

---

---

# PROCES LEGISLACYJNY

---

---

## 1.

### Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych

#### Podstawowe informacje:

Numer druku sejmowego: **2432**

Data wniesienia projektu: **10 czerwca 2022 r.**

Etap: **skierowano do I czytania w Komisjach**

Przydzielona komisja: **Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka**

Wnoszący: **Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

**Opis projektu (Kancelaria Sejmu):** projekt dotyczy ochrony praw majątkowych adwokatów oraz radców prawnych świadczących pomoc z urzędu, których warunki wynagradzania były uregulowane na znacznie mniej korzystnych zasadach niż adwokatów i radców prawnych reprezentujących swoich klientów na podstawie zawartej z nimi umowy

#### Zmieniane ustawy:

1. ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze,
2. ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

#### Uzasadnienie projektu:

##### 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 zawilości 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, statuującej 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 przypominał, 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 zawęży 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 ad-

wokatem 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 różnicowania 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 miesięczną *vacatio legis*.

#### **4. Założenia aktów wykonawczych**

Rozporządzenia, które Minister Sprawiedliwości będzie obowiązany wydać na podstawie art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze oraz art. 223 ust. 2 ustawy o radcach prawnych powinny przewidywać przede wszystkim stawki analogiczne jak te określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych. Analogiczny powinien być również mnożnik pozwalający na ustalenie maksymalnej opłaty, a także przesłanki decydujące o podwyższeniu „standardowej” opłaty. Oprócz tego oba akty wykonawcze będą przesądzać, że na koszty nieopłaconej pomocy prawnej ponoszone przez Skarb Państwa składają się, po pierwsze, wspomniana już opłata, a po drugie – niezbędne i udokumentowane wydatki adwokata bądź też radcy prawnego ustanowionego z urzędu. Zachowana zostanie zasada przyznawania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej wyłącznie na wniosek obejmujący oświadczenie, że opłata nie została zapłacona w całości lub w części, oraz po ewentualnym wykazaniu bezskuteczności egzekucji kosztów procesu zasądzonych od przeciwnika procesowego strony korzystającej z pomocy udzielonej przez pełnomocnika (obrońcę) ustanowionego z urzędu. Termin wejścia w życie nowych rozporządzeń powinien być synchronizowany z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

## **5. Oczekiwane skutki i wyniki konsultacji**

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

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

## **6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej**

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

**Ocena skutków regulacji:** od następnej strony

<b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych</i>	<b>Data sporządzenia:</b> 20 maja 2022 r.
<b>Przedstawiciel wnoskodawcy:</b> senator Krzysztof Kwiatkowski	<b>Źródło:</b> wyrok TK
<b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Katarzyna Koniczek, wicedyrektor, tel. 22 694 90 11 w zakresie OSR: Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59	<b>Nr druku:</b> 695, 695 S
<b>OCENA SKUTKÓW REGULACJI</b>	
<b>1. Jaki problem jest rozwiązywany?</b>	
<p>Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 kwietnia 2020 r. (sygn. akt SK 66/19) orzekł, że § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie <i>ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu</i> jest niezgodny z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej i wynikająca z niej zasada równości, w tym również zasada równej ochrony praw majątkowych.</p>	
<p>Zaskarżony przepis stanowił, że opłatę, będącą elementem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, które ponosi Skarb Państwa, ustala się w <u>wysokości co najmniej 1/2 opłaty maksymalnej</u> określonej w rozdziałach 2–4 rozporządzenia, przy czym nie może ona przekraczać wartości przedmiotu sprawy. Z kolei § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia przewidywał, że ustalenie opłaty w wysokości wyższej niż określona w ust. 1, a <u>nieprzekraczającej opłaty maksymalnej</u> następuje z uwzględnieniem stopnia zawilości sprawy oraz nakładu pracy adwokata oraz wkładu jego pracy w przyczynienie się do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy.</p>	
<p>Przytoczone wyżej przepisy skutkowały <b>gorszym traktowaniem w zakresie należnego wynagrodzenia adwokatów podejmujących się prowadzenia spraw z urzędu aniżeli adwokatów reprezentujących swoich klientów na podstawie zawartej z nimi umowy („adwokatów z wyboru”)</b>.</p>	
<p>W przypadku bowiem tych ostatnich przepisy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie <i>opłat za czynności adwokackie</i> (Dz. U. poz. 1800, z późn. zm.) określają minimalne stawki uwzględniane przy ustalaniu opłat stanowiących podstawę zasądzenia kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich oraz nie stwarzają możliwości ich obniżania. Dodatkowo w świetle § 15 ust. 3 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 <u>wysokości przewyższającej stawkę minimalną, aż do sześciokrotności tej stawki</u>.</p>	
<p>Należy również zauważyć, że do 27 października 2016 r. stawki minimalne określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie <i>opłat za czynności adwokackie</i>, warunkujące wynagrodzenia adwokata z wyboru były – co do zasady – równe stawkom maksymalnym wynikającym z rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie <i>ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu</i> i warunkującym wynagrodzenie adwokata z urzędu.</p>	
<p>Rozporządzenie z dnia 22 października 2015 r. zostało uchylone z dniem 2 listopada 2016 r. na mocy § 23 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie <i>ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 18). 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.</p>	
<p>Ponadto rozporządzenie z dnia 3 października 2016 r. w sprawie <i>ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu</i> wprowadziło nowe zasady ustalania opłaty należnej adwokatowi z urzędu, jednak w dalszym ciągu są one mniej korzystne w porównaniu do zasad obowiązujących w przypadku adwokata z wyboru. W myśl § 4 ust. 1 powyższego rozporządzenia opłatę należną adwokatowi z urzędu ustala się w wysokości określonej w rozdziałach 2–4 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 <u>maksymalnej wysokości 150% opłaty określonej w rozdziałach 2–4</u>, podczas gdy – jak już wspomniano – w przypadku adwokatów z wyboru analogiczne okoliczności uzasadniają ustalenie opłaty w wysokości do sześciokrotności stawki minimalnej.</p>	
<p>Z analizy wysokości opłat przysługujących adwokatowi z urzędu i adwokatowi z wyboru wynika, że w przypadku spraw cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, dla których stawka opłaty uzależniona jest od wartości</p>	

