

ED

BL.112.1.2022

**Opinia w sprawie apelu Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris”,  
skierowanego do Marszałka Senatu RP**

Pismem z dnia 20 września 2021 r. Stowarzyszenie Adwokackie „Defensor Iuris” ze Słupska wystąpiło do Marszałka Senatu RP z apelem o „podjęcie przez Senat (...), w zakresie przysługujących mu uprawnień, środków legislacyjnych, celem przyjęcia regulacji gwarantujących poszanowanie konstytucyjnych praw majątkowych adwokatów i radców prawnych, udzielających pomocy prawnej «z urzędu» w postępowaniach cywilnych i karnych”. Jednocześnie w piśmie doprecyzowano, iż Stowarzyszenie zwraca się „w trybie art. 80 ust. 1 Regulaminu Senatu o przeprowadzenie wysłuchania publicznego przez Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisję Ustawodawczą, jak również podjęcie przez Senat (...) stosownych środków legislacyjnych, nie wyłączając środków określonych w art. 85 Regulaminu Senatu”.

Zdaniem Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris”, stawki wynagrodzenia przewidziane dla pełnomocników (obrońców) podejmujących się zastępstwa procesowego (obrony) z urzędu zostały określone, po pierwsze, z naruszeniem zasady niedyskryminacji, jako że są niższe niż stawki minimalne, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie i rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Po drugie, wskazane wyżej stawki, według których ustala się wynagrodzenie należne pełnomocnikom (obrońcom) z urzędu, są rażąco niskie, gdyż – co do zasady – ich poziom odpowiada stawkom przewidzianym w nieobowiązującym już rozporządzeniu Ministra

Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu. Tymczasem w okresie ostatnich 19 lat znacząco wzrosły zarówno ceny towarów i usług, jak i koszty prowadzenia działalności gospodarczej (w tym wypadku – koszty prowadzenia kancelarii adwokackiej bądź też kancelarii radcy prawnego, takie jak: składki na ubezpieczenie społeczne, opłaty za energię elektryczną, wodę, odprowadzanie ścieków czy wywóz śmieci, czynsz najmu itp.). Dodatkowo pamiętać należy, że zjawisko inflacji znajduje odzwierciedlenie we wzroście minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnej stawki godzinowej, które aktualnie wynoszą odpowiednio 3010 zł i 19,70 zł. Natomiast za prowadzenie postępowania w pewnych kategoriach spraw pełnomocnik otrzymuje niezmiennie wynagrodzenie w wysokości 60 zł (np. za sprawę alimentacyjną lub dotyczącą stwierdzenia nabycia spadku) albo 90 zł (m.in. za sprawy z zakresu prawa pracy dotyczące nawiązania stosunku pracy, uznania wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, przywrócenia do pracy, ustalenia sposobu ustania stosunku pracy). W tym kontekście również można zatem mówić o rażącej dysproporcji, zwłaszcza że fachowi pełnomocnicy są specjalistami w swojej dziedzinie.

Po trzecie, obowiązujący stan prawny sprzyja nie tylko – jak tu ujmują adwokaci – „pauperyzacji całej grupy zawodowej”, lecz nade wszystko „stanowi zagrożenie dla praw i wolności obywateli, którzy mają prawo wymagać od państwa zapewnienia pomocy prawnej z urzędu”. Coraz bardziej powszechnym zjawiskiem jest bowiem rezygnowanie przez adwokatów oraz radców prawnych ze świadczenia pomocy prawnej w tej postaci.

Wreszcie, rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, a także rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu nie zostały dostosowane do standardów konstytucyjnych wskazanych w sprawie SK 66/99 i to mimo że postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2020 r. (S 1/20) Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność „wyeliminowania z porządku prawnego regulacji, które – w swej istocie – w sposób dyskryminujący dla pełnomocników ustanowionych z urzędu regulują kwestię ich podwyższonego wynagrodzenia” (chodzi o zróżnicowanie mechanizmu wynagradzania adwokatów/radców prawnych w sprawach wymagających dużego nakładu pracy, polegające na przyjęciu, że pełnomocnik ustanowiony z urzędu może otrzymać maksymalnie do 150% stawki minimalnej, podczas gdy pełnomocnik „z wyboru” aż do sześciokrotności stawki minimalnej).

