami na rzecz ogółu, a tym samym traktując przez to wierzycieli w tych kategoriach spraw arbitralnie w sposób nierówny względem pozostałych podmiotów, na które tego rodzaju ciężary nie są nakładane.

- **§ 1 pkt 4 lit. a projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach o ochronę dóbr osobistych i ochronę praw autorskich.**

Stawki minimalne w projektowanej wysokości nie odpowiadają wadze rozpatrywanych spraw, ich charakterowi, stopniowi ich skomplikowania i niezbędnemu nakładowi pracy pełnomocnika związanemu z ich prowadzeniem. Sprawy te dotyczą ochrony dóbr o istotnym znaczeniu dla podmiotów prawa, przy

tym nie tylko dla osób fizycznych, ale także dla osób prawnych. Nie mniejsze znaczenie ma ochrona dóbr będących rezultatem twórczej, intelektualnej działalności człowieka, co zauważył prawodawca wydając rozporządzenie z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia wskazano bowiem, że: *„Waga dóbr chronionych w postępowaniach prowadzonych w ww. sprawach, determinuje znaczenie i wagę spraw, w których udzielana jest tym dobrom ochrona prawna. Ich wagę docenił także ustawodawca przekazując ich rozpoznanie do właściwości sądów okręgowych (art. 17 pkt 1 i 2 KPC), przy czym naruszenie przepisów o właściwości prowadzi w tym wypadku do nieważności postępowania (art. 379 pkt 6 KPC). (...) Sprawy te są sprawami o istotnym stopniu skomplikowania tak pod względem faktycznym, jak i prawnym, wymagającymi wiedzy specjalistycznej, w szczególności z zakresu prawa autorskiego, a ich rozstrzygnięcie uzależnione jest od nieostrych, ocennych przesłanek, co powoduje, że należyte reprezentowanie interesów mocodawcy wymaga od pełnomocnika, szczególnego wkładu inwencji, pomysłowości oraz szczególnego indywidualnego wkładu intelektualnego w prowadzenie sprawy.”*<sup>6</sup>

Opiniujący podziela to stanowisko, niemniej jednak zauważa, że stawka minimalnego wynagrodzenia w tej kategorii spraw już w wysokości przed jej zmianą nie była adekwatna do wagi tych spraw i wymaganego, niezbędnego do należytego wykonywania zastępstwa prawnego, nakładu pracy i czasochłonności tych spraw. Tym bardziej nie jest adekwatna stawka zmieniona.

Dodatkowo należy zauważyć, że prawa autorskie najczęściej są przedmiotem eksploatacji majątkowej przez podmioty, którym prawa te przysługują, z reguły przynosząc dochód i to najczęściej nie symboliczny. Brak jest zatem podstaw do preferencyjnego traktowania tych podmiotów z powodu domniemanego złego stanu ich finansów. W przypadku ochrony dóbr osobistych motywacja powyższa nie może odgrywać żadnej roli w przypadku ochrony dóbr osobistych osób prawnych. Tymczasem stawka minimalna nie została zróżnicowana dla obu przypadków. Nadto beneficjentem niskiej stawki w ww. kategoriach spraw są również podmioty dopuszczające się naruszeń dóbr osobistych i praw autorskich. Odpowiednio wysoka

---

<sup>6</sup>Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji:  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf>

stawka stanowiąca podstawę zasądzanego zwrotu kosztów postępowania w tych sprawach mogłaby zatem stanowić dodatkowy element dyscyplinujący uczestników obrotu prawnego, oddziałujący prewencyjnie i powstrzymujący naruszanie tych dóbr, a przynajmniej wymuszający większą dyscyplinę postępowania w tym zakresie.

- **§ 1 pkt 4 lit. b projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 8 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach ze skargi na czynności komornika.**

Analizując prawidłowość i adekwatność proponowanej stawki w tej kategorii spraw należy przede wszystkim wskazać, że skarga na czynności komornicze jest podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez nierzetelnych dłużników do stosowania obstrukcji mającej na celu przeciągnięcie postępowania egzekucyjnego. Wynika to zarówno z faktu, że skarga na czynności komornika przysługuje od każdej czynności komornika, a więc dłużnik ma wiele okazji do składania tego środka, jak również z faktu, że postępowanie wywołane skargą jest postępowaniem tanim także w aspekcie opłat sądowych (opłata od skargi wynosi 100,00 zł). W rezultacie nierzetelny dłużnik uzyskuje środek za pomocą którego, nie obawiając się ryzyka poniesienia z tego tytułu większych kosztów, może blokować przeprowadzenie egzekucji i wykonanie prawomocnego orzeczenia. Jest to skutek odwrotny do starań samego prawodawcy zarówno polskiego jak i europejskiego, a także wymogów sprawnego funkcjonowania gospodarki, aby zapewnić sprawną realizację zobowiązań w obrocie gospodarczym, w tym szybkie zaspokojenie wierzycieli w drodze stosowania przymusu państwowego (tj. szybkie uzyskanie tytułu wykonawczego i sprawne przeprowadzenie egzekucji).

Określenie stawki minimalnej na proponowanym poziomie prowadzi do zniweczenia podejmowanych w tym kierunku wysiłków. Przy tym należy zauważyć, że w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego przewidziany został także inny środek naprawiania ewentualnych błędów i uchybień komorniczych w postaci sprawowanego przez sąd z urzędu nadzoru na czynnościach egzekucyjnych (art. 759 § 2 KPC). Uczestnik postępowania egzekucyjnego może zatem wystąpić do sądu sprawującego nadzór nad komornikiem o zbadanie z urzędu prawidłowości czynności egzekucyjnych i wydanie stosownych zarządzeń, co nie będzie wiązało się ani z opłatami, ani z koniecznością poniesienia kosztów tego postępowania. W rezultacie wysokość opłat w sprawach ze skargi na czynności komornicze nie może stanowić bariery dla rzetelnych uczestników

postępowania egzekucyjnego, a może stanowić zaporę dla nierzetelnych dłużników przed stosowaniem przez nich obstrukcji procesowej.

Niezależnie od tego sama kwota proponowana jako stawka minimalna w tej kategorii spraw jest rażąco niska w świetle zasad godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę i rynkowych stawek usług, nie tylko prawniczych, ale także innych usług specjalistycznych, a także usług w ogólności. W tym zakresie opiniujący odsyła do wywodów dotyczących wysokości stawek z zakresu prawa pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, jako mających odniesienie także do spraw ze skargi na czynności komornika.

- **§ 1 pkt 4 lit. c projektu (zmiana § 8 ust. 1 pkt 13 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach dotyczących zmian w rejestrze.**

Proponowana stawka nie jest stawką adekwatną do znaczenia i charakteru tych spraw, a w szeregu przypadków także do stopnia jej skomplikowania i niezbędnego nakładu pracy.

Znajduje to potwierdzenie w uzasadnieniu projektu rozporządzenia z dnia 22 października 2015r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych, które Krajowa Rada Radców Prawnych w pełni podziela: *„...sprawy o zmiany w rejestrze obok spraw stosunkowo prostych, np. ujawnienia w rejestrze udzielenia prokury, ujawnienia zmiany składu osobowego członków zarządu spółki partnerskiej lub kapitałowej itp., obejmują także sprawy o znacznym stopniu skomplikowania, np. zmiana umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialności czy zmiana statutu spółki akcyjnej, w szczególności związana z podwyższeniem kapitału zakładowego. Zakres zmian umowy, czy statutu może być różny (...). Podobnie rzecz przedstawia się z przypadkami podwyższenia kapitału zakładowego w spółkach kapitałowych, w których pojawić się mogą skomplikowane prawnie kwestie dotyczące np. wniesienia wkładów niepieniężnych na pokrycie podwyższonego kapitału zakładowego, czy emisji akcji. W rezultacie należy stwierdzić, że obok nieskomplikowanych spraw o zmiany w rejestrze, w praktyce występują także sprawy o zmiany w rejestrze o znacznym stopniu skomplikowania, których charakter i wymagany do ich prowadzenia nakład pracy pełnomocnika zbliżone są do spraw o wpis w rejestrze. (...) Dotyczy to zwłaszcza najdonioślejszych w praktyce życia gospodarczego przypadków mieszczących się w ww. kategorii spraw, tj. przypadków zmian w rejestrze odnoszących się do spółek handlowych. W przypadkach tych – jak wskazano powyżej - stopień skomplikowania spraw*

*o zmiany w rejestrze może być w praktyce porównywalny ze stopniem skomplikowania spraw o wpis. Jednocześnie z uwagi na możliwość wystąpienia w praktyce postępowań o zmianę w rejestrze o różnym stopniu trudności stawka dotychczasowa stanowiła swego rodzaju „wypośrodkowanie” poprzez przyjęcie stawki w wysokości 1/2 stawki przewidzianej w sprawach o wpis spółki lub spółdzielni.”<sup>7</sup>*

Dodatkowo trzeba zauważyć, że w postępowaniu rejestrowym, w którym brak jest uczestników mających sprzeczne interesy nie następuje przyznanie zwrotu kosztów postępowania. Nadto sprawy te dotyczą wyłącznie przedsiębiorców. W rezultacie projektowana zmiana nie znajduje uzasadnienia w powodach podjęcia prac nad nowym uregulowaniem – zapewnienia niezamożnym Polakom, „zwykłym ludziom, dostępu do procesów sądowych bez obaw, że wystąpienie z pozwem ich zrujnuje”. Żadne inne szczegółowe uzasadnienie tej konkretnej zmiany nie zostało również w projekcie zamieszczone. Nadto zgodnie z Oceną Skutków Regulacji dotyczącą projektu „nie należy oczekiwać, że projektowane zmiany wpłyną dostrzegalnie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców”. Pojawia się zatem retoryczne pytanie – jaki jest cel projektowanej zmiany w omawianym punkcie.

