



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2022 r.

Druk nr 695

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest pan senator Krzysztof Kwiatkowski.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo o advokaturze oraz ustawy o radcach prawnych

Art. 1. W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 2052) w art. 29 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, określi, 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, kierując się przy tym potrzebą zapewnienia, że wysokość opłat za udzieloną pomoc nie będzie niższa niż stawki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 i 3.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75 i 2320 oraz z 2021 r. poz. 2052) w art. 22³ ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Radców Prawnych, określi, 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, kierując się przy tym potrzebą zapewnienia, że wysokość opłat za udzieloną pomoc nie będzie niższa niż opłaty określone zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 22⁵ ust. 2 i 3.”.

Art. 3. Do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy wydane na podstawie art. 29 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy wydane na podstawie art. 22³ ust. 2 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Celem projektu jest dostosowanie systemu prawa do standardów zrekonstruowanych w części motywacyjnej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 66/19) oraz postanowienia z dnia 29 kwietnia 2020 r. (sygn. akt S 1/20). Sentencja pierwszego z tych orzeczeń została ogłoszona w dniu 28 kwietnia 2020 r. w Dz. U. poz. 769, a jego pełna treść wraz z uzasadnieniem ukazała się w OTK ZU A poz. 13. Z kolei postanowienie sygnalizacyjne ukazało się w OTK ZU A poz. 14.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. W wyroku z dnia 29 kwietnia 2020 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801; dalej jako: „rozporządzenie z 2015 r.”) jest niezgodny z art. 64 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 1 zdanie drugie i art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2.2. Zakwestionowany przepis stanowił, że opłatę (będącą elementem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej, które ponosi Skarb Państwa) ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozdziałach 2–4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Jednocześnie § 4 ust. 2 rozporządzenia z 2015 r. przewidywał, że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej opłaty maksymalnej następuje z uwzględnieniem stopnia zawichości sprawy oraz nakładu pracy adwokata oraz wkładu jego pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, w tym czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawiennictw w sądzie, czynności podjętych w sprawie, wkładu pracy adwokata w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie, a także trybu i czasu prowadzenia sprawy oraz obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego.

Przytoczone postanowienia skutkowały gorszym traktowaniem adwokatów podejmujących się prowadzenia określonych spraw z urzędu w zakresie należnego im wynagrodzenia aniżeli adwokatów reprezentujących swoich klientów na podstawie zawartej z nimi umowy („adwokatów

z wyboru”). W przypadku bowiem tych ostatnich rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.) nie stwarza możliwości obniżania stawek uwzględnianych przy ustalaniu opłat stanowiących podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich. Dodatkowo, w świetle § 15 ust. 3 tego rozporządzenia, okoliczności takie jak większa ilość poświęconego czasu, większa wartość przedmiotu sprawy, większy wkład pracy adwokata czy też skomplikowanie bądź zawilość sprawy pozwalają na ustalenie opłaty w wysokości przewyższającej stawkę minimalną, aż do sześciokrotności tej stawki.

Ważne jest przy tym także to, że do 27 października 2016 r. stawki minimalne określone w rozdziałach 2–4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie były w zasadzie równe stawkom maksymalnym wynikającym z rozporządzenia z 2015 r.

2.3. Głównym punktem odniesienia dla rozważań w sprawie SK 66/19 był art. 64 ust. 2 ustawy zasadniczej, statuujący zasadę równej ochrony własności oraz innych praw majątkowych. Norma prawna wywodzona z art. 64 ust. 2 stanowi przy tym doprecyzowanie zasady równości wyrażonej w art. 32 ust. 1 Konstytucji. Pozostałymi wzorcami kontroli § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. były art. 31 ust. 3 oraz art. 92 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. Analizując istotę standardu zrekonstruowanego w orzecznictwie konstytucyjnym na podstawie tego ostatniego przepisu, Trybunał przypomniał, że „ustawa nigdy nie może być interpretowana jako dająca upoważnienie do wprowadzenia regulacji naruszających normy wyższego rzędu. (...) [P]rzy wykonywaniu upoważnienia do wydania aktu niższej rangi poszukiwać należy takiego kierunku regulacji wykonawczej, który umożliwi – przy respektowaniu celu, któremu ma ona służyć – zachowanie zgodności z przepisami wyższego rzędu”. Zarazem „brak stanowiska ustawodawcy w jakiejś sprawie, przejawiający się w braku lub nawet tylko nieprecyzyjności upoważnienia, musi być interpretowany jako nieudzielenie w danym zakresie kompetencji normodawczej”.

