



Warszawa, dnia 5 stycznia 2024 r.

## Stanowisko

### Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji

### Krajowej Rady Radców Prawnych

**Stanowisko dotyczy zmienionych, w wyniku uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania, projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:**

- 1) w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (B766) oraz**
- 2) zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (B768), przekazanych Krajowej Radzie Radców Prawnych przy piśmie DPG-III.4670.12.2023 z dnia 29 grudnia 2023 r.**

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że (jak zostało to również wskazane w uzasadnieniach oraz OSR projektów) projektowane rozporządzenia są prostą konsekwencją orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził niekonstytucyjność aktualnych rozwiązań prawnych różnicujących wynagrodzenie adwokata i radcy prawnego w zależności od tego, czy sprawę prowadzi z wyboru, czy też z urzędu. Jak wskazano, Trybunał nie słusznie zauważył, że nie dostrzega żadnych wartości konstytucyjnych, którym ma służyć obowiązująca regulacja, a co więcej, brak jest *„jakichkolwiek racjonalnych argumentów (nie tylko konstytucyjnych), które uzasadniałyby dyskryminujące traktowanie pełnomocników w zależności od tego, czy działają oni z wyboru, czy też zostali ustanowieni z urzędu”*. W obu bowiem przypadkach pełnomocnik zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta.



Jak wskazano w uzasadnieniu, projekt rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (B766), uwzględniając ugruntowane już orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, przewiduje zrównanie stawek dla radców prawnych ustanowionych z urzędu ze stawkami w tych samych sprawach dla radców prawnych ustanowionych z wyboru, a określonymi w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Te same przesłanki legły u podstaw zmiany granic, w których może zostać ustalone wynagrodzenie radcy prawnego za prowadzenie sprawy z urzędu. W § 4 ust. 2 wskazanego wyżej projektu zaproponowano możliwość ustalenia opłaty na poziomie 600% opłat określonych w rozdziałach 2–5, co jest regulacją analogiczną dla granic określenia wynagrodzenia w sprawach prowadzonych z wyboru.

Jakkolwiek zmianę tę ocenić należy pozytywnie (podobnie jak zmiany w zakresie § 15 rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (B768), będące skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20 (Dz. U. poz. 2208) oraz wydanym w związku z nim postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt S 1/23), wskazać należy na praktykę orzecniczą, która w drodze wyjątku prowadzi do zasądzenia na rzecz pełnomocników z urzędu stawek wyższych niż minimalne. Najczęściej (nierzadko z przyczyn pozaprawnych, z pominięciem gwarancji rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia), sądy przyznają koszty zastępstwa procesowego tylko w stawkach minimalnych. Jak wynika z obserwacji i badań, indywidualny wymiar kosztów zastępstwa procesowego powyżej stawek minimalnych od dawna działa wadliwie, a orzekanie według obowiązującej skali między jednokrotnością a sześciokrotnością stawki minimalnej jest często fikcją. Tym samym, podwyższenie górnej granicy możliwości zasądzania wynagrodzenia w przypadku pełnomocników z wyboru może okazać się wyłącznie iluzoryczne. Podtrzymać zatem należy, przedstawioną w poprzednim stanowisku OBSiL z dnia 30 października 2023 r., uwagę o zasadności uregulowania, jako zasady, aby wynagrodzenie pełnomocnika w sprawach wymagających przeprowadzania rozprawy ustalane było w wysokości wyższej, niż określone stawki minimalne. Samo ustalenie wysokości wynagrodzenia (ale w stawce przekraczającej minimalną) ustalane byłoby



z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w kolejnych punktach dzisiejszego ustępu 2 projektu. Regulacja taka mogłaby stanowić punkt wyjścia i być dobrym impulsem do zmiany opisanej wyżej, negatywnej praktyki.

