



Warszawa, r.

MINISTER
SPRAWIEDLIWOŚCI

DLPK-IV.053.1.2022

Dot. IV.510.15.2022.AGR

Pan

dr hab. Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo Pana Rzecznika z dnia 26 maja 2022 r., odnoszące się do braku należytego zadośćuczynienia wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego co do konieczności wyeliminowania z porządku prawnego przepisów, które w sposób dyskryminujący regulują wynagrodzenie pełnomocników ustanowionych z urzędu, względem analogicznego wynagrodzenia przysługującego pełnomocnikom z wyboru, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2020 r., sygn. akt S 1/20, OTK-A 2020/14 Trybunał Konstytucyjny zasygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości konieczność usunięcia uchwybień w:

- a) § 4 ust. 2 *in principio* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieodpłatonej 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 nieodpłatonej 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.

Postanowienie zostało wydane w związku z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt. SK 66/19, w którym Trybunał orzekł o niezgodności § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieodpłatonej pomocy prawnej udzielonej przez

adwokata z urzędu (Dz. U. poz. 1801) 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.

W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że w aktualnym stanie prawnym zróżnicowanie mechanizmu wynagradzania adwokatów i radców prawnych w sprawach wymagających dużego nakładu pracy (zawiłych), polegające na:

a) w odniesieniu do pełnomocników ustanowionych z urzędu - podwyższeniu wynagrodzenia maksymalnie do 150% stawki minimalnej (§ 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; § 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),

b) w odniesieniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru - podwyższeniu wynagrodzenia maksymalnie aż do sześciokrotności stawki minimalnej (§ 15 ust. 3 *in principio* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r.: w sprawie opłat za czynności adwokackie; § 15 ust. 3 *in principio* rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych)

- nie ma umocowania na gruncie - odpowiednio - art. 29 ust. 2 i art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1651) 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).

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wskazany wyrok Trybunału Konstytucyjnego odnosi się do nieobowiązującego już § 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. Przedmiotowy akt wykonawczy, jak również rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu regulowały szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata/radcę prawnego ustanowionego z urzędu, sposób określania tych kosztów oraz wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalną wysokość opłat za udzieloną pomoc. Akty te, w nawiązaniu do treści delegacji ustawowej, posługiwały się pojęciem opłat maksymalnych i ustanawiały zasadę, że opłatę ustala się w wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej określonej w rozporządzeniu dla poszczególnych kategorii spraw, przy czym nie

może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy (§ 4 ust. 1). Ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej opłaty maksymalnej następowało z uwzględnieniem stopnia zawichości sprawy oraz nakładu pracy adwokata/radcy prawnego oraz wkładu jego pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy, a w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu, wartości przedmiotu sprawy, wkładu pracy adwokata/radcy prawnego 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, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności (§ 4 ust. 2). Rozporządzenia te obowiązywały do 1 listopada 2016 r. W dniu 2 listopada 2016 r. weszły w życie nowe przepisy określające szczegółowe zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata/radcę prawnego ustanowionego z urzędu zawarte w aktualnych rozporządzeniach 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) i w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (Dz. U. z 2019 r. poz. 68), dalej rozporządzenia.

Zgodnie z § 4 rozporządzeń, opłatę ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2-4, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy (ust.1). Ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a nieprzekraczającej 150% opłat określonych w rozdziałach 2-4, następuje z uwzględnieniem:

- 1) nakładu pracy adwokata/radcy prawnego, w szczególności czasu poświęconego na przygotowanie się do prowadzenia sprawy, liczby stawiennictw w sądzie, w tym na rozprawach i posiedzeniach, czynności podjętych w sprawie, w tym czynności podjętych w celu polubownego rozwiązania sporu, również przed wniesieniem pozwu,
- 2) wartości przedmiotu sprawy,

- 3) wkładu adwokata/ radcy prawnego w przyczynienie się do wyjaśnienia okoliczności faktycznych, jak również do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych budzących wątpliwości w orzecznictwie i doktrynie;
- 4) stopnia zawichości sprawy, w szczególności trybu i czasu prowadzenia sprawy, obszerności zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, w szczególności dopuszczenia i przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego lub biegłych sądowych, dowodu z zeznań świadków, dowodu z dokumentów o znacznym stopniu skomplikowania i obszerności (ust. 2).