przedmiotu sporu, wysokość opłaty przysługującej adwokatowi z wyboru jest o 50% wyższa niż tej samej opłaty przysługującej adwokatowi z urzędu. W pozostałych kategoriach spraw (m.in. w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz w sprawach karnych i w sprawach o wykroczenia) wysokość opłaty przysługującej adwokatowi z wyboru jest o 100% wyższa niż tej samej opłaty przysługującej adwokatowi z urzędu. W przypadku stawek maksymalnych wysokości opłat przysługujących adwokatowi z wyboru są odpowiednio 6 i 8 razy wyższe niż tych samych opłat przysługujących adwokatowi z urzędu. Porównanie wysokości opłat przysługujących adwokatowi z urzędu i adwokatowi z wyboru w wybranych kategoriach spraw przedstawiono w załączniku nr 1 do OSR.

Jak wynika zatem z powyższego, **adwokat ustanowiony pełnomocnikiem z urzędu zobowiązany jest do pracy za wynagrodzenie o jedną trzecią lub połowę niższe od tego, które otrzymałby jako pełnomocnik z wyboru**.

Problem utrzymującego się różnicowania 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**.

## 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest nadanie nowego brzmienia art. 29 ust. 2 ustawy – *Prawo o adwokaturze* oraz art. 22<sup>2</sup> ust. 2 ustawy o *radcach prawnych* poprzez uzupełnienie upoważnienia do wydania przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia w sprawie kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu o wytyczne, które jednoznacznie przesądzą, że 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. 22<sup>2</sup> ust. 2 i 3 ustawy o *radcach prawnych* mogą być zasądzone na rzecz pełnomocników, którzy podjęli się zastępstwa procesowego na podstawie umowy z klientem.

Ponadto projekt zakłada, że w sprawach wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, zastosowanie znajdą nowe przepisy.

Oczekiwanym efektem regulacji będzie zapewnienie zgodności powyższych przepisów z *Konstytucją RP* oraz zwiększenie wśród adwokatów i radców prawnych 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.

## 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na specyfikę i szczegółowość problemu dokonanie porównania międzynarodowego jest niecelowe.

## 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Adwokaci	20 703 adwokatów wykonujących zawód (stan na dzień 14.05.2022 r.)	Krajowy Rejestr Adwokatów i Aplikantów Adwokackich	Wzrost wysokości opłaty, będącej elementem kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej z urzędu.
Radcowie prawni	39 106 radców prawnych wykonujących zawód (stan na dzień 14.05.2022 r.)	Lista radców prawnych, Krajowa Izba Radców Prawnych	
Strony, od których zasądzony jest zwrot kosztów zastępstwa procesowego w przypadku przegranej ze stroną reprezentowaną przez pełnomocnika z urzędu	b.d.	–	Zwiększenie obciążenia finansowego w przypadku konieczności zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

## 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 28 kwietnia 2022 r. został przesłany Ministrowi Sprawiedliwości, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Prokuraturii Generalnej RP, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Justitia”, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 16 maja 2022 r.

**Krajowa Rada Radców Prawnych (KRRP)** poparła projekt ustawy. Jednocześnie KRRP zaproponowała dokonanie zmian również w przepisach art. 22<sup>1</sup> ust. 2 i 3 ustawy o radcach prawnych oraz w art. 16 ust. 2 i 3 ustawy – Prawo o adwokaturze i „doprecyzowanie wskaźników regulacyjnych istniejących obecnie w treści normatywnej tych przepisów, z jednej strony poprzez nawiązanie do cen rynkowych i minimalnego wynagrodzenia, z drugiej zaś strony do gwarancji prawa do sądu”. Według KRRP, „Odwołanie się do kryterium liczby przepracowanych godzin oraz ich wartości rynkowej urzędzycy przewidzianą w procedurze możliwość rozliczenia kosztów udzielonej pomocy prawnej według spisu kosztów a nie tylko na podstawie norm przepisanych”.

