



Warszawa, dnia 14 listopada 2024 r.

Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

Przy Krajowej Radzie Radców Prawnych

W sprawie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:

- 1) **zmieniającego rozporządzenie w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (B855) oraz**
- 2) **zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (B856),**

przekazanych Krajowej Radzie Radców Prawnych przy piśmie DL-V.4670.1.2024 z dnia 7 listopada 2024 r.

Z zadowoleniem i nadzieją przyjmujemy fakt, że problematyka wynagrodzeń za pomoc prawną udzielaną z urzędu przez profesjonalnych pełnomocników oraz kwestia realności opłat za czynności prawne radców prawnych i adwokatów są przedmiotem konsekwentnego zainteresowania Ministra Sprawiedliwości. Doceniamy, że zgodnie z przedstawionymi w uzasadnieniu projektów deklaracjami, kształt proponowanych rozwiązań uwzględnia postulaty konsekwentnie przedstawiane przez różne środowiska prawników. To, a także okoliczność przywołania w projektach wskaźników statystycznych pokazujących podstawowe wartości zmian ekonomicznych i finansowych, pozwalają nam traktować zaproponowane rozwiązania jako pierwszy krok w kierunku docelowego i systemowego rozwiązania problemu nieadekwatności kosztów pomocy prawnej oraz stawek opłat za czynności radców prawnych i adwokatów.

Zaproponowane w projektach podniesienie stawek w 11 kategoriach spraw o 100% należy w oczywisty sposób docenić. Jest to zauważalna zmiana w podejściu Ministra Sprawiedliwości do omawianego problemu. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego oraz zmianami dokonanymi w maju 2024 r., utrzymana zostaje zasada braku różnicowania wynagrodzenia adwokata i radcy prawnego w zależności od tego, czy sprawę prowadzi z wyboru, czy też z urzędu.



Powyższa kierunkowo pozytywna ocena przedstawionych projektów nie może jednak w żaden sposób dezaktualizować uwag o zaniżaniu poszczególnych stawek i utrzymaniu wysokości opłat za usługi pomocy prawnej radców prawnych w oderwaniu od cen rynkowych.

Przede wszystkim, projekt dotyczy zmian jedenastu z ponad stu pięćdziesięciu stawek określonych w rozporządzeniach. Zmiana dotyczyć więc będzie niewielkiego tylko procenta całości spraw, którymi na co dzień zajmują się radcy prawni. W uzasadnieniu wskazuje się, co prawda, że podniesienie stawek dotyczy „*niektórych kategorii spraw szczególnie wrażliwych ze społecznego punktu widzenia*”, ale w żaden sposób nie wyjaśnia się, w jaki sposób zostały one wybrane.

Z analizy przywołanych w projektach wskaźników wywieść można, że np. minimalne wynagrodzenie między rokiem 2015 a 2024 wzrosło o ok. 145% (1750 zł do 4300 zł), natomiast przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w okresie 2015-2023 wzrosło o ok. 84% (3899,78 zł vs. 7155,48 zł). W uzasadnieniu jednak nie powiązано w żaden sposób wzrostu powyższych wskaźników z proponowaną podwyżką (o 100%) stawek w 11 kategoriach spraw. Brak jest takiego odniesienia również w stosunku do przywołanych wskaźników zmiany siły nabywczej pieniądza w wyniku procesów inflacyjnych.

Niezwykle niepokojący jest brak w uzasadnieniu jakiegokolwiek informacji, czy choćby deklaracji projektodawcy, co do zamiarów przeglądu stawek za czynności nie objęte obecną nowelizacją i prowadzenia prac nad systemowym uregulowaniem systemu wynagrodzeń prawniczych.

Aktualna pozostaje też konieczność (postulowana wielokrotnie przez Krajową Radę Radców Prawnych, np. w stanowisku OBSiL z dnia 30 października 2023 r.) systemowej zmiany w zakresie momentu przyznania przez sąd kosztów obciążających przeciwnika procesowego. Dzisiejsze rozwiązanie przewidujące przyznanie kosztów po wykazaniu bezskuteczności ich egzekucji, w naszej ocenie, stanowi niedopuszczalną modyfikację normy ustawowej (przewidującej ponoszenie kosztów przez Skarb Państwa) przepisem wykonawczym, przy braku jakiegokolwiek ku temu podstawy w delegacji ustawowej, a także kredytowaniem przez radców prawnych kosztów ustanowionej przez Państwo obrony z urzędu.