- **§ 1 pkt 5 projektu (zmiana § 9 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w sprawach z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego.**

Proponowana w tej kategorii spraw stawka jest nieadekwatna do nakładu pracy pełnomocników niezbędnego w tych kategoriach spraw, jak również do realiów rynkowych wyznaczonych ceną dóbr i usług na rynku, stanem zamożności społeczeństwa, w tym wysokością wynagrodzeń oraz do rzeczywiście pobieranego przez pełnomocników wynagrodzenia za zastępstwo procesowe w sprawach tej kategorii. Jak wynika z raportu,

---

<sup>7</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji:  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf>

wysokość stawek za tego rodzaju sprawy w innych państwach UE tj. na Słowacji, Litwie, we Włoszech na dzień 30 grudnia 2007 r., była na znacznie wyższym poziomie.<sup>8</sup>

W szczególności sprawy obu tych kategorii wymagają istotnego, a niekiedy nawet znacznego nakładu pracy pełnomocników procesowych. Spośród spraw z zakresu prawa pracy dotyczy to zwłaszcza spraw o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne oraz o przywrócenie do pracy. Sprawy te związane są niejednokrotnie z koniecznością przeprowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego związanego z wykazaniem zaistnienia przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę lub jej rozwiązania bez wypowiedzenia, a spór między stronami w tych sprawach prowadzony jest w atmosferze szczególnie emocjonalnego - w porównaniu z innymi kategoriami spraw cywilnych (z wyłączeniem spraw rodzinnych) - konfliktu. Z kolei sprawy o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego z reguły wymagają dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłych, a stan prawny i faktyczny spraw jest z reguły skomplikowany.

Należy przyjąć, że minimalny nakład czasu pracy w tych sprawach, obejmujący co najmniej jedno spotkanie z mandantem celem wprowadzenia w stan sprawy, analizę dokumentów, sporządzenie pisma w sprawie (wszczynającego postępowanie lub stanowiącego odpowiedź na pismo wszczynające postępowanie), jak również przygotowanie się i wzięcie udziału w 1-2 rozprawach (sprawy te często nie kończą się na drugiej rozprawie, tak więc przyjęta liczba rozpraw stanowi absolutne minimum nakładu czasu związanego z uczestnictwem pełnomocnika w posiedzeniach sądowych w tych kategoriach spraw) wynosi 10 godzin. Przy stawce minimalnej w wysokości 180,00 zł, minimalna stawka godzinowa wynagrodzenia w tej kategorii spraw wyniesie 14,63 zł. Stawka ta wynika z podzielenia stawki 180,00 zł ujętej w wysokości netto, (tj. bez VAT) równej 146,34 zł ( $180 \text{ zł} / 1,23 = 146,34 \text{ zł}$ ) przez 10 godzin minimalnego nakładu pracy w sprawach omawianych kategorii ( $146,34 \text{ zł} / 10 \text{ h} = 14,63 \text{ zł/h}$ ). Dla porównania, przy założeniu średniej liczby godzin do przepracowania w miesiącu w roku 2016 (168h), stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę

---

<sup>8</sup> Np. we Włoszech, koszty prowadzenia tego rodzaju spraw wahały się w granicach 5.000 – 25.000 EUR w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, wartości przedmiotu sporu i długości postępowania (Załącznik nr 37 do raportu); na Litwie (załącznik nr 39 do raportu), stawki za prowadzenie sprawy w zakresie prawa pracy – wypadki przy pracy – około 1850 EUR, a dla spraw związanych z przywróceniem do pracy – 1000 EUR; na Słowacji (załącznik nr 47 do raportu) sprawy z zakresu prawa pracy, w przypadku spraw dotyczących wypadków przy pracy 450 EUR, a spraw związanych z przywróceniem do pracy – 600 EUR.

wynosi 11,01 zł ( $1850,00 \text{ zł} / 168\text{h} = 11,01 \text{ zł/h}$ ). Przypomnieć, ale i podkreślić należy, że minimalne wynagrodzenie za pracę przewidziane zostało dla pracowników nawet bez jakichkolwiek kwalifikacji świadczących niekiedy najprostsze czynności pomocnicze.

Propozycja powyższa jest przy tym niespójna z pozostałymi regulacjami systemu prawa. Z przepisów ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. z 2015r., poz. 1255) wynika, że przyjęta przez ustawodawcę stawka godzinowa wynagrodzenia podmiotu świadczącego pomoc prawną na podstawie ww. ustawy w postaci udzielania porad prawnych wynosi w roku 2016 - 62,44 zł/h. Przy założeniu konsekwencji ustawodawcy, powinien on przyjąć, że stawka minimalna za tego rodzaju sprawy to stawka 620,00 zł ( $62,44 \text{ zł/h} \times 10 \text{ h}$  minimalnego nakładu pracy w sprawie tej kategorii jest równa - ca. 620,00 zł).

Należy przy tym zaakcentować, że nakład samego czasu pracy w omawianej kategorii spraw będzie z reguły o wiele większy niż przyjęty do wyliczenia minimalny nakład 10 godzin.

Nadto w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej wysokość minimalnych obciążeń ponoszonych comiesięcznie w związku z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym (niezależnie od tego, czy i jaki pełnomocnik osiągnął dochód) w przeliczeniu na jedną godzinę pracy wynosi 6,67 zł. Całość minimalnych obciążeń wskazanych powyżej wynosi 1121,52 zł miesięcznie (według stawek obowiązujących na dzień sporządzenia niniejszej opinii), co w przeliczeniu na godzinę pracy (przy założeniu 40 - godzinnego tygodnia pracy oraz przy wynikającej z tego założenia średniej liczbie godzin pracy w miesiącu w roku 2016r. wynoszącej 168h) wynosi 6,67 zł ( $1121,52 \text{ zł} / 168\text{h} = 6,67 \text{ zł/h}$ ). W rezultacie przy przyjęciu projektowanej stawki minimalnej w ww. kategorii spraw w wysokości 180,00 zł, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, wysokość stawki godzinowej przed opodatkowaniem wyniesie 7,96 zł/h ( $14,63 \text{ zł} - 6,67 \text{ zł} = 7,96 \text{ zł}$ ).

Oczywistym jest, że wynagrodzenie w wysokości 180,00 zł za wysoko specjalistyczną i związaną z istotnym nakładem czasu pracy (minimum 10h) usługę jest wynagrodzeniem plasującym się rażąco poniżej wynagrodzenia rynkowego nie tylko za usługi wysokospecjalistyczne, ale także za usługi takiego charakteru nie posiadające. Oznacza to, że zwrot kosztów postępowania stronie wygrywającej sprawę w sprawach tej kategorii według zaproponowanej stawki oznacza w istocie fikcję. Suma przyznana w oparciu



o ww. stawkę stanowić będzie zaledwie niewielki ułamek poniesionych przez stronę kosztów.

Za przyjęciem tak niskiej stawki nie przemawiają też względy społeczne, w szczególności względy dostępu do sądu w tych sprawach. Dostęp do sądu w sprawach tej kategorii nie napotyka na bariery, a praktyka pokazuje, że wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju spraw określone są na wyższym poziomie niż stawki minimalne, co dotyczy także pracowników i ubezpieczonych. Przy dotychczasowej praktyce stosowania starego rozporządzenia z 2002 r. powodowało to, że nawet w razie korzystnego wyniku sprawy strona uzyskiwała zwrot kosztów poniesionych w związku z uzyskaniem pomocy prawnej jedynie w niewielkiej części. Z przyczyn oczywistych było to dotkliwie szczególnie dla pracowników i ubezpieczonych. Należy przypuszczać, że stan taki będzie istniał również w przypadku wprowadzenia projektowanej stawki.