Wskazać należy, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 21 czerwca 2017 r., SK 35/15, normodawca może zaprojektować mechanizm obliczania stawki minimalnej wynagrodzenia pełnomocnika procesowego (*nota bene* także stawki maksymalnej) w różny sposób, preferując określone funkcje kosztów postępowania dla danej kategorii spraw, odpowiednio wyważając interes publiczny i interes prywatny oraz realizując istotne - z punktu widzenia prowadzonej przez siebie polityki - prawa lub wartości. Wybór 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.

Wymaga przy tym podkreślenia, że zróżnicowanie dotyczące wysokości i zasad ustalania ponoszonych przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz opłat za czynności adwokackie nie jest podyktowane względami podmiotowymi, ale przede wszystkim charakterem pomocy prawnej udzielanej z urzędu, faktem, że koszty tej pomocy ponosi Skarb Państwa, a także wynikiem postępowania.

W powyższym kontekście warto wskazać, że istota pomocy prawnej świadczonej z urzędu przez profesjonalnych pełnomocników była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego (por. m.in. wyrok z dnia 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05, OTK-A 2006/8/94). Trybunał stwierdził, że zapewnienie pomocy prawnej osobom, których ze względu na sytuację materialną nie stać na ponoszenie kosztów tej pomocy, należy do obowiązków władzy publicznej. Stanowi to jedną z gwarancji urzeczywistnienia konstytucyjnego prawa do sądu. Obowiązek ten ma charakter obowiązku publicznoprawnego. Jego ciężar jest rozdzielony między Skarb Państwa i samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych, bowiem ustawowe ukształtowanie (na podstawie art. 17 ust. 1 Konstytucji RP) samorządu zawodu zaufania publicznego oznacza możliwość zlecania takim korporacjom wykonywania określonych funkcji o charakterze publicznoprawnym. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu przez członków samorządów

zawodowych adwokatów i radców prawnych jest wypełnieniem obowiązku o charakterze publicznoprawnym. Z tego charakteru zastępstwa procesowego z urzędu Trybunał wywiódł odmienny, aniżeli w przypadku zastępstwa procesowego świadczonego na podstawie umowy, sposób regulowania przez państwo zasad wynagradzania pełnomocnika. Jak wskazał Trybunał różnice w wynagrodzeniu pełnomocników nie wynikają z tego, że adwokat/radca prawny występuje w sprawie jako pełnomocnik z urzędu, ale z faktu, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej w konkretnej sprawie ponosi Skarb Państwa.

Podobnie w przedmiotowej kwestii wypowiedział się Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 20 maja 2011 r., sygn. akt III CZP 14/11, OSNC 2012/1/2. W jej uzasadnieniu wskazano, że świadczenie pomocy prawnej z urzędu jest działaniem dla dobra publicznego, umożliwiającym realizację w postępowaniu sądowym zasady równości i prawa do sądu.

Zauważyć należy, że różny mechanizm wynagradzania z funduszy Skarbu Państwa pełnomocników świadczących pomoc prawną z urzędu polegający na możliwości zwiększenia opłaty maksymalnie do 150% stawki minimalnej, w porównaniu do pozostałych sytuacji przewidujących możliwość zasądzenia opłaty do wysokości sześciokrotności stawki minimalnej, obowiązywał już na tle wcześniejszych regulacji określonych w rozporządzeniach 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 461 z późn. zm.) oraz w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. z 2013 r. poz. 490 z późn. zm.) i nie był kwestionowany w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Podkreślić należy, że 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 nie bez znaczenia jest fakt, że przed Trybunałem Konstytucyjnym zawisły postępowania w sprawach SK 55/21, SK 76/21 i SK 78/21, dotyczące konstytucyjności przepisów obecnie obowiązującego 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) i zróżnicowania zasad wynagradzania pełnomocników ustanowionych z urzędu w porównaniu do pełnomocników ustanowionych z wyboru. Rozstrzygnięcia Trybunału we wskazanych sprawach będą miały istotne znaczenie.

Podniesiona przez Pana Rzecznika problematyka jest przedmiotem prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości prac analityczno-koncepcyjnych zmierzające do stworzenia regulacji kompleksowego uregulowania kwestii opłat i stawek za czynności adwokackie oraz radcowskie zarówno w aktach wykonawczych dotyczących kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu jak i dotyczących opłat, poprzez ich odpowiednie zsynchronizowanie i ustalenie ich wysokości w sposób sygnalizowany przez Trybunał a jednocześnie racjonalny z punktu widzenia wydatków budżetowych.

Z poważaniem

z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Marcin Warchoł

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/