Uwzględniając, że zgodnie z art. 223 ustawy o radcach prawnych, koszty pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu ponosi Skarb Państwa (albo jednostka samorządu terytorialnego, jeżeli przepis szczególny tak stanowi), proponujemy wprowadzenie regulacji,



zgodnie z którą wynagrodzenie należne radcy prawnemu będzie wypłacane bez zbędnej zwłoki. Dochodzenie roszczeń z tego tytułu wobec strony przegrywającej proces natomiast powinno obciążać Skarb Państwa, a nie pełnomocnika z urzędu. Oczywiście zmiany w tym zakresie wymagają modyfikacji w art. 122 KPC.

Rozwiązanie takie będzie uwzględniało sytuację finansową radców prawnych świadczących pomoc z urzędu (w praktyce, w znakomitej większości, są to osoby, będące na starcie wykonywania zawodu, dla których ten obszar działalności stanowi znaczące źródło przychodów). Będzie także realizowało założenia oraz rolę instytucji pełnomocnika z urzędu, ustanawianego przez organy Państwa w celu systemowej ochrony prawnej najsłabszych uczestników obrotu prawnego oraz fakt, że to Skarb Państwa (lub jednostka samorządu terytorialnego) powinien finansować koszty tej ochrony. Zasada ta powinna dotyczyć także spraw, w których kosztami procesu zostaje obciążony uczestnik procesu przegrywający sprawę (niezależnie oczywiście od możliwości dochodzenia przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego zwrotu poniesionych kosztów od strony przegrywającej, która obciążona została kosztami procesu).

Wbrew wcześniejszej deklaracji projektodawcy, wyrażonej w trakcie ostatnich prac legislacyjnych, o zasadności dalszych pogłębionych analiz w tym zakresie, obecnie przedstawiany projekt nie zawiera jakichkolwiek regulacji w tym zakresie.

Z powyższych względów, generalna konkluzja o kierunkowym poparciu proponowanych rozwiązań oraz dostrzeżenie pozytywnych symptomów zmiany podejścia Ministra Sprawiedliwości do problematyki wynagrodzeń radców prawnych i adwokatów nie może skutkować pełną i bezwarunkową akceptacją projektu. Proponowana nowelizacja nie zmienia bowiem w żaden sposób założeń funkcjonowania systemu, który oparty został o arbitralnie ustalone stawki nie odnoszące się do nakładu pracy, obciążenia i realnych kosztów prowadzenia sprawy przez profesjonalnego pełnomocnika. Z tego względu traktujemy je jako pozytywną, ale wpadkową i wycinkową poprawę systemu.

Proponowane zmiany nie znoszą zatem w żaden sposób aktualności postulatów środowisk prawniczych o jak najpilniejsze przystąpienie do prac nad systemowym i kompleksowym uregulowaniem kwestii wynagradzania pełnomocników za pomoc prawną świadczoną z urzędu. Wnosimy zatem o niezwłoczne rozpoczęcie prac nad docelowym rozwiązaniem przedstawianych problemów i postulatów tak, aby możliwie było uwzględnienie ich skutków

finansowych w ustawach budżetowych na kolejne lata.

Postulowane przez samorzady prawnicze prace powinny toczyć się z aktywnym udziałem przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych i nie zamykać się w ramach funkcjonującego, w praktyce od 2002 r., systemu wynagradzania. Po raz kolejny przywołujemy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 kwietnia 2023 r. (sygn. akt SK 85/22), w którym Trybunał, wskazując na orzeczenia zapadłe w sprawach ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika z urzędu, stwierdził, że *„istnieje pilna potrzeba kompleksowego i spójnego uregulowania tych kwestii, w tym zwłaszcza na poziomie ustawy”*.