Nadto, w sprawach z zakresu prawa pracy: o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy postuluje się rozważenie pozostawienia kwotowego określenia stawki minimalnej wyłącznie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przekracza 50 tys. złotych. Natomiast w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 50 tys. złotych, uzasadniony byłby postulat określenia ww. stawek w oparciu o wartość przedmiotu sporu. Brak jest bowiem uzasadnienia, aby strony obciążone były obowiązkiem uiszczenia lub (w przypadku strony przegrywającej) zwrotu opłat sądowych naliczanych według zasad ogólnych (od wartości przedmiotu sporu), a obowiązkiem zwrotu stronie wygrywającej kosztów zastępstwa prawnego jedynie według stawki zryczałtowanej, daleko niższej niż uiszczana opłata sądowa. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1025 ze zm.) w sprawach z zakresu prawa pracy pobiera się opłatę podstawową w kwocie 30 zł wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, jednakże w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50.000 złotych, pobiera się od wszystkich podlegających opłacie pism procesowych opłatę stosunkową. Zgonie zaś z art. 13 ust. 1 opłata stosunkowa wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 zł i nie więcej niż 100.000 zł (nie dotyczy to spraw o prawa majątkowe dochodzone w postępowaniu grupowym). W sprawach, w których wartość przedmiotu sporu

przewyższa kwotę 50.000 zł, najniższa opłata np. od pozwu wyniesie zatem 2.501,00 zł (50.000,00 zł x 5% = 2.500,00 zł). Tymczasem stawka minimalna w takiej sprawie wyniesie (według projektu) 180,00 zł, tj. 13,89 razy mniej. Wraz ze wzrostem wartości przedmiotu sporu ta dysproporcja rośnie. Zgodnie z art. 23<sup>1</sup> Kodeksu postępowania cywilnego wartość przedmiotu sporu w sprawach o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy wartość przedmiotu sporu stanowi, przy umowach na czas określony - suma wynagrodzenia za pracę za okres sporny, lecz nie więcej niż za rok, a przy umowach na czas nieokreślony - za okres jednego roku. Sprawa, w której wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50.000 zł, będzie zatem dotyczyła pracownika, którego wysokość miesięcznego wynagrodzenia wynosi co najmniej 4.166,66 zł miesięcznie (50.000,00 zł : 12 = 4.166,66 zł), tj. więcej niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej za rok 2014 (3783,46 zł) i za rok 2015 (3899,78 zł). Trzeba przyjąć, że ogólna sytuacja majątkowa takiego pracownika będzie – co do zasady - adekwatna do poziomu uzyskiwanego przezeń wynagrodzenia, a więc z reguły ponadprzeciętna (ponadprzeciętnie dobra). Brak jest jakichkolwiek przesłanek dla odmiennego, nierównego (łagodniejszego), traktowania takiej strony postępowania w stosunku do stron występujących w sprawach innych kategorii, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50.000 zł. Powodu takiego nie zauważył Ustawodawca, kształtując sytuację stron w zakresie ponoszenia i zwrotu opłat sądowych. Jak wskazano powyżej w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50.000 zł, wszystkie strony, zarówno pracownik, jak i pracodawca uiszczają pełną opłatę stosunkową, a w razie przegrania sprawy obowiązane są tę opłatę w pełnej wysokości zwrócić drugiej stronie. Co prawda pracownik, w sprawach, w których jest powodem zwolniony jest od pozostałych niż opłaty sądowe kosztów sądowych (art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych), niemniej jednak w razie przegrania sprawy, zwolnienie to nie zwalnia pracownika od zwrotu tych kosztów poniesionych przez przeciwnika (art. 108 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych) i - jak wskazano powyżej - nie dotyczy spraw, w których pracownik jest stroną pozwaną. Celem zwolnienia jest zatem ułatwienie pracownikowi wszczęcia i przeprowadzenia sporu, nie zaś zwolnienie od finansowych konsekwencji przegrania sprawy. Brak jest zatem powodu, aby zwalniać takiego pracownika od obowiązku zwrotu kosztów działania pełnomocnika poniesionych przez stronę wygrywającą w wysokości odpowiadającej

stawkom rynkowym i na takich samych zasadach, jak w przypadku innych kategorii spraw o tej samej wartości przedmiotu sporu. Tym bardziej, że w razie wygrania sprawy pracownik taki, sam otrzymałby zwrot poniesionych przez siebie kosztów pełnomocnika na takich samych zasadach, tj. w pełnej, rynkowej wysokości, co byłoby dlań niewątpliwie korzystne.

W przypadku proponowanej regulacji pracownik, o którym mowa powyżej, obowiązany będzie ponieść samodzielnie część opłaty wykraczającej poza stawki wskazane rozporządzeniem. Trzeba podkreślić, że z dobrodziejstwa niskiej stawki ryczałtowej korzystać będą – w myśl projektu rozporządzenia - obie strony, zarówno pracownik, jak i pracodawca. Z reguły będzie to podmiot o odpowiednio wyższych zasobach finansowych i lepszej sytuacji majątkowej od pracownika pozostającego z nim w sporze. Z tego samego założenia wychodzi także ustawodawca, zwalniając od innych niż opłaty przewidziane w art. 35 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych kosztów sądowych jedynie pracownika (i to wyłącznie w sprawach z jego powództwa), ale już nie pracodawcę. Nadto w myśl przyjętej wykładni art. 35 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych pracodawca obowiązany jest uiszczać opłatę stosunkową od pozwu także w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przewyższa kwoty 50.000 zł. Obowiązki ponoszenia kosztów sądowych i ich zwrotu stronie wygrywającej, obciążające pracodawcę są zatem w sposób istotny większe niż pracownika. Tym bardziej zatem brak jest podstaw, aby stronę tę uprzywilejowywać w stosunku do uczestników postępowań w sprawach innych kategorii.

W rezultacie proponuje się aby w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia średnik zastąpić przecinkiem i po przecinku dodać sformułowanie: „*a w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa kwotę 50.000 złotych - 100% stawki obliczonej na podstawie § 2,*”. Dodatkowo z uwagi na brak jakichkolwiek podstaw do preferencyjnego traktowania pracodawców w zakresie zwrotu ponoszenia kosztów procesu, w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie przewyższa kwoty 50.000 zł, proponuje się zastosować mechanizm przewidziany w przypadku przyznawania zwrotu kosztów zastępstwa prawnego w sprawach o alimenty, gdzie strona zobowiązana do alimentacji ponosi koszty zastępstwa prawnego na zasadach ogólnych, tj. według stawki ustalonej w oparciu o wartość przedmiotu sporu. W tym wypadku stroną zobowiązaną do zwrotu kosztów zastępstwa prawnego na ww. zasadach byłby pracodawca.

Wobec powyższego postuluje się w § 9 dodać ust. 3 w brzmieniu: „3. Stawki, o których mowa w ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustala się od wartości przedmiotu sprawy w każdym przypadku, jeżeli obowiązek zwrotu kosztów obciąża pracodawcę.”

Podobnie przedstawia się sytuacja w przypadku obowiązku zwrotu kosztów stronie wygrywającej sprawę w sprawie o świadczenie pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zabezpieczenia emerytalnego. Wobec tego proponuje się dodać w § 9 nowy ust. 4 w brzmieniu: „4. Stawkę, o której mowa w ust. 2, ustala się od wartości przedmiotu sprawy, jeżeli obowiązek zwrotu kosztów nie obciąża ubezpieczonego.”

- **§ 1 pkt 6 projektu (zmiana § 10 ust. 6 pkt 1 i 2 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.**

Proponowana stawka jest niedostosowana do charakteru i rangi spraw rozstrzyganych w tym postępowaniu oraz rangi organu orzekającego w tych sprawach. Trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu obowiązującego aktualnie rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, że „sprawy rozstrzygane w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym są sprawami o szczególnym stopniu skomplikowania i sprawami wymagającymi szczególnie specjalistycznej usługi (...). Z reguły sprawy objęte tymi postępowaniami są sprawami bezprecedensowymi - nie są to sprawy powtarzalne, standardowe - i stąd wymagają szczególnej inwencji własnej i indywidualnego wkładu intelektualnego pełnomocnika świadczącego pomoc prawną w tych sprawach. Są to sprawy szczególnie skomplikowane prawnie, wymagające bardzo dobrej znajomości prawa konstytucyjnego i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Przy tym nie ulega wątpliwości, że ranga spraw objętych tymi postępowaniami (wynik postępowania może mieć wpływ na obowiązywanie określonych norm w systemie prawnym, a więc na kształt tego systemu, a przez to na prawa i obowiązki podmiotów poddanych temu systemowi), (...) wymaga szczególnego przygotowania oraz szczególnej staranności i pieczołowitości w sprawowaniu zastępstwa prawnego w tych sprawach, w szczególności niezwykle starannego przygotowania skargi konstytucyjnej lub innego pisma wszczynającego postępowanie przed Trybunałem, jak i późniejszych wystąpień.”<sup>9</sup> Stanowisko to opiniujący podziela, natomiast proponowana stawka nie uwzględnia tych okoliczności.

---

<sup>9</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji: <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf>

- **§ 1 pkt 7 projektu (zmiana § 14 ust. 2 pkt 1 i 3 Rozporządzenia) - zmiana stawki minimalnej w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie - sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego.**

Stawki minimalne proponowane w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie - sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji oraz z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji lub transportu kolejowego zostały zaproponowane na poziomie rażąco nieadekwatnym do specyfiki, charakteru, stopnia skomplikowania tych spraw oraz wymaganej wiedzy specjalistycznej i nakładu pracy niezbędnych dla prawidłowego wykonywania przez pełnomocnika zastępstwa prawnego w tych sprawach. Wniosek powyższy potwierdza też analiza prawnoporównawcza. Jak wynika z raportu, na dzień 30 grudnia 2007 r., stawki w tych sprawach znajdowały się na dużo wyższym poziomie<sup>10</sup>.