W pierwotnej wersji projektu (z dnia 30 sierpnia 2023 r.) zrezygnowano z powtarzania obowiązującej aktualnie regulacji zawartej w § 6 rozporządzenia w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu, zgodnie z którym w sprawie cywilnej, w której kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, sąd przyznaje koszty po wykazaniu bezskuteczności ich egzekucji. Słusznie wskazywano w uzasadnieniu projektu, „ *iż nie jest uzasadnionym wymaganie od strony wygrywającej korzystającej z pomocy udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu wszczęcia postępowania egzekucyjnego i wykazania bezskuteczności egzekucji kosztów, o których mowa w § 2 ust. 1 co dopiero ma implikować przyznanie tych środków przez sąd*”. Proponowana wówczas zmiana wychodziła w słusznym kierunku uproszczenia i przyspieszenia zwrotu kosztów pełnomocnikom ustanowionym z urzędu, co od dawna jest postulatem organów samorządu zawodowego obu zawodów prawniczych.

Wskutek zgłoszonych w uzgodnieniach uwag, w tym uwagi Ministra Finansów, obecnie konsultowany projekt, powraca do obowiązującej regulacji (§ 6 projektu). Wskazać należy, że Minister Finansów przywołując ryzyko sytuacji, w której nastąpi podwójna zapłata za te same czynności (tj. ze strony przeciwnika procesowego strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu oraz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego), wskazywał na konieczność wyjaśnienia tej kwestii. W odpowiedzi na powyższą uwagę (co wynika z tabelarycznego zestawienia uwag) projektodawca - uznając, że kwestia ta wymaga dalszych pogłębionych analiz – przywrócił obecnie obowiązujące brzmienie § 6. Decyzję tę należy ocenić negatywnie także z tego powodu, że w naszej ocenie stanowi on niedopuszczalną modyfikację normy ustawowej (przewidującej ponoszenie kosztów przez Skarb Państwa) przepisem wykonawczym, przy braku jakiegokolwiek ku temu podstawy w delegacji ustawowej. Oczywiście zmiany w tym zakresie wymagają modyfikacji w art. 122 KPC, na co (w swoim stanowisku w procesie opiniowania) zwracał uwagę także Sąd Apelacyjny w Warszawie oraz co zostało podniesione w odniesieniu się projektodawcy do uwagi KRRP.



Krajowa Rada Radców Prawnych wielokrotnie prezentowała (również w poprzednim stanowisku OBSiL z dnia 30 października 2023 r.) stanowisko postulujące systemową zmianę rozwiązań w tym zakresie. Dzisiejsze regulacje skutkują bowiem kredytowaniem przez radców prawnych kosztów ustanowionej przez Państwo obrony z urzędu. Uwzględniając, że zgodnie z art. 22<sup>3</sup> 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.** 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). Proponowane rozwiązanie wychodzi również naprzeciw uwadze Ministra Finansów i znosi podnoszone przez niego ryzyko dwukrotnego poniesienia tego samego kosztu (abstrahując od realności jego ziszczenia w sytuacji gdy mówimy o zawodzie zaufania publicznego kierującego się najwyższymi standardami etyki wykonywania zawodu). Przyjmując jednak deklarację projektodawcy o zasadności dalszych pogłębionych analiz w tym zakresie, wyrazić należy nadzieję, że potoczą się one w postulowanym kierunku.

Traktując pozostałe projektowane regulacje jako rozwiązania interwencyjne i *ad hoc* eliminujące luki powstałe w wyniku zapadłych w tym obszarze wyroków Trybunału Konstytucyjnego i wynikającej z nich linii orzeczniczej, kierunkowo należy ocenić je pozytywnie, zarówno w obszarze realizacji celu podstawowego (jakim jest zniesienie



zróznicowania w uregulowaniach wynagrodzeń pełnomocników z wyboru oraz z urzędu), jak i zmian o charakterze porządkowym i wynikowym.