Za koniecznością nowelizacji ustawy (lub uchwalenia całkowicie nowej regulacji wobec faktu, że obowiązująca ustawa o radcach prawnych pochodzi z roku 1982 i mimo wielokrotnych nowelizacji nie odpowiada współczesnym realiom i wymaganiom) przemawiają również zastrzeżenia Trybunału Konstytucyjnego odnośnie do delegacji ustawowych, będących podstawą wydawanych w tych sprawach aktów wykonawczych. Oba przepisy (art. 223 i art. 225 ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych) zostały dodane do ustawy na podstawie ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i innych ustaw (Dz. U. z 1997 r. Nr 75 poz. 471) i weszły w życie z dniem 15 września 1997 r. Mimo bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do wymagań wobec aktów wykonawczych, jakie wynikają z art. 92 ust. 1 Konstytucji, regulacje te – mimo nowelizacji – nie zostały w żaden sposób dostosowane do tych wymogów. Podsumowanie ustaleń z orzecznictwa Trybunału, odnoszących się do wzorca kontroli w tym zakresie przytoczona została w uzasadnieniu przywołanego wyżej wyroku TK w sprawie sygn. akt SK 85/22. Należy zauważyć, że realizacja orzeczeń TK w tym zakresie w oczywisty sposób nie jest możliwa na poziomie aktu wykonawczego.

Postulowane przez samorzady zmiany powinny zatem w pierwszej kolejności dotyczyć rozwiązań na poziomie regulacji ustawowych i dotyczyć w szczególności decyzji co do systemu wynagradzania pełnomocników – czy utrzymywać archaiczny już system wynagrodzeń kwotowych, czy wprowadzić nowy, oparty np. na rozliczeniu godzinowym z odwołaniem do waloryzowanego okresowo wskaźnika? Odniesienie się w jakikolwiek sposób do wartości rynkowej pomocy prawnej jest niezbędnym kryterium i podstawą ustalenia celowych i zrównoważonych stawek wynagradzania. W tym miejscu należy wskazać, że np. przepis art.



27 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie kształtowania wysokości opłat za udzieloną pomoc prawną, odwołuje się m.in. do wartości rynkowej świadczonych usług. Odwołanie się do kryterium liczby przepracowanych godzin oraz ich wartości posiadałoby również tę zaletę, że może urzeczywistnić przewidzianą w procedurze cywilnej możliwość rozliczania pod kontrolą sądu kosztów udzielonej pomocy prawnej według tzw. spisu kosztów.

Niezależnie od przyjętego systemu wynagradzania, konieczne jest rzetelne, oraz uwzględniające uwarunkowania ekonomiczne i rynkowe, oszacowanie wartości nakładu pracy pełnomocnika w poszczególnych rodzajach spraw, związanej chociażby z przygotowaniem do sprawy i jej prowadzeniem. Nigdy nie zostały przedstawione jakiegokolwiek założenia czy podstawy przyjętych dziś kwot w poszczególnych rodzajach lub kategoriach spraw. Tu w szczególności podkreślić należy konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na „wycenę” kategorii spraw istotnych społecznie, a jednocześnie aktualnie najniżej wynagradzanych, tj. m.in. z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, czy z ustawy o ochronie zdrowia psychicznego. Jest to symptomatyczne o tyle, że właśnie w tych kategoriach spraw najczęściej zachodzi konieczność zapewnienia profesjonalnej pomocy prawnej, zwłaszcza obywatelom w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. Proponowane zmiany w niewielkim tylko stopniu realizują powyższe wyzwania. Wprowadzony docelowo system wynagrodzeń powinien przewidywać mechanizmy urealnijające go rynkowo do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej (np. automatyczna waloryzacja lub odwołanie do wartości lub wskaźnika, które są okresowo waloryzowane). Nie może być akceptowana sytuacja, w której następuje znaczący wzrost wynagrodzeń (średnich i minimalnego) przy jednoczesnym utrzymywaniu wynagrodzeń pełnomocników realnie na poziomie sprzed ponad 20 lat. Prowadzi to do absurdalnych sytuacji, w których np. wzrost minimalnego wynagrodzenia godzinowego w ramach umowy zlecenia (a tego typu stosunek prawny odnosi się do relacji pełnomocnik – klient) w wymiarze materialnym, przy założeniu przestrzegania obowiązującego w tym zakresie prawa, skutkować powinien zmniejszeniem czasu (liczby godzin) poświęcanych na pomoc prawną w poszczególnych sprawach, w których wynagrodzenie jest przecież określone kwotowo. Wnioski takie są oczywiście niedopuszczalne, trudno jednak zakładać, że leżały w zamierzeniach twórców obecnego systemu. Nie sposób jednak oprzeć się ocenie, że obowiązujące aktualnie przepisy, z naruszeniem prawa, nie