Propozycja nie uwzględnia realiów rynkowych oraz wskazanych powyżej kryteriów dotyczących charakteru spraw i koniecznego nakładu pracy pełnomocnika. Charakter tych spraw właściwie oddany został w uzasadnieniu projektu aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, w którym wskazano: *„Sprawy te dotyczą skomplikowanych kwestii gospodarczych w newralgicznych, a przy tym skomplikowanych dziedzinach gospodarki, których reglamentacja prawna – stosownie do specjalistycznego i skomplikowanego charakteru normowanych stosunków – jest równie skomplikowana. Regulacje prawne ww. dziedzin są zarówno obszerne, jak i skomplikowane, a dziedziny wiedzy prawniczej obejmujące te unormowania należy określić jako wysokospecjalistyczne. Dodatkowo trzeba uwzględnić, że prawidłowe wykonywanie zastępstwa prawnego w ww. kategoriach spraw wymaga nie tylko wyżej wskazanej, wysoce specjalistycznej, wiedzy prawniczej, ale także wiedzy pozaprawnej – znajomości samych stosunków gospodarczych, na tle których wynikają sprawy, o których mowa powyżej.*

---

<sup>10</sup> We Włoszech dla spraw prowadzonych na podstawie *Consumer Protection and Liability Act* opłaty dla radców prawnych (tam: adwokatów) wahały się w granicach 1000 EUR do 10.000 EUR, w zależności od stopnia skomplikowania sprawy, kwoty sporu i długości trwających procedur (Załącznik 37 do raportu); w Czechach, w tym typie spraw, wysokość opłat uzależniono od wartości sporu, co także dawało wyższą stawkę niż w Polsce (Załącznik nr 28 do protokołu), na Litwie, opłata ta wynosiła 900 EUR (załącznik 39 do raportu); na Słowacji przewidziano dla tego rodzaju spraw opłatę w wysokości 200 EUR (załącznik 47 do raportu).

*Okoliczności te powodują, że prawidłowe wykonywanie zastępstwa prawnego w sprawach ww. kategorii wymaga szczególnego i specjalistycznego przygotowania nie tylko w zakresie wiedzy prawniczej. Dodatkowo w przeważającej liczbie przypadków stronami postępowań w ww. kategoriach spraw są przedsiębiorcy. Są to niejednokrotnie wielcy przedsiębiorcy, o ogólnopolskim zasięgu działalności, lub których działalność obejmuje znaczną część rynku danych produktów lub usług, w tym przedsiębiorcy działający w szczególnie dochodowych sektorach gospodarki (energetyka, transport). Sprawy objęte ww. postępowaniami dotyczą zatem interesów, których wartość jest niejednokrotnie wysoka, a czasami wręcz olbrzymia. Waga chronionych w tych postępowaniach interesów i ich znaczenie dla stron mogą być zatem bardzo wysokie, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wysokości stawki minimalnej wynagrodzenia za prowadzenie tych kategorii spraw.”<sup>11</sup>*

Opiniujący podziela przytoczoną wyżej charakterystykę i wagę spraw tej kategorii, stwierdzając jednocześnie, że proponowana stawka nie uwzględnia ich charakteru.

## II. PROJEKT ROZPORZĄDZENIA

### W SPRAWIE PONOSZENIA PRZEZ SKARB PAŃSTWA KOSZTÓW NIEOPŁACONEJ POMOCY PRAWNEJ UDZIELONEJ PRZEZ RADCE PRAWNEGO Z URZĘDU

1. Analiza projektowanego rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu prowadzi do wniosku, że w istocie stanowi ono powrót do rozwiązań obowiązujących przed wejściem w życie obecnie obowiązującego rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. z niewielkimi modyfikacjami. Pomijając kwestię wysokości przyznawanych opłat, których co do zasady nie zmieniono, bowiem nawet rozporządzenie obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. *de facto* nie spowodowało ich wzrostu, ponownie wprowadza się mechanizm ich ustalania w odniesieniu do opłaty wyjściowej (w rozporządzeniu z 2002 r. zwanej „stawką minimalną”), która może ulec podwyższeniu do 150 %. Zabieg legislacyjny, który pojawił się w opiniowanym projekcie, polegający na wprowadzeniu określenia „opłaty” w miejsce „stawki minimalnej” nie prowadzi jednak do zmiany mechanizmu ustalania ostatecznej (czyli posługując się

---

<sup>11</sup> Uzasadnienie rozporządzenia zamieszczone na stronie Rządowego Centrum Legislacji:  
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//517/12275509/12302848/dokument191161.pdf>

terminologią ustawy o radcach prawnych – maksymalnej) wysokości opłaty, na co projektowane rozporządzenie dozwala, wskazując jednocześnie kryteria, które w takiej sytuacji powinny zostać wzięte pod uwagę. Rozporządzenie obowiązujące od 1 stycznia 2016 r. wprowadzało pojęcie opłaty maksymalnej, znajdującej swoje konotacje w delegacji ustawowej, na podstawie której jest wydawane. Jest to zgodne z art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o radcach prawnych, stosownie do którego Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, określa w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz **maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc.**

**Projektowane rozporządzenie poprzez powrót do mechanizmu ustalania opłaty funkcjonującego w rozporządzeniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. pozostaje w sprzeczności z treścią powołanego upoważnienia ustawowego.** Ustawodawca określając, zgodnie z art. 92 ust. 1 Konstytucji, szczegółowy zakres przedmiotowy aktu wykonawczego, wskazuje jednocześnie na pewien model kreowania rozporządzenia, a treść delegacji ustawowej determinuje formułę, w jakiej powinien zostać ukształtowany akt wykonawczy względem ustawy jako jej hierarchicznie oraz funkcjonalnie podporządkowany. Istotnym elementem zachowania prawidłowego modelu rozporządzenia jest zgodność treściowa pojęć, jakie zostały przewidziane w delegacji ustawowej oraz akcie wykonawczym, który na jej podstawie został wydany. **Nie sposób nie dostrzec, że w projektowanym rozporządzeniu brak jest wyraźnego odniesienia do pojęcia „opłaty maksymalnej”, o którym *expressis verbis* mowa w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy o radcach prawnych.**

Z tych względów uznać należy, że **projektowane rozporządzenie stanowi wadliwe wykonanie delegacji ustawowej, albowiem szczegółowy zakres spraw przekazanych do uregulowania, wyraźnie wskazany w ustawie, nie został właściwie unormowany.** Brak transpozycji do aktu wykonawczego pojęcia ustawowego odnoszącego się do opłat maksymalnych powoduje, iż ukształtowany na gruncie projektowanego rozporządzenia mechanizm ustalania opłat jest obarczony błędem oraz pozostaje w sprzeczności z treścią delegacji ustawowej.

2. Projekt obniża stawki za świadczenie pomocy prawnej z urzędu w istocie o 25 %. W aktualnym stanie prawnym stawki określone rozporządzeniem są dwa razy wyższe niż

stawki proponowane projektem, niemniej jednak są one stawkami maksymalnymi, a rozporządzenie wprowadza jako zasadę przyznawanie pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenia w wysokości połowy tych stawek, a więc w wysokości odpowiadającej stawkom przewidzianym w projekcie. Niemniej jednak z uwagi na czynniki wskazane w rozporządzeniu (które ogólnie można ująć, jako czasochłonność, stopień skomplikowania i konieczny nakład pracy związany z prowadzeniem sprawy - § 4 ust. 2 rozporządzenia) sąd ma możliwość przyznania tej opłaty w wysokości stawki maksymalnej, a więc w wysokości 200 % stawki podstawowej (wyjściowej). Według rozwiązania proponowanego w projekcie rozporządzenia, przy takiej samej stawce wyjściowej i przy uwzględnieniu tych samych co przewidzianych w § 4 ust. 2 aktualnie obowiązującego rozporządzenia czynników (konieczny nakład pracy itd.) sąd może przyznać pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenie wyższe od podstawy wyjściowej, nie większe jednak niż 150 % stawki podstawowej (wyjściowej). Potencjalne zatem wynagrodzenie radcy prawnego, które może być przyznane przez sąd za prowadzenie sprawy z urzędu, proponowane jest w wysokości niższej o 25 %.

3. Aby ocenić ten fakt należy, trzeba przede wszystkim uwzględnić okoliczność, że projekt zmierza do przywrócenia zasad przyznawania radcom prawnym świadczącym pomoc prawną z urzędu wynagrodzenia i stawek tego wynagrodzenia, obowiązujących pod rządami aktu prawnego regulującego omawianą materię przed aktualnie obowiązującym rozporządzeniem, mianowicie zasad i stawek określonych Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu. Stawki określone tym rozporządzeniem pozostawały – poza drobnymi korektami, które z punktu widzenia istoty sprawy można pominąć – niezmienione od chwili wydania tego aktu. Powrót do tych „starych stawek” będzie oznaczał, że wysokość wynagrodzenia pełnomocników z urzędu określona zostanie na poziomie wynagrodzeń z 2002 r. W przypadku przyjęcia proponowanego projektu radcowie prawni (obok adwokatów, których dotyczy analogiczny projekt) będą jedyną grupą zawodową, której wynagrodzenia „zamrożone” zostaną na tak długi okres (blisko 14 lat). W tym czasie całkowicie zmieniły się realia rynkowe, a przede wszystkim koszty świadczenia pomocy prawnej oraz wynagrodzenia



innych grup zawodowych. Wszystko to powoduje, że wynagrodzenia proponowane nie spełniają wymogu wynagrodzenia godziwego za świadczoną pracę.