Uczynienie zadość oczekiwaniom Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris” jest możliwe wyłącznie w drodze zmiany regulacji zawartych w powołanych rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. Co oczywiste, Senat RP nie może

wystąpić z inicjatywą zmiany aktu rangi podustawowej. Niemniej w jego kompetencji mieści się uchwalenie projektu zakładającego nowelizację przepisów będących podstawą wydania obu rozporządzeń, a więc odpowiednio art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Rozważenie podjęcia prac legislacyjnych w takim zakresie wydaje się być o tyle zasadne, że – jak to wynika z pisma Stowarzyszenia – samo zobligowanie Ministra Sprawiedliwości do zasięgnięcia opinii odpowiednio Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie rozwiązań, które mają znaleźć się w aktach wykonawczych wydawanych zgodnie ze wskazanymi przepisami wydaje się być niewystarczające dla zabezpieczenia uzasadnionych interesów adwokatów oraz radców prawnych podejmujących się zastępstwa procesowego czy też obrony z urzędu. Teza ta opiera się na wzmiance zawartej w końcowym fragmencie pisma z dnia 20 września 2021 r., z której wynika, że mimo negatywnych uwag zgłoszonych w ramach opiniowania projektu rozporządzenia z 2016 r. przez Krajową Izbę Radców Prawnych, ostatecznie wydany został akt wykonawczy, który nie spełnia oczekiwań środowiska radców prawnych.

Ponadto nie może umknąć uwadze fakt, że na poziomie upoważnień ustawowych brak jest zastrzeżeń, które stałyby na przeszkodzie dyskryminacyjnemu kształtowaniu zasad, według których ustalane są opłaty za czynności adwokackie oraz czynności radców prawnych przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego (z wyboru) z jednej strony, oraz opłaty za pomoc prawną udzieloną przez adwokata albo radcę prawnego z urzędu z drugiej strony. Tym samym wykonanie wskazań zawartych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 kwietnia 2020 r. pozostawione jest wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. Tymczasem ustawodawca może, a wręcz powinien ukształtować normę prawną będącą podstawą wydania aktu wykonawczego w taki sposób, aby ów akt w pełni realizował wartości konstytucyjne. Innymi słowy, okoliczność, że Minister Sprawiedliwości nie podjął jak dotąd działań zmierzających do wyeliminowania problemu naświetlonego w postanowieniu S 1/20 (mimo iż ocena wraźona w tym orzeczeniu była nader surowa i kategorię<sup>1</sup>) może być potraktowana jako dodatkowy argument za rozpoczęciem w Senacie prac legislacyjnych nad projektem ustawy zmieniającej ustawę – Prawo o adwokaturze oraz ustawę o radcach prawnych w omówionym wyżej zakresie.

Odnosząc się z kolei do egzemplifikacji działań, które w ocenie Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris” mogłyby zostać podjęte bądź przez właściwe komisje senackie, bądź też Senat obradujący *in pleno*, trzeba zauważyć, że w świetle art. 80 ust. 1b Regulaminu Senatu wysłuchanie publiczne może być elementem senackiego procesu

---

<sup>1</sup> Sygnalizując Ministrowi Sprawiedliwości konieczność zmiany rozporządzeń z dnia 3 października 2016 r., Trybunał zaznaczył, że „różnicowanie 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”.

legislacyjnego, którego przedmiotem jest projekt ustawy. Przepis ten stanowi bowiem, że komisje mogą podjąć uchwałę o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego dotyczącego projektu ustawy, wskazując w szczególności dzień i godzinę jego przeprowadzenia. Gdyby zatem właściwa komisja, np. Komisja Ustawodawcza (do której należy m.in. „ogólna problematyka legislacyjna i spójności prawa, rozpatrywanie (...) inicjatyw ustawodawczych (...) Senatu, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i podejmowanie działań ustawodawczych mających na celu wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego”), zainicjowała prace legislacyjne zmierzające do zmiany przepisów upoważniających, to w jej kompetencji (zapewne jako działającej wspólnie z drugą komisją) mieściłoby się podjęcie uchwały o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego w sprawie proponowanych rozwiązań. Takie wysłuchanie mogłoby być dobrym punktem wejścia do ustalenia, czy i ewentualnie jakie inne zmiany mogłyby się znaleźć w senackim projekcie, aby możliwie pełnie realizował cel, o którym mowa w stanowisku Stowarzyszenia Adwokackiego „Defensor Iuris”, tj. aby stwarzał warunki dla prawidłowego funkcjonowania pomocy prawnej świadczonej z urzędu.

Podjęcie inicjatywy ustawodawczej – jak się wydaje – w większym stopniu wpisująłoby się w rolę i misję Izby jako organu władzy ustawodawczej aniżeli skorzystanie z narzędzi, o których mowa w art. 85 Regulaminu Senatu. Wypada zresztą nadmienić, że w praktyce Senat uchwała rezolucje lub apele w tych sprawach, które wymykają się prawu inicjatywy ustawodawczej, tudzież gdy zachodzi pilna potrzeba zareagowania na bieżące wydarzenia mające miejsce w kraju albo poza jego granicami, a zarazem istotne dla polskiej racji stanu lub polskich obywateli.

Jeżeli koncepcja zainicjowania prac zmierzających do zmiany brzmienia art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz art. 22<sup>3</sup> ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych spotkałoby się z pozytywnym przyjęciem wśród senatorów (członków jednej z senackich komisji), to projekt mógłby przybrać postać propozycji legislacyjnej stanowiącej załącznik do niniejszej opinii.

Katarzyna Konieczko  
Wicedyrektor