



Warszawa, r.

MINISTER  
SPRAWIEDLIWOŚCI

DLPK-IV.4670.5.2022

Dot. BPS.DKS.KU.0401.16.2022

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Przewodniczący**  
**Komisji Ustawodawczej**  
**Senatu RP**

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pisma znak BPS.DKS.KU.0401.16.2022 z dnia 28 kwietnia 2022 r. i 5 maja 2022 r. dotyczące prac nad inicjatywą Komisji Ustawodawczej Senatu RP w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych (druk senacki nr 695) i prośby o przedstawienie opinii uprzejmie informuję, że proponowane w tym projekcie regulacje nie zasługują na akceptację.

Inicjatywa ustawodawcza Senatu RP ma na celu – jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych (druk senacki nr 695) 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), poprzez wprowadzenie w at. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651, z późn. zm.) oraz art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 75, z późn. zm.) dodatkowych wytycznych, które miałyby zapobiec określaniu przez Ministra Sprawiedliwości niższych opłat za prowadzenie spraw z urzędu, niż ma to miejsce w przypadku spraw „z wyboru”.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do § 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). Rozporządzenie to

zostało zastąpione rozporządzeniem 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).

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie można tego rozstrzygnięcia odnosić zatem wprost do obecnie obowiązujących zasad ustalania wynagrodzenia adwokata udzielającego pomocy prawnej z urzędu oraz zasad ustalania wysokości opłaty za czynności adwokata w sprawach z wyboru. Obecnie obowiązujące rozporządzenia, mimo tego, że wywołują zbliżone skutki pod względem wysokości opłat, w sposób odmienny kształtują sposób ustalania tych opłat. Wobec tego, wydaje się, że nie zachodzi automatycznie konieczność zmiany obowiązujących regulacji.

Natomiast postanowieniem sygnalizacyjnym z 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt S 1/20 Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował konieczność usunięcia uchybień w:

- a) § 4 ust. 2 *in principio* 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. poz. 18);
  - b) § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia 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. poz. 68);
- polegających na bezpodstawnym zróżnicowaniu zasad wynagrodzenia pełnomocników ustanowionych z urzędu w porównaniu do pełnomocników z wyboru.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości rozważając zasadność przeprowadzenia sygnalizowanych przez Trybunał Konstytucyjny zmian należy wskazać, że realizacja zapatrywań Trybunału, w celu zsynchronizowania wysokości opłat i stawek winna być dokonana nie tylko poprzez zmianę przepisów wskazanych rozporządzeń. Należy wziąć pod uwagę możliwość kompleksowego uregulowania problematyki opłat i stawek za czynności adwokackie oraz radcowskie zarówno w rozporządzeniach dotyczących kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu jak i rozporządzeń w sprawie opłat, poprzez ich odpowiednie zsynchronizowanie i ustalenie ich wysokości w sposób sygnalizowany przez Trybunał, a jednocześnie racjonalny z punktu widzenia wydatków budżetowych.

Wiązałoby się to przede wszystkim z koniecznością wprowadzenia „taksy” adwokackiej i radcowskiej za sprawy prowadzone „z wyboru”, które miałyby charakter taryf urzędowych w rozumieniu art. 735 § 2 k.c.

Obecnie obowiązujące regulacje ustawowe poddają bowiem określenie wysokości opłaty za czynności adwokackie i radcowskie umowie z klientem. Stosownie do art. 16 ust. 1

Prawa o adwokaturze wysokość opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem, a analogiczne rozwiązanie przewiduje również art. 22<sup>5</sup> ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