4. Należy wskazać, że w okresie ostatnich 13 lat nastąpił istotny wzrost wynagrodzeń, zarówno wynagrodzenia minimalnego, jak i wynagrodzenia przeciętnego w gospodarce narodowej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wynosiło w roku 2002 r. - 2.133,21 zł, zaś w roku 2015 - 3.899,78 zł. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej obecnie wynosi zatem blisko dwukrotność (182,81 %) wynagrodzenia z roku 2002. Jeszcze większy wzrost zanotowało wynagrodzenie minimalne. Wynagrodzenie to wzrosło w okresie od 1.01.2003 r. (brak danych za rok 2002 r.) do 1.01.2016r. z kwoty 800,00 zł do kwoty 1850,00 zł, a więc obecnie wynagrodzenie to wynosi 231,25% wynagrodzenia wyjściowego. Dane te obrazują z jednej strony spadek wysokości wynagrodzenia pełnomocników z urzędu, z drugiej zaś wzrost kosztów świadczenia pomocy prawnej. Duża część radców prawnych wykonuje zawód w kancelarii radcy prawnego, a więc jako przedsiębiorcy, zatrudniający pracowników, chociażby pracownika sekretariatu. Stuprocentowy wzrost wynagrodzeń oznaczać będzie dla tych radców stuprocentowy wzrost jednego ze składników kosztów świadczenia pomocy prawnej. Z uwagi na wzrost wynagrodzeń wzrosła również minimalna składka na ubezpieczenia zdrowotne i społeczne płacona przez przedsiębiorców. Mianowicie składki te wzrosły od września 2002 r., kiedy wydawane było rozporządzenie z 2002r. do chwili obecnej z kwoty 578,87 zł do kwoty 1121,52 zł a więc blisko dwukrotnie (aktualna wysokość składki wynosi 193,74 % składki z września 2002 r.). W ww. okresie wzrastały również ceny paliw, czynsze najmu lokali, w których prowadzone są kancelarie, ceny prądu, ceny programów informacji prawnej, komentarzy i prasy prawniczej.

5. Niezależnie od tego w wielu przypadkach stawki już w roku 2002 r. określone zostały na poziomie nieadekwatnym do stopnia skomplikowania spraw, czasochłonności ich prowadzenia i niezbędnego nakładu pracy, a wręcz znacząco zaniżonym. W rezultacie niemalże wszystkie (z wyjątkami, o których mowa poniżej) stawki spraw określone ryczałtowo, w oderwaniu od wartości przedmiotu sporu, są stawkami rażąco nieodpowiadającymi nakładowi pracy radcy prawnego i rażąco nieodpowiednimi jako wynagrodzenie za wysokospecjalistyczną usługę pomocy prawnej.

6. Za przykład tej rażącej nieadekwatności wysokości stawki wynagrodzenia niech posłużą stawki wynagrodzenia za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego, które były już przedmiotem analizy w ramach tej części opinii, która dotyczyła projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych (vide powyżej), z tym że stawka wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju sprawy określona została w jeszcze niższej wysokości, mianowicie w wysokości 90,00 zł netto, co powiększone o podatek od towarów i usług daje stawkę 110,70 zł brutto.

W szczególności – jak już podniesiono w części opinii dotyczącej projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych - sprawy obu tych kategorii wymagają istotnego, a niekiedy nawet znacznego nakładu pracy pełnomocników procesowych. Należy przyjąć, że minimalny nakład czasu pracy w tych sprawach, wynosi (o czym była już mowa wyżej) 10 godzin. Przy stawce minimalnej w wysokości 90,00 zł netto, stawka godzinowa wynagrodzenia w tej kategorii spraw wyniesie 9,00 zł netto. Jest to stawka niższa niż stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę. Przy założeniu średniej liczby godzin do przepracowania w miesiącu w roku 2016 (168h), stawka godzinowa wynikająca z minimalnego wynagrodzenia za pracę wynosi bowiem 11,01 zł ( $1850,00 \text{ zł} / 168 \text{ h} = 11,01 \text{ zł/h}$ ). Do porównania stawkę za zastępstwo z urzędu w wyżej wymienionej kategorii spraw przyjęto w wysokości netto, bez powiększenia o podatek od towarów i usług, ponieważ taki element w wynagrodzeniu minimalnym nie występuje. Z tego powodu dla miarodajnego porównania obu stawek godzinowych należało ten element wyeliminować. Jak już wskazywano na to przy odniesieniu się do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, porównanie to jest jeszcze bardziej znaczące, jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że minimalne wynagrodzenie za pracę przewidziane zostało dla pracowników nawet bez jakichkolwiek kwalifikacji.

Nadto, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej wysokość minimalnych obciążeń ponoszonych comiesięcznie w związku z ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym

(niezależnie od tego, czy i jaki pełnomocnik osiągnął dochód) w przeliczeniu na jedną godzinę pracy wynosi – jak wykazano to w części opinii odnoszącej się do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych - 6,67 zł. W rezultacie przy przyjęciu projektowanej stawki wynagrodzenia, w przypadku pełnomocnika wykonującego zawód w formie związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej, wysokość stawki godzinowej przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym wyniesie 2,33 zł/h ( 9,00 zł - 6,67 zł = 2,33 zł). W skali miesiąca roboczego daje to kwotę wynagrodzenia 391,44 zł (2,33 zł/h x 168 h = 391,44 zł) przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym. Są to kwoty płacone przez władzę publiczną za wysokospecjalistyczną usługę świadczoną przez osoby po ukończonych studiach wyższych, ukończonej trzyletniej aplikacji, obowiązanych do ciągłego doskonalenia zawodowego oraz zachowania najwyższych standardów zawodowych i etycznych, samodzielnie organizujących sobie pracę w znaczeniu ponoszenia wszelkich kosztów z tym związanych (m.in. samodzielnie finansujących narzędzia pracy takie jak komputer, drukarka, dostęp do internetu, programy informacji prawnej - żeby poprzestać na tych najniezbędniejszych). Ta stawka nie wymaga żadnego dalszego komentarza. Komentarza nie wymaga również passus uzasadnienia projektu zgodnie z którym: *„Podkreślenia przy tym wymaga, że propozycje poszczególnych opłat zawarte w projekcie (...) uwzględniają rodzaj i zawartość spraw, których dotyczą oraz niezbędny nakład pracy radcy prawnego, jak również istniejące realia ekonomiczne”* (sic!).

Omawiana stawka nijak się nie ma do czynników, które rzekomo uwzględnia. Jak wykazano powyżej omawiana stawka nie uwzględnia w żadnym wypadku nakładu pracy radcy prawnego z punktu widzenia godziwego wynagrodzenia za świadczoną pracę. Stawka ta nie uwzględnia także realiów rynkowych. Oczywistym jest, że wynagrodzenie w proponowanej wysokości jest wynagrodzeniem plasującym się rażąco poniżej wynagrodzenia rynkowego nie tylko za usługi wysokospecjalistyczne, ale także za usługi takiego charakteru nie posiadające. Przy porównaniu ww. stawki wynagrodzenia do niedającej się z nią porównać pod względem koniecznego specjalistycznego przygotowania i swojego specjalistycznego charakteru, wymogów jakości, doskonalenia zawodowego etc. stawki za usługę strzyżenia męskiego, okazuje się, że według informacji zamieszczonych w internecie najniższa cena tego rodzaju usługi wynosi 15 zł (a przeciętnie ceny za tę usługę wahają się między 20,00 zł a 30,00 zł). Czasochłonność tej usługi to ok. 20 min. Oznacza to, że w ciągu godziny zakład fryzjerski generuje przychód

w wysokości 45,00 zł brutto. Przypomnijmy, stawka wynagrodzenia w omawianej kategorii spraw wyniesie 9,00 zł netto + 23% VAT = 11,07 zł. Całość wynagrodzenia za poprowadzenie sprawy omawianej kategorii (90,00 zł netto = 110,70 zł brutto) stanowi równowartość ok. 2,5 h pracy zakładu fryzjerskiego stosującego najniższe stawki na rynku.

Propozycja powyższa jest przy tym niespójna z pozostałymi regulacjami systemu prawa. Jak wskazano w uwagach do projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, z regulacji ustawy z dnia 15 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz.U. z 2015r., poz. 1255) wynika, że przyjęta przez ustawodawcę stawka godzinowa wynagrodzenia podmiotu świadczącego pomoc prawną na podstawie ww. ustawy w postaci udzielania porad prawnych wynosi w roku 2016 62,44 zł/h. Przy założeniu konsekwencji ustawodawcy, powinien on przyjąć, że stawka wynagrodzenia za tego rodzaju sprawy powinna wynieść co najmniej 620,00 zł (62,44 zł/h x 10 h minimalnego nakładu pracy w sprawie tej kategorii = ca. 620,00 zł). Co najmniej, ponieważ należy podkreślić, że nakład pracy w omawianej kategorii spraw będzie z reguły o wiele większy niż przyjęty do wyliczenia minimalny nakład 10 godzin.