Trybunał Konstytucyjny skonstatował, że jakkolwiek „[w]ybór metody ustalania stawki minimalnej wynagrodzenia dla pełnomocnika prawnego (tak z wyboru, jak i z urzędu) należy do normodawcy, który w tym zakresie – w granicach porządku konstytucyjnego – korzysta ze znacznej swobody regulacyjnej”, to „owa swoboda nie uzasadnia arbitralnego kształtowania treści i granic poszczególnych praw majątkowych, spełniających identyczne funkcje i chroniących podobne interesy”.

Zdaniem Trybunału, „[a]dwokaci stanowią grupę podmiotów podobnych, posiadających – w zakresie prawa do wynagrodzenia – wspólną cechę istotną w rozumieniu art. 64 ust. 2 Konstytucji, a więc także w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji. Całą tę grupę charakteryzuje to, że jedynym przedmiotem działalności palestry jest świadczenie profesjonalnej pomocy prawnej osobom fizycznym, osobom prawnym oraz innym podmiotom określonym w ustawie. Pomoc ta – co do zasady – świadczona jest w ramach wyboru: to adwokat i jego potencjalny klient ustalają warunki reprezentacji. Niemniej jednak adwokat w określonych sytuacjach zostać może zobowiązany przez państwo do świadczenia pomocy prawnej z urzędu wobec osób, które nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej. W obu przypadkach adwokat zobligowany jest do dochowania jak największej staranności w wykonywaniu swoich obowiązków i dbania o interesy klienta”. Tymczasem porównanie opłat ustalanych w oparciu o rozporządzenie z 2015 r. z tymi, które ustala się zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie, pozwala na postawienie tezy, że adwokat ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu (działający na podstawie *sui generis* polecenia państwa) zmuszony jest do pracy za wynagrodzenie o połowę niższe od tego, które otrzymałby jako pełnomocnik z wyboru według stawek określonych w tym drugim rozporządzeniu.

Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wobec statusu adwokatów i ich roli w postępowaniach, w których występują jako podmioty powołane i zobowiązane do zastępstwa prawnego, różnicowanie ich wynagrodzenia (tj. obniżenie pełnomocnikom z urzędu o połowę wynagrodzenia, które otrzymaliby, gdyby występowali w sprawie jako pełnomocnicy z wyboru) nie ma konstytucyjnego uzasadnienia. Zaakcentowania wymaga przy tym to, że Trybunał nie dostrzegł żadnych wartości konstytucyjnych, którym miała służyć badana regulacja, a tylko pozytywne ustalenie w tym zakresie pozwalałoby przyjąć, że § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. wypełniał kryteria trójstopniowego testu wypracowanego w orzecznictwie w celu ewaluacji odstępstw od zasady równości. W uzasadnieniu wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. podniesiono wręcz, że nie ma „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 konsekwencji oceniana dyspozycja została uznana za sprzeczną z zasadą równości, w tym również zasadą równej ochrony praw majątkowych. Trybunał Konstytucyjny zaznaczył ponadto, że zaskarżony § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r. godzi w konstytucyjną zasadę

ochrony praw majątkowych, gdyż „w sposób nieproporcjonalny zawęża kryteria ustawowe warunkujące uzyskanie wynagrodzenia (narusza upoważnienie ustawowe) – mimo milczenia ustawodawcy w tym przedmiocie, pogarsza sytuację adwokatów świadczących pomoc prawną z urzędu”.