Swoboda ukształtowania treści takiej umowy, w tym przede wszystkim - wysokości należnego adwokatowi wynagrodzenia umownego, nie jest jednak w pełni nieograniczona. Zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy - Prawo o adwokaturze oraz art. 22<sup>5</sup> ust. 3 ustawy o radcach prawnych, Minister Sprawiedliwości upoważniony został do określenia, w drodze rozporządzenia, stawek minimalnych za czynności adwokackie oraz stawek minimalnych za czynności radców prawnych, o których mowa w ust. 1 tych artykułów (a więc stawek umownych), mając na względzie rodzaj i zawilość sprawy oraz wymagany nakład pracy adwokata oraz radcy prawnego. W aktualnie obowiązującym § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.) oraz analogicznym § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radcy prawnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 265), poza określeniem stawek minimalnych, przewidziano możliwość - w szczególnie uzasadnionych przypadkach - ustalenia opłaty niższej niż stawka minimalna albo rezygnacji z opłaty w ogóle. Sposób i metoda ustalenia opłaty w umowie z klientem pozostawione zostały natomiast swobodzie stron tej umowy, przy czym swoboda ta nie jest też ograniczona jakimkolwiek górnym pułapem opłaty. Ograniczenie do wysokości sześciokrotności stawki minimalnej odnosi się jedynie do sposobu ustalenia opłaty, stanowiącej podstawę zasądzania kosztów zastępstwa procesowego i kosztów adwokackich oraz kosztów radcowskich na rzecz strony lub uczestnika postępowania. Stawki opłat za czynności adwokackie - nie będąc wiążącymi dla stron - nie stanowią obowiązujących taryf w rozumieniu art. 735 § 2 k.c. (vide - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2011 r., w sprawie o sygn. 54 akt II CSK 528/10, LEX nr 794768).

Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz za czynności radcowskie ustanawiają minimalny poziom umownego wynagrodzenia adwokata - stawkę minimalną. Uwzględniając fakt, iż niższy niż stawka minimalna poziom umownego wynagrodzenia adwokata jest traktowany jako wyjątek, wymagający szczególnego uzasadnienia, można przyjąć, że stawka minimalna wyznacza dolną jedynie granicę umownego wynagrodzenia adwokackiego.

Odmianą natomiast kwestią jest wynagrodzenie adwokata i radcy prawnego za prowadzenie sprawy z urzędu. Jest bowiem ono określane nie umownie, jak to ma miejsce

w przypadku prowadzenia spraw „z wyboru” lecz orzeczeniem organu, przed którym toczy się postępowanie.

W takim przypadku zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu koszty te obejmują opłatę ustaloną zgodnie z przepisami rozporządzenia oraz niezbędne i udokumentowane wydatki adwokata ustanowionego z urzędu. Jak wynika zaś z treści art. 29 ust. 2 ustawy – Prawo o adwokaturze, stanowiącego podstawę wydania omawianego rozporządzenia, w tym zakresie jego przepisy stanowią podstawę określenia przez sąd wysokości opłaty za udzieloną pomoc prawną, a więc wynagrodzenia adwokata za prowadzenie sprawy. Ponadto zgodnie z § 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia w sprawach, w których strona korzysta z pomocy prawnej udzielonej przez adwokata ustanowionego z urzędu opłaty za czynności adwokackie podwyższa się o stawkę podatku od towarów i usług przewidzianą dla tego rodzaju czynności w przepisach o podatku od towarów i usług, obowiązującą w dniu orzekania o tych opłatach. Tożsame regulacje odnoszące się do radców prawnych zawarte są w art. 22<sup>3</sup> ustawy o radcach prawnych i § 15 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu.

Trzeba także zwrócić uwagę, iż obowiązujące zasady ustalania wynagrodzeń za czynności adwokatów i radców prawnych uwzględniają zarówno interes osób wykonujących zawody adwokata oraz radcy prawnego, jak i interes obywateli. Należy mieć bowiem na względzie, że rozwiązania te nie tylko muszą uwzględniać adekwatność wynagrodzenia pełnomocnika do jakości i ilości jego pracy, lecz również powinny brać pod uwagę możliwości majątkowe społeczeństwa oraz interes społeczny. Uwzględnienie przy konstruowaniu systemu zasad ustalania opłat za czynności adwokatów i radców prawnych tylko jednego z tych aspektów mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukowaniem zakresu ochrony prawnej społeczeństwa.