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że przyznanie wynagrodzenia za prowadzenie tego rodzaju spraw z urzędu stanowi w istocie fikcję, a – jak już wskazano powyżej – pomoc ta świadczona jest de facto nieodpłatnie, przy tym podkreślić trzeba, że pełnomocnik nie ma możliwości wyboru, czy chce tę pomoc świadczyć. Ustanowienie pełnomocnikiem z urzędu następuje bowiem bez zgody pełnomocnika i w ramach obowiązku nałożonego nań prawem.

7. Powyższy wywód odnoszący się do stawki wynagrodzenia za prowadzenie spraw z zakresu prawa pracy o nawiązanie umowy o pracę, uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenie do pracy lub ustalenie sposobu ustania stosunku pracy oraz w sprawach o świadczenia pieniężne z ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego ma walor ogólniejszy.

Jak już bowiem wskazano, niemalże wszystkie stawki określone kwotowo, bez odwołania się do wartości przedmiotu sporu, z niewielkimi wyjątkami, określone zostały na poziomie mniej lub bardziej rażąco zaniżonym w stosunku do realiów rynkowych. W nielicznych, wyjątkowych przypadkach, proponowane wynagrodzenie zbliża się (choć

i tak od nich istotnie odbiega *in minus*) do stawek uwzględniających konieczny nakład pracy, czasochłonność i realia rynkowe. Dotyczy to stawek określonych w § 14 ust. 1 pkt 4 projektu - wynagrodzenie w sprawach o uchylenie wyroku sądu polubownego (1.200,00 zł), w § 14 ust. 1 pkt 5 projektu - wynagrodzenie w sprawach z zakresu postępowania restrukturyzacyjnego lub upadłościowego (1.800,00 zł), w § 14 ust. 1 pkt 10 projektu - wynagrodzenie w sprawach o rejestrację spółki (1.200,00 zł) oraz w § 14 ust. 1 pkt 11 projektu - wynagrodzenie w sprawach o rejestrację spółdzielni (1.200,00 zł). Wynagrodzenie w tych sprawach nie może być uznane za w pełni zadowalające, niemniej jednak odbiega w sposób pozytywny, od pozostałych wynagrodzeń. Samorząd mógłby pozytywnie zaopiniować te stawki przy założeniu ich przejściowego charakteru, do czasu ich pełnego urealnienia do poziomu cen rynkowych.

Pewna grupa stawek (są to stawki wynagrodzeń określone w § 14 ust. 1 pkt 10 [w części dotyczącej rejestracji przy wykorzystaniu wzorca], 12 i 17-24 projektu) stanowi stawki nie tak dramatycznie rażąco nieadekwatne do świadczonej usługi, jak stawki w kwotach do 360,00 zł, o których mowa poniżej, niemniej jednak są stawkami, które daleko bardziej nie odpowiadają koniecznemu nakładowi pracy, czasochłonności itp. niż stawki proponowane w § 14 ust. 1 pkt 4, 5, 10 i 11 projektu, o których mowa powyżej. W rezultacie stawki te, jako stawki określone w sposób zdecydowanie zaniżony w stosunku do nakładu pracy pełnomocnika z urzędu, nie mogą zostać zaopiniowane pozytywnie, choć niewątpliwie aspektem pozytywnym jest, że podstawa do określenia wynagrodzenia w sprawach, o których mowa w § 14 ust. 1 pkt 22-24 projektu została podwyższona w stosunku do obowiązującego stanu prawnego.

W pozostałym zakresie - dotyczy to stawek w wysokości 60,00 zł; 80,00 zł; 120,00 zł; 240,00 zł i 360,00 zł – do przewidzianych w projekcie stawek w pełni można odnieść powyższe wywody dotyczące stawek z zakresu prawa pracy. Stawki te należy ocenić, jako tak nieadekwatne do świadczonej usługi, że stanowią w istocie pozór, fikcję wynagrodzenia za świadczoną pracę, co nie powinno mieć miejsca w demokratycznym państwie prawnym.

**Dodatkowo należy zauważyć, że stawki proponowane w projekcie miałyby być co do zasady (w tym w istotnej części przypadków – dwukrotnie) niższe od stawek projektowanych do wprowadzenia jako minimalne. Same zatem projekty są wzajemnie niespójne. Z jednej strony prawodawca uznaje określone (nota bene**

zaniżone) stawki za stawki minimalne, z drugiej zaś proponuje, aby obligatoryjne świadczenie pomocy prawnej z urzędu odbywało się za wynagrodzeniem niższym od tych stawek (nawet po uwzględnieniu, że stawki określone w projekcie rozporządzenia dot. wynagrodzeń dla radców prawnych świadczących pomoc prawną z urzędu zostaną powiększone o podatek od towarów i usług).

Na szczególne odniesienie się zasługują stawki wynagrodzenia za zastępstwo prawne w sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym. Za sporządzenie i wniesienie skargi konstytucyjnej proponuje się wynagrodzenie w wysokości 240,00 zł netto plus podatek od towarów i usług. Otóż sporządzenie tak doniosłego pisma, które poprzedzone musi być analizą danej sprawy oraz analizą piśmiennictwa i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, przy sporządzeniu którego nadto wymagane jest dołożenie najwyższego profesjonalizmu i najwyższej staranności zawodowej, nie może być wyceniane tak nisko. Podobnie rzecz przedstawia się ze skargą kasacyjną w omawianych powyżej sprawach z zakresu prawa pracy, którą proponuje się wycenić na kwotę 120,00 zł plus podatek od towarów i usług. Jest to również pismo o skomplikowanym charakterze, któremu Sąd Najwyższy stawia bardzo wysokie wymagania, zobowiązujące radcę prawnego przy jego sporządzeniu nie tylko do analizy sprawy, ale także orzecznictwa i piśmiennictwa z nią związanymi oraz w którego treści należy nie tylko precyzyjnie sformułować stawiane zaskarżonemu orzeczeniu zarzuty, ale także niełatwo do skonstruowania wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania. O wadze obu rodzajów pism świadczy chociażby przewidziany przez prawo termin na ich wniesienie (trzy miesiące w przypadku skargi konstytucyjnej i dwa miesiące w przypadku skargi kasacyjnej). Proponowana za pisma wyżej wskazanego rodzaju stawka (w przypadku skargi konstytucyjnej – 240,00 zł, w przypadku skargi kasacyjnej – 120,00 zł), jest stawką wielokrotnie niższą od niewygórowanej ceny rynkowej za tego typu usługę i stanowi odpłatność w istocie symboliczną.

8. Poza nieprawdziwym stwierdzeniem, cytowanym powyżej, jakoby stawki proponowane w projekcie rozporządzenia określone zostały na adekwatnym dla danego rodzaju sprawy poziomie, uzasadnienie projektu nie podaje żadnych usprawiedliwionych przyczyn zmiany rozporządzenia. W szczególności wadliwe funkcjonowanie i aktualna prawna niemożność zmiany systemu EPU nie mogą obciążać osób świadczących pracę na

zlecenie władzy publicznej. Jak wskazuje uzasadnienie projektu, to władza publiczna ponosi odpowiedzialność za taki stan rzeczy i to ona powinna ponieść jego konsekwencje, a nie przerzucać je na pełnomocników ustanawianych z urzędu. Takie działanie władzy publicznej jest nieakceptowalne i wręcz niesprawiedliwe. Jednocześnie ww. argument, gdyby chciał go traktować poważnie, musiałby albo zostać uznany za argument o charakterze przejściowym, co oznaczałoby że będą podejmowane działania w celu uzyskania takiej funkcjonalności systemu, która pozwoli w przyszłości na zmianę stawek – to z kolei musiałoby oznaczać, że zmiana stawek musiałaby mieć charakter tymczasowy (czego uzasadnienie nie wyraża), albo też, że działania tego typu nie będą podejmowane i stawka musi pozostać niezmienna, w tym sensie, że nigdy nie zostanie zmieniona, co wydaje się skutkiem niemożliwym do zaakceptowania. Na marginesie podtrzymać należy stanowisko wyrażone w części odnoszącej się do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, zgodnie z którym nawet akceptując tego rodzaju uzasadnienie - to z uwagi na fakt, że powołuje się ono na okoliczność nie mającą charakteru obiektywnego, ale zawinioną przez władzę publiczną, co nie może mieć miejsca - można by co najwyżej uznawać je za usprawiedliwiające zmiany stawek w elektronicznym postępowaniu upominawczym, nie zaś w innych kategoriach postępowań kończących się wydaniem nakazu zapłaty, a tym bardziej w pozostałych rodzajach postępowań.

9. Nie może stanowić również uzasadnienia zmiany stawek sam z siebie fakt, jakoby nie przeprowadzono przy wydaniu poprzedniego rozporządzenia stosownych analiz w zakresie wzrostu wydatków, jaki może zaistnieć z tego tytułu i możliwości poniesienia tych wydatków z budżetu państwa.

Jak wskazano już wyżej, podwyżka stawek, była jedynie podwyżką potencjalną, polegającą na umożliwieniu sądowi, przy przyjęciu jako zasady przyznawania wynagrodzenia pełnomocnikom z urzędu w dotychczasowej wysokości - podwyższenia tego wynagrodzenia do 200%, w miejsce dotychczasowej możliwości podwyższenia wynagrodzenia „wyjściowego” do 150%.