2.4. Rozporządzenie z 2015 r. zostało uchylone z dniem 2 listopada 2016 r. na mocy § 23 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (Dz. U z 2019 r. poz. 18) – dalej jako: „rozporządzenie z 2016 r.”. Aczkolwiek stosownie do § 22 tego rozporządzenia, do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem jego wejścia w życie do czasu zakończenia postępowania w danej instancji zastosowanie miały znajdować przepisy dotychczasowe.

Wypada także podkreślić, że jakkolwiek rozporządzenie z 2016 r. wprowadziło nowe zasady ustalania opłaty należnej adwokatowi z urzędu, to nadal w sposób mniej korzystny kształtuje ono prawa majątkowe takiego pełnomocnika procesowego w porównaniu z adwokatem z wyboru. Mianowicie: w myśl § 4 ust. 1 opłatę należną adwokatowi z urzędu ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2–4 powołanego rozporządzenia, z tym że nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Jednakże w tych sprawach, w których z uwagi na duże zaangażowanie czy nakład pracy adwokata zasadne jest przyznanie mu wyższego wynagrodzenia, ustalenie opłaty może nastąpić w maksymalnej wysokości 150% opłaty określonej w rozdziałach 2–4, podczas gdy – jak już była o tym mowa – w przypadku adwokatów z wyboru analogiczne okoliczności uzasadniają ustalenie opłaty w wysokości do sześciokrotności stawki minimalnej. Osobną kwestią jest poza tym to, że w niektórych sprawach same opłaty przewidziane w rozporządzeniu z 2016 r. odbiegają od stawek wynikających z rozporządzenia z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie w sposób, który można uznać za dyskryminujący adwokatów z urzędu (dotyczy to np. opłaty i stawki za sprawę rozwodową, które wynoszą odpowiednio 360 zł i 720 zł).

2.5. Problem utrzymującego się zróżnicowania opłat, jakie mogą być zasądzone na rzecz adwokatów z urzędu i adwokatów z wyboru (i to mimo derogowania normy z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 2015 r.), został poruszony w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r. (S 1/20). Trybunał zauważył przy tym, że niekonstytucyjne różnicowanie dotyczy również osób wykonujących zawód radcy prawnego, jako że tożsame regulacje można znaleźć z jednej strony w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia

3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. 68), z drugiej zaś – w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

W uzasadnieniu postanowienia sygnalizacyjnego sąd konstytucyjny przywołał wszystkie argumenty, które zostały podniesione w sprawie SK 66/19, a podsumowując swój wywód zastrzegł, że z analizy art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, z późn. zm.; dalej jako „Prawo o adwokaturze”), tj. przepisu zawierającego upoważnienie do wydania rozporządzenia w sprawie wysokości opłat należnych adwokatowi za pomoc prawną udzieloną z urzędu, ani też z pozostałych przepisów tej ustawy, nie można na gruncie językowym bądź celowościowym wyprowadzić podstawy dla Ministra Sprawiedliwości do zróżnicowania wynagrodzenia adwokatów w reżimie rozporządzenia z 2015 r. w porównaniu do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie. „W tym przypadku zróżnicowanie w akcie podustawowym wysokości wynagrodzenia od tego, czy adwokat świadczył pomoc prawną jako pełnomocnik z wyboru czy z urzędu, stanowiło niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawa samowolę legislacyjną, w sposób nieproporcjonalny ingerującą w uprawnienia pełnomocników z urzędu do uzyskania wynagrodzenia za ich pracę”.

Uznając zatem, że w aktualnym stanie prawnym zróżnicowanie mechanizmu wynagradzania adwokatów i radców prawnych w sprawach wymagających dużego nakładu pracy (zawiłych) nie ma umocowania na gruncie – odpowiednio – art. 29 ust. 2 i art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 2 i art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75, z późn. zm.; dalej jako „ustawa o radcach prawnych”), Trybunał zwrócił uwagę Ministrowi Sprawiedliwości „odnośnie do konieczności wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które – w swej istocie – w sposób dyskryminujący dla pełnomocników ustanowionych z urzędu regulują kwestię ich podwyższonego wynagrodzenia”.

3. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Wobec tak jednoznacznego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego oraz ze względu na to, że organ do którego zostało skierowane postanowienie sygnalizacyjne nie uczynił mu zadość, projekt ustawy zakłada nadanie nowego brzmienia zarówno art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze (art. 1), jak i art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych (art. 2). Treść tych

przepisów zostanie uzupełniona o wytyczne, które w sposób nie budzący żadnych wątpliwości przesądzą, że wydając rozporządzenia w sprawie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Minister Sprawiedliwości powinien określić wysokość opłat przysługujących z tego tytułu adwokatom oraz radcom prawnym na poziomie nie niższym niż wysokość stawek, jakie stosownie do przepisów wydanych na podstawie art. 16 ust. 2 i 3 Prawa o adwokaturze oraz przepisów wydanych na podstawie art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych mogą być zasądzone na rzecz pełnomocników, którzy podjęli się zastępstwa procesowego na podstawie umowy z klientem.

W praktyce zmiana przepisów wykonawczych, będąca następstwem zmiany upoważnień ustawowych, w wielu sprawach będzie stanowiła potwierdzenie słuszności linii orzeczniczej, którą – niezależnie od niewykonania przez Ministra Sprawiedliwości obowiązku dostosowania przepisów rozporządzeń do wskazań zawartych tak w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., jak i w postanowieniu sygnalizacyjnym z dnia 29 kwietnia 2020 r. – można już teraz odnotować w sprawach podlegających kognicji sądów powszechnych oraz Sądu Najwyższego (przykładem jest tu postanowienie tego ostatniego Sądu z dnia 7 stycznia 2021 r., sygn. akt I CSK 598/20). Niemniej, zważywszy na to, że tzw. rozproszona kontrola konstytucyjności nie gwarantuje jednolitego sposobu orzekania we wszystkich sprawach, a tym samym nie zapewnia pełnej realizacji zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji), za celową należy uznać zmianę stanu prawnego. Uzasadnieniem dla interwencji ustawodawcy w opisanym powyżej zakresie może być ponadto okoliczność, że w świetle art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Recepcja wypowiedzi Trybunału jest więc powinnością pozostałych organów państwowych, nie wyłączając Sejmu i Senatu jako organów władzy ustawodawczej.

Projekt zakłada, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, zastosowanie znajdą nowe przepisy (art. 3).

Ze względu na to, że nowelizowany art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze nakłada na Ministra Sprawiedliwości obowiązek zasięgnięcia opinii Naczelnej Rady Adwokackiej, natomiast art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych statuuje obowiązek skonsultowania tekstu projektowanego rozporządzenia z Krajową Radą Radców Prawnych, w art. 4 projektu przewidziano 3-miesięczną *vacatio legis*.

4. Oczekiwane skutki i wyniki konsultacji

Proponowana nowelizacja doprowadzi do pełnej realizacji zasad konstytucyjnych, w tym zwłaszcza zasady równej ochrony praw majątkowych, w sprawach związanych z ustalaniem opłat należnych adwokatom oraz radcom prawnym. Skutkiem projektowanej ustawy może być również zwiększenie wśród przedstawicieli wymienionych zawodów zainteresowania świadczeniem pomocy prawnej z urzędu, a w konsekwencji – podniesienie poziomu takiej pomocy. To z kolei powinno przełożyć się na poprawę istniejącego stanu rzeczy w zakresie objętym gwarancją prawa do sądu (ściślej: w zakresie korzystania z prawa do rzetelnej procedury sądowej przez podmioty, które mogą ubiegać się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego). Szacuje się, że uchwalenie projektu będzie miało także skutki finansowe dla budżetu państwa. Pogłębiona analiza tych skutków zostanie przeprowadzona po uzyskaniu informacji z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostaną przedstawione w ocenie skutków regulacji.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.