Nadto zmiany legislacyjne, które miałyby doprowadzić do zrównania podstawowych stawek wynagrodzeń pełnomocników działających z urzędu i z wyboru oraz zasad ich podwyższania winny zostać poprzedzone analizą, czy nie uzasadniałoby to stworzenia podstawy prawnej do wydania jednego aktu wykonawczego (w ramach każdej z nowelizowanych ustaw) regulującego zarówno stawki minimalne za czynności adwokackie lub radcowskie, wysokość opłat za czynności przed organami wymiaru sprawiedliwości,

stanowiące podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich lub radcowskich, jak i zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata lub radcę prawnego z urzędu.

Jednocześnie zauważyć należy, że projektowana regulacja zrównuje opłaty za świadczenie pomocy prawnej z urzędu przez adwokatów i radców prawnych – ustalone w przepisach 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) oraz rozporządzenia 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. poz. 68) – ze stawkami minimalnymi za czynności adwokatów i radców prawnych określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1800 ze zm.) oraz z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 265).

Porównując obecne brzmienie przepisów określających stawki za obronę z urzędu z przepisami określającymi minimalne stawki za czynności adwokatów i radców prawnych z przepisami należy zauważyć, iż projektowana zmiana wysokości opłat spowoduje w przypadku adwokatów 50% wzrost obecnie obowiązujących stawek za świadczenie pomocy prawnej z urzędu wskazanych w przepisach § 8 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) oraz 100% wzrost w przypadku pozostałych stawek, których wysokość regulują przepisy ww. rozporządzenia (poza stawkami wskazanymi w przepisach § 9 pozostającymi na dotychczasowym poziomie), podobnie w przypadku radców prawnych spowoduje 50% wzrost obecnie obowiązujących stawek wskazanych w przepisach § 8 rozporządzenia 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. poz. 68) oraz 100% wzrost w przypadku pozostałych stawek, których wysokość regulują przepisy ww. rozporządzenia (poza stawkami wskazanymi w przepisach § 9 pozostającymi na dotychczasowym poziomie).

Dodatkowo projektowane zmiany delegacji ustawowych mają wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, a nowe stawki za obronę z urzędu mają mieć

zastosowanie do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy.

Wejście w życie proponowanych rozwiązań spowoduje dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa w części 15 *Sądy powszechne*, dziale 755 *Wymiar sprawiedliwości*, rozdziale 75502 *Jednostki sądownictwa powszechnego*, § 4610 *Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego*, związane ze wzrostem wydatków sądów przeznaczonych na nieopłaconą pomoc prawną udzielaną z urzędu.

Wydatki wypłacone z części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* na nieopłaconą pomoc prawną udzielaną z urzędu w latach 2018 – 2021 roku obrazuje poniższa tabela:

Koszty	2018	2019	2020	2021
<b>nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu (w tys. zł)</b>	120 089	120 964	104 782	122 045
w tym:				
- w sprawach karnych	60 471	57 871	48 840	56 395
- w sprawach cywilnych	59 618	63 093	55 942	65 650

Jak wynika z przedstawionych danych wydatki z części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* na nieopłaconą pomoc prawną udzielaną z urzędu w 2021 wyniosły 122 045 tys. zł, zatem zakładając ich 100% wzrost w skali roku – w oparciu o rozwiązania zawarte w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – *Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych* (druk senacki nr 695) - dodatkowe skutki finansowe dla ww. części budżetu państwa mogłyby wynieść ok. 122 045 tys. zł.

Przedstawiając powyższe należy nadmienić, że w części 15 budżetu państwa *Sądy powszechne* na rok 2022 nie zostały zabezpieczone dodatkowe środki z przeznaczeniem na zwiększenie stawek za świadczenie pomocy prawnej udzielanej z urzędu przez adwokatów i radców prawnych.

Mając na względzie przedstawioną argumentację wyrażam opinię, że projektowane rozwiązania legislacyjne należy ocenić negatywnie.

*Z wyrazami szacunku*

*Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości*

**Marcin Warchol**

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/