**Powyższa kierunkowo pozytywna ocena przedstawionych projektów nie dezaktualizuje w żaden sposób uwag o zaniżaniu stawek i określeniu wysokości opłat za usługi pomocy prawnej radców prawnych w całkowitym oderwaniu od cen rynkowych.** Uwzględnić w tym zakresie nie tylko notowaną w ostatnim czasie inflację. Są również inne rynkowe punkty odniesienia obrazujące dynamikę zmian cen usług profesjonalnych. Według danych GUS, od 2015 r. ceny usług prawnych wzrosły o 8% (przy czym w ostatnich latach znacząco podniosła się krzywa wzrostu – w roku 2021 odnotowano wzrost o 1,9%, wobec wzrostu 1,0% w 2020 r.). Podobnych wniosków dostarcza analiza dynamiki wzrostu minimalnego wynagrodzenia za pracę w Polsce – w latach 2002 – 2023 wzrosło ono z 760 PLN do 3600 PLN. Powyższe dane nie znajdują żadnego odzwierciedlenia w zmianie wysokości omawianych stawek wynagrodzeń pełnomocników.

**Generalna konkluzja o kierunkowej akceptacji rozwiązań, które traktujemy jako wpałkowe, nie znosi również w żaden sposób postulatów środowisk prawniczych o jak najpilniejsze przystąpienie do prac nad systemowym i kompleksowym uregulowaniem kwestii wynagradzania pełnomocników za pomoc prawną świadczoną z urzędu.** Przyjmując wyjaśnienia zaprezentowane przez projektodawcę w zestawieniu uwag z procesu opiniowania, wnosimy o niezwłoczne rozpoczęcie prac nad docelowym rozwiązaniem przedstawianych problemów i postulatów tak, aby możliwie było uwzględnienie ich skutków finansowym w kolejnym projekcie budżetu państwa.

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. Przywołać w tym miejscu należy uwagę, przedstawioną w toku uzgodnień projektu przez Rządowe Centrum Legislacji, i zawarte w niej przywołanie wyroku TK 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. 22<sup>3</sup> i art. 22<sup>5</sup> 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.

Dowodzi tego, na przykład, proponowane w projekcie rozporządzenia w sprawie kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu nieuwzględnienie dotychczasowej normy, zawartej w § 16 ust. 1 pkt 2 obowiązującego rozporządzenia. Proponowana w aktualnej wersji projektu zmiana jest wynikiem uwagi Rządowego Centrum Legislacji i przywołanego przez RCL wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 października 2023 r., sygn. akt SK 105/20 (Dz. U. poz. 2208), na podstawie którego za niezgodny z konstytucją uznany został analogiczny przepis § 15 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności adwokackie. Uwzględniając symetryczność zakwestionowanych przez TK rozwiązań, zawartych w § 16 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie opłat za czynności radców prawnych, proponuje się pominięcie tej regulacji. Zastrzeżenia Trybunału, będące podstawą stwierdzenia niekonstytucyjności wskazanej regulacji, w takim samym natomiast stopniu odnoszą się do pozostałych przepisów, a zakres rozstrzygnięcia TK uwarunkowany był tylko i wyłącznie zakresem skargi w sprawie.



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 prowadzenia 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.

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 projektowanego rozporządzenia. Przyjmując odniesienie się projektodawcy w tym zakresie, że zmiany w tym zakresie wykraczają poza cel procedowanych projektów, nie znajdujemy w tym odniesieniu 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.

Sygnalizując powyższe zagadnienia, z nadzieją należy przyjąć komunikaty Ministerstwa Sprawiedliwości oraz stwierdzenia projektodawcy zawarte w dokumentach towarzyszących projektom (uzasadnienia, OSR-y, raport z konsultacji i zestawienia uwag), że planowane są prace nad systemowym, w tym na poziomie ustawowym, uregulowaniem problematyki wynagrodzeń radców prawnych i adwokatów. Uwzględniając również publiczne zapowiedzi Premiera i członków Rządu, a także przedstawicieli koalicji rządowej o planach uporządkowania trybu prowadzenia rządowych i parlamentarnych prac legislacyjnych, w szczególności poprzez powrót do zasady jawności, przejrzystości tego procesu i włączanie zainteresowanych podmiotów w prowadzone działania, ufamy, że 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*