Od chwili wejścia w życie rozporządzenia z dnia 22 października 2015r., z uwagi na krótki okres jego obowiązywania, nie wykształciła się jakaś jednolita praktyka masowego przyznawania pełnomocnikom z urzędu wynagrodzenia w maksymalnej wysokości. Przynajmniej taka utrwalona praktyka nie jest znana Krajowej Radzie Radców

Prawnych, mimo informacji przekazywanych przez radców prawnych. W związku z tym nie wiadomo, czy rzeczywiście nastąpił lub nastąpiłby wzrost wynagrodzeń pełnomocników z urzędu. Praktyka stosowania przez sądy rozporządzenia z 22 września 2002 r. wskazuje raczej na to, że sądy nie są skłonne doceniać pracy pełnomocników tak z wyboru, jak i z urzędu i zasądzać zwrot kosztów lub przyznawać wynagrodzenia za świadczenie pomocy prawnej z urzędu w wysokości wyższej niż minimalna. Z uwagi na przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie rozporządzenia stosuje się przepisy dotychczasowe do czasu zakończenia postępowania w danej instancji, praktyka stosowania rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. nie mogła się zresztą ukształtować, w większości bowiem przypadków, do czasu przygotowania projektu, wynagrodzenie przyznawane musiało być pełnomocnikom na podstawie dotychczasowych przepisów. Stąd też wzrost wydatków na wynagrodzenia z tytułu pomocy prawnej świadczonej z urzędu zanotowany w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego nie wynika ze zmiany rozporządzenia, a jest wynikiem – co trafnie wskazane zostało w Ocenie Skutków Regulacji – zwiększonego zakresu świadczenia obron z urzędu w sprawach karnych, wynikającego z ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247). W rezultacie zawarta w Ocenie Skutków Regulacji sugestia, jakoby skutek podwyżek wynagrodzeń wprowadzonych rozporządzeniem z dnia 22 października 2015 r. środki zaplanowane w budżecie na inne cele musiały zostać przesunięte na wypłaty wynagrodzeń dla pełnomocników z urzędu, ponieważ nie zostały zaplanowane w budżecie na 2016 r., stanowi nadużycie.

Na marginesie tylko zwrócić należy uwagę, że budżet Państwa na rok 2016 przyjęty został w dniu 25 lutego 2016 r. i brak jest przyczyn, dla których wydatków nie można było zaplanować w budżecie, tym bardziej, że według treści Oceny Skutków Regulacji projektu, ocena skutków regulacji projektu rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. wskazywała potencjalną kwotę, o jaką mogą wzrosnąć wydatki z tego tytułu.

10. Za przyjęciem tak niskich stawek nie przemawiają też względy społeczne, w szczególności względy dostępu do sądu w tych sprawach.



Jak wykazano w części opinii odnoszącej się do projektu zmiany rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, brak finansowych konsekwencji przegrania sprawy stanowi zaprzeczenie zasady ponoszenia odpowiedzialności za swoje czynny i podejmowane decyzje i sprzyja nieprzemyślanemu i pochopnemu wdawaniu się w spory sądowe. Zatem brak jest powodów, dla których strona przegrywająca nie miałaby ponieść kosztów postępowania w pełnej rynkowej wysokości.

Gdyby jednak stanąć na stanowisku, że względu na zapewnienie dostępu do sądu osobom niezamożnym wymagają preferencyjnego traktowania tych osób w zakresie obciążania obowiązkiem zwrotu kosztów postępowania stronom wygrywającym, to należałoby poszukiwać zupełnie innych - wskazanych w części opinii odnoszącej się do zmiany projektu rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych - mechanizmów stosowania takich preferencji, niż niska stawka opłat za czynności radców prawnych z wyboru. Rozważania te w pełni należy odnieść do spraw z urzędu.

Dodatkowo, w tym wypadku, prawodawca ma do dyspozycji jeszcze jeden mechanizm. Ponieważ to Skarb Państwa ma ponieść koszty nieopłaconej pomocy prawnej, to omawiana regulacja, objęta opiniowanym projektem, może przewidywać, że obciążając kosztami postępowania przeciwnika procesowego strony korzystającej z pomocy radcy prawnego ustanowionego z urzędu sąd obciąży go jedynie częścią kosztów, pozostałą zaś - bez względu na fakt zwycięstwa w sporze strony reprezentowanej przez pełnomocnika z urzędu - poniesie Skarb Państwa. Tego rodzaju polityka nie powinna być realizowana kosztem pełnomocników z urzędu, a jej ciężar powinien ponieść Skarb Państwa.

Nie znajduje - podobnie jak w przypadku projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych - również żadnego uzasadnienia (i nie jest to w żaden sposób argumentowane w uzasadnieniu projektu) zróżnicowanie polegające na niewyodrębnieniu dodatkowych (proponowanych jako nowe) progów i stawek w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty (stawka w przedziale wartości przedmiotu sporu powyżej 200.000,00 zł do 2.000.000,00 zł i następne, których brak w postępowaniach kończących się wydaniem nakazu zapłaty). Rozwiązanie to opiniujący z powodów przedstawionych w części opinii odnoszącej się do projektu rozporządzenia dotyczącego opłat za czynności radców prawnych ocenia jako wadliwe.

11. Przypomnieć należy, że samorząd radców prawnych krytycznie wypowiedział się na etapie opiniowania projektów rozporządzeń z 2015 r. o projektowanych stawkach wynagrodzeń pełnomocników z urzędu, wskazując, że mogą być one traktowane jedynie jako rozwiązanie przejściowe podyktowane trudną sytuacją budżetową, wyrażając jednocześnie stanowisko, zgodnie z którym należy dążyć do zapewnienia określenia tych stawek na poziomie rynkowym. Samorząd radców prawnych konsekwentnie opowiada się za pełną waloryzacją stawek przewidzianych w rozporządzeniu z 22 września 2002 r. za pomocą wskaźnika wzrostu przeciętnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej i określenie na tej podstawie stawek wynagrodzeń dla pełnomocników z urzędu mających obowiązywać obecnie, jak również urealnienia od początku drastycznie zaniżonych stawek w niektórych sprawach, dla których stawki wynagrodzenia określono kwotowo, bez powiązania z wartością przedmiotu sporu (np. w omówionych powyżej sprawach z zakresu prawa pracy, w sprawach przed Trybunałem Konstytucyjnym itp.). Nadto samorząd postulował w toku prac nad rozporządzeniami z 2015 r. i taki postulat uznaje w dalszym ciągu za aktualny, że co do zasady wynagrodzenie powinno być określone w powiązaniu z wartością przedmiotu sporu wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, a liczba spraw, w których wysokość stawki wskazana zostanie kwotowo, bez powiązania z wartością przedmiotu sporu, powinna zostać ograniczona do minimum. Należałoby również – tak jak to było w niniejszej opinii postulowane w odniesieniu do stawek opłat za czynności radców prawnych – rozważyć zwiększenie liczby progów naliczania stawki, tak aby wzrost stawek następował płynnie w sposób proporcjonalny do wzrostu wartości przedmiotu sporu.

\*

Należy zwrócić uwagę, że w uzasadnieniach obu projektów występują sprzeczności w stosunku do załączonej do nich Oceny Skutków Regulacji (OSR).

W uzasadnieniu projektu rozporządzenia zmieniającego wysokość opłat za czynności radców prawnych jako przyczynę postulatu zmiany obecnie obowiązujących regulacji wskazuje się konieczność umożliwienia dostępu do sądu zwykłym ludziom, przy uwzględnieniu realnej sytuacji materialnej społeczeństwa, a nie tylko zamożnych elit. Na poparcie tej tezy wskazuje się, że ponad 97 % Polaków, rozliczających podatek dochodowy (PIT) w 2014 r. nie przekroczyło I progu podatkowego, a poniżej granicy ubóstwa w tym samym roku żyło ponad 4,6 mln osób (projekt rozporządzenia zmieniającego wysokość opłat za czynności radców prawnych). Tym bardziej dziwna jest

uwaga, jakoby radcy prawni także nie znajdowali się w I progu podatkowym... Z drugiej strony w pkt 7) OSR wskazuje się, że nie należy oczekiwać, że projektowane zmiany wpłyną dostrzegalnie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe. Powyższe prowadzi do wniosku, że Minister Sprawiedliwości, mając na celu poprawę sytuacji mniej zamożnych warstw społeczeństwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości proponuje zmiany, które nie wpłyną dostrzegalnie na poprawę tej sytuacji. W takim wypadku powstaje jednak pytanie o sens tych zmian, a także o pośpiech w ich przygotowaniu, który nigdy nie sprzyjał jakości tworzonego prawa.