przywiązują wagi do minimalnej liczby godzin, która musi być przepracowana w danej kategorii spraw, aby mogło zostać zrealizowane konstytucyjne prawo do sądu.

Obszarem wymagającym analizy i docelowego uregulowania jest również kwestia możliwości zaliczkowej wypłaty części przyszłego wynagrodzenia, wynagradzania za poszczególne, konkretne czynności podejmowane przez pełnomocnika w toku prowadzenia sprawy, czy też – na bieżąco, po zakończeniu każdego etapu postępowania. Ma to szczególnie istotne znaczenie przy uwzględnieniu realiów związanych z czasem trwania postępowań, w tym w szczególności sądowych, w Polsce.

Podtrzymać również należy, wielokrotnie zgłaszany postulat, aby w prace nad docelowymi rozwiązaniami w zakresie systemu wynagradzania radców prawnych włączony został aspekt wynagradzania kuratorów będących radcami prawnymi, w szczególności poprzez zrównanie sposobu jego ustalania z rozwiązaniami nowelizowanych rozporządzeń. Nie znajdujemy żadnych argumentów przemawiających za zasadnością pozostawienia rozwiązania, zgodnie z którym wysokość wynagrodzenia kuratora ustanowionego dla strony w sprawie cywilnej, będącego radcą prawnym, ustala się w kwocie nieprzekraczającej 40% stawek minimalnych za czynności radców prawnych, nie mniej niż 60 zł.

W oczywisty sposób przyszły system uwzględniać musi uwarunkowania budżetowe i stan finansów publicznych Państwa. Tym bardziej istotne jest włączenie w prace samorządów zawodowych – jeszcze na etapie analitycznym i koncepcyjnym. Tylko w takim przypadku możliwa będzie, wypracowana z udziałem przedstawicieli samorządów, rzetelna i realistyczna ocena niezbędnego nakładu pracy i czasu w poszczególnych rodzajach spraw. Chodzi o to, aby niezbędne w tym zakresie środki publiczne wydatkowane były jak najefektywniej i przeznaczane przede wszystkim na te obszary udzielanej pomocy prawnej, w której konieczność jej zapewnienia jest największa. Z drugiej strony, należy stanowczo podkreślić, że, zawsze przecież ograniczone, możliwości budżetowe nie mogą być usprawiedliwieniem dla uchylania się przez Państwo od konstytucyjnego obowiązku zapewnienia obywatelom dostępu do sądu i prawa do uczciwego procesu oraz obowiązku finansowania pomocy prawnej świadczonej z urzędu poprzez przerzucanie na pełnomocników (radców prawnych i adwokatów) ciężaru finansowego kosztów udzielania efektywnej pomocy prawnej obywatelom w trudnej sytuacji majątkowej.

Z tych względów stanowczo postulujemy o realizację przedstawianych wcześniej deklaracji, że



planowane są prace nad systemowym, w tym na poziomie ustawowym, uregulowaniem problematyki wynagrodzeń radców prawnych i adwokatów. Ufamy, że w prace analityczne oraz w proces prawodawczy zostaną włączone organy prawniczych samorządów zawodowych. Jesteśmy przekonani, że korzystnie wpłynie to na kształt wypracowanych rozwiązań i ich akceptowalność przez adresatów. Pozwoli także wykorzystać dotychczasowe prace Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych oraz wypracowane w tym zakresie opracowania i materiały, a także uwzględni w niezbędnym zakresie przeprowadzone badania prawnoporównawcze.

Opracował r.pr. Piotr Gryśka