Z kolei w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu wskazuje się, że przyczyną obniżenia stawek wynagrodzenia jest brak wyliczenia skutków finansowych dla budżetu państwa w odniesieniu do obecnie obowiązujących stawek. Z drugiej strony w OSR (pkt 6) podaje się, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie może precyzyjnie określić kwoty, o jaką wzrosły wydatki w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz.U. z 2015 r, poz. 1805). Nie wiadomo zatem na dzień dzisiejszy, czy i jakie skutki dla budżetu państwa wywołało wejście ww. rozporządzenia, co również stawia pod znakiem zapytania celowość wprowadzenia nowej regulacji. W uzasadnieniu projektu wskazano (s. 13), że powrót do poprzedniego rozwiązania spowoduje, że będzie ono bardziej przejrzyste i niebudzące zastrzeżeń podmiotów je stosujących, ale w żaden sposób nie wskazano jakie wątpliwości w stosowaniu powstały.

W uzasadnieniu projektu wskazano (s. 14), że należy określić opłatę na „adekwatnym dla danego rodzaju sprawy poziomie”. Powyższe stwierdzenie nie zawiera jakiegokolwiek odniesienia, na jakich przesłankach merytorycznych ustawodawca oparł zmiany, aby zapewnić adekwatność opłaty. **Przeprowadzona powyżej analiza proponowanych zmian prowadzi do innego wniosku, że projektodawca postanowił arbitralnie wyznaczyć wysokość opłat, abstrahując od takich czynników, jak np. wysokie opłaty sądowe, nakład pracy, stopień skomplikowania spraw, poziom przeciętnego wynagrodzenia, wysokość kosztów prowadzenia działalności przez radców prawnych.**

**Samorząd radców prawnych deklaruje gotowość wszechstronnej współpracy z Ministrem Sprawiedliwości w celu wypracowania adekwatnych działań, które pozwoliłyby na właściwą zmianę w zakresie systemu ponoszenia odpłatności za udzielanie pomocy prawnej.**

W uzasadnieniu obu projektów rozporządzeń wskazuje się na pewne okoliczności, które mają już całkowicie pozaprawny charakter i trudno się do nich merytorycznie odnosić. Chodzi bowiem o to, w jaki sposób na wysokość stawek radców prawnych w zakresie postępowania upominawczego, elektronicznego postępowania upominawczego, nakazowego i europejskiego postępowania nakazowego, ma wpływać fakt, że system komputerowy EPU nie obsługuje nowych stawek. Nie sposób zaakceptować sytuacji, aby problemy natury technicznej – w systemie teleinformatycznym, nawet będące wynikiem zaniechań ze strony resortu, można rozwiązywać poprzez dokonywanie zmian legislacyjnych przywracających stan prawny sprzed ich wprowadzenia. Prowadziłoby to do instrumentalnego traktowania prawa jako środka umożliwiającego sanowanie niedoskonałości funkcjonowania instytucji oraz organów państwa. W demokratycznym państwie prawnym tego rodzaju sytuacja jest niedopuszczalna i niczym nieusprawiedliwiona. Powoływanie w uzasadnieniu projektowanych rozporządzeń tego rodzaju argumentacji jako przemawiającej za koniecznością wprowadzenia zmian legislacyjnych jawi się jako pozostające w pełnym oderwaniu do istoty sprawy.

Obniżenie stawek opłat za czynności radców prawnych, które nastąpiło w projektowanych rozporządzeniach, skłania również do zwrócenia uwagi na ich wysokość względem innych kosztów, które zobowiązany jest ponieść dłużnik w związku z prowadzonymi przeciwko niemu czynnościami windykacyjnymi. W ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 684) wprowadzona została forma rekompensaty za koszty odzyskiwania należności w zryczałtowanej wysokości 40 euro (art. 10 ust. 1). Przysługuje ona wierzycielowi bez konieczności wykazania, że koszty te zostały poniesione (uchwała SN z dnia 11 grudnia 2015 r., sygn. III CZP 94/15, Biul. SN 2015 nr 12), nawet w sytuacji, gdy nie korzystał z pomocy profesjonalnego pełnomocnika będącego radcą prawnym czy adwokatem, a sprawa nie została skierowana na drogę postępowania sądowego i zakończyła się wezwaniem do dobrowolnej zapłaty. Konstrukcja tej rekompensaty wynika wprost z implementowanej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/7/UE z 16 lutego

2011 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, a jej wysokość określona na poziomie 40 euro nie jest kwestionowana.

Projektowane rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych w sprawach o wartości przedmiotu sporu nie przekraczającej 500 zł, w sytuacji sporządzenia oraz wniesienia pozwu, przewiduje stawkę stanowiącą równowartość 13 euro, a w przypadku przekazania sprawy do postępowania zwykłego (po wpływie sprzeciwu bądź zarzutów) 20 euro. Dostrzegalna jest tu wyraźna dysproporcja w zakresie przyznawanych wierzycielowi kosztów, które są znacznie niższe w sytuacji ustanowienia w sprawie pełnomocnika i wniesienia pozwu (pomijając sam nakład pracy z tym związany) niż w przypadku działań windykacyjnych podejmowanych bez angażowania w nie wymiaru sprawiedliwości. Utrzymywanie tego rodzaju sytuacji zdaje się być nieusprawiedliwioną anomalią, która wskazuje na brak adekwatności projektowanych w rozporządzeniach stawek względem rynkowych (znajdujących konotacje w ustawie) rekompensat za czynności o niewątpliwie mniejszym stopniu skomplikowania oraz potrzebie posiadania umiejętności i wiedzy.

### III. KONKLUZJE

1. **Krajowa Rada Radców Prawnych negatywnie opiniuje przedłożone projekty rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, wskazując jednocześnie na istotne problemy w funkcjonowaniu systemu finansowania pomocy prawnej i potrzebę podjęcia rozsądnych działań analitycznych i legislacyjnych w celu poprawy dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości.**
2. **Projektodawca błędnie zdiagnozował przesłanki, które przemawiałyby za ingerencją w obowiązujące aktualnie regulacje, poprzez obniżenie kwot zasądzanych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa prawnego. Kluczowe dla poprawy dostępu obywateli do sądu wydają się być rozsądne zmiany w zakresie wysokości kosztów opłat sądowych oraz wynagrodzeń biegłych sądowych. Postuluje się również przedsięwzięcie działań, które spowodowałyby zmniejszenie liczby spraw trafiających na wokandę sądów poprzez wprowadzanie rozwiązań legislacyjnych zachęcających do prowadzenia mediacji i alternatywnych metod rozwiązywania sporów,**

co doprowadziłoby do uwzględnienia słuszných postulatów wszystkich obywateli i podmiotów prawa do rozpatrywania ich spraw przez sądy w rozsądnym czasie, a profesjonalnym pełnomocnikom pozwoliłoby na godziwe wynagrodzenie za udzielaną pomoc prawną.

3. Przyczyny zainicjowania zmian w obowiązujących regulacjach wskazane w uzasadnieniach projektów, nie korelują z zakładanymi skutkami wejścia w życie przedmiotowych rozporządzeń. Skutki wprowadzenia w życie projektowanych regulacji, będą jednocześnie wręcz odwrotne do poczynionych założeń, albowiem szansa na odzyskanie przez strony kosztów poniesionych w celu dochodzenia należnych praw przed sądem stanie się jeszcze bardziej iluzoryczna. To z kolei przełoży się na ograniczenie prawa do sądu wskutek zaniechania dochodzenia należnych roszczeń w następstwie rachunku ekonomicznego strony, która nie będzie miała szansy na zwrot poniesionych kosztów.
4. Nieuzasadnione jest przerzucanie na radców prawnych ciężaru finansowego świadczenia pomocy prawnej z urzędu, co *de facto* ma już obecnie miejsce. Jednocześnie brak możliwości uzyskania zwrotu rzeczywistych kosztów pomocy prawnej w sprawach z wyboru, powoduje brak popytu na tego rodzaju usługi, a w konsekwencji, dalsze ograniczenie dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości i prawa do reprezentowania przez profesjonalnych pełnomocników – radców prawnych. Wynagrodzenie radcy prawnego kształtuje umowa z klientem. „Stawki radcowskie” mogą mieć wpływ na określenie honorarium radcy prawnego, o ile strona zakłada pełny zwrot poniesionych kosztów. Praktyka ta dotyczy w szczególności młodych radców prawnych rozpoczynających wykonywanie zawodu, co wobec tak ustalonej wysokości stawek wpłynie na ograniczenie ich udziału w rynku świadczenia pomocy prawnej.
5. Postuluje się uwzględnienie przedstawionych powyżej uwag w dalszych pracach legislacyjnych nad przedłożonymi do zaopiniowania projektami. Przedstawiana w debacie publicznej argumentacja, iż wysokość stawek wpływa na ograniczenie prawa do sądu, przeczy zasadzie zasądzania ich na rzecz strony wygrywającej. Założenie to nie odpowiada rzeczywistości.

6. **Nawiązując do wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości skierowanego przez Wiceprezesa Krajowej Rady Radców Prawnych Arkadiusza Berezę w dniu 20 czerwca 2016 r., proponuje się rozważenie przeprowadzenia szerszej debaty nad brzmieniem rozporządzeń taryfowych, jak i wnikliwej analizy możliwych konsekwencji ich zmian. Posłużyć ku temu mogą również materiały i propozycje rozwiązań systemowych opracowane dotychczas w Ośrodku Badań, Studiów i Legislacji - zapleczu eksperckim Krajowej Rady Radców Prawnych.**