**Naczelna Rada Adwokacka (NRA)** pozytywnie zaopiniowała projektowaną ustawę. Niemniej, zdaniem NRA, projektowany 3-miesięczny okres przewidziany w art. 4 projektu jest zbyt długi.

W opinii **Ministra Sprawiedliwości (MS)** proponowane w projekcie regulacje nie zasługują na akceptację. MS zwrócił uwagę, 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. (...) [R]ozwiązania 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 tylko jednego z tych aspektów w przekonaniu MS „mogłoby skutkować ograniczeniem możliwości korzystania z profesjonalnego pełnomocnika procesowego, a tym samym redukować zakres ochrony prawnej społeczeństwa”. Ponadto MS poddał pod rozważenie zasadność 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, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich lub radcowskich, jak i zasady ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłacanej pomocy prawnej udzielanej z urzędu.

**Krajowa Rada Sądownictwa (KRS)** nie zajęła stanowiska odnośnie do projektowanej ustawy, gdyż uznała, że nie dotyczy on zakresu spraw podlegających opiniowaniu przez KRS.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 18 maja 2022 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrzyły projekt i wniosły do niego poprawkę polegającą na skróceniu *vacatio legis* z 3 miesięcy do miesiąca, uwzględniając tym samym uwagę Naczelnej Rady Adwokackiej.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2022 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
<b>Dochody ogółem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Wydatki ogółem</b>	0	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	854,0
budżet państwa	0	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	85,4	854,0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	0	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-854,0
budżet państwa	0	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-85,4	-854,0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania:	Budżet państwa w części 15 – Sądy powszechne.											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja będzie miała wpływ na <b>wzrost wydatków budżetu państwa</b> w części dotyczącej sądów powszechnych. Na podstawie porównania stawek opłaty przysługującej adwokatom z urzędu i adwokatom z wyboru w poszczególnych kategoriach spraw, wynikających w obu przypadkach z rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości, można wnioskować, że wydatki z tytułu pokrycia kosztów nieopłacanej pomocy prawnej udzielanej z urzędu wzrosną o 50% w przypadku spraw cywilnych, ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych, dla których stawka opłaty uzależniona jest od wartości przedmiotu sporu, zaś w przypadku pozostałych spraw o 100%.											

		<p>Biorąc pod uwagę strukturę spraw w sądach powszechnych w Polsce (załącznik nr 2 do OSR), można przypuszczać, że łączne wydatki budżetu państwa z powyższego tytułu wzrosną średnio o około 70%. Uwzględniając natomiast wysokość wydatków budżetu państwa z tytułu pokrycia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej w urzędzie (załącznik nr 3 do OSR), szacuje się, że wzrost wydatków z tego tytułu wyniesie <b>około 85,4 mln zł w skali roku</b>. Dodatkowo przyjęto, że wydatki z powyższego tytułu w zwiększonej wysokości budżet państwa ponosić będzie począwszy od roku 2023.</p> <p>Można jednak przypuszczać, że faktyczny ciężar powyższych skutków dla budżetu państwa będzie niższy niż prognozowany, ponieważ już obecnie niektóre sądy powszechne, odwołując się do omówionego orzeczenia TK, stosują praktykę zasądzenia na rzecz adwokatów lub radców prawnych z urzędu wynagrodzenia według stawek wynikających z rozporządzeń regulujących wynagrodzenie adwokatów i radców prawnych z wyboru.</p>						
<b>7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.</b>								
Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2022 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		<p>Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Regulacja będzie miała pozytywny wpływ na wzrost wynagrodzeń adwokatów i radców prawnych świadczących nieodpłatną pomoc prawną z urzędu, co z kolei może spowodować wzrost zainteresowania świadczeniem pomocy prawnej z urzędu, a w konsekwencji – podniesienie poziomu takiej pomocy.</p> <p>Projektowana ustawa będzie miała również wpływ na wzrost kosztów zastępstwa procesowego zasądzanych od strony przeciwnej w przypadku przegranej ze stroną reprezentowaną przez pełnomocnika z urzędu. Oszacowanie skutków finansowych w tym zakresie, z uwagi na brak odpowiednich danych, nie jest możliwe.</p>						
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu</b>								
<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy								
<b>9. Wpływ na rynek pracy.</b>								
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.								
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary:</b>								
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne		<input type="checkbox"/> demografia			<input type="checkbox"/> informatyzacja			
<input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny		<input type="checkbox"/> mienie państwowe			<input type="checkbox"/> zdrowie			
<input type="checkbox"/> inne:								
Omówienie wpływu		Brak wpływu.						
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego</b>								
Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.								
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>								
Projektowana regulacja powinna podlegać ewaluacji po upływie 2 lat od jej wejścia w życie w zakresie wzrostu wydatków ponoszonych przez Skarb Państwa z tytułu nieopłaconej pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów lub radców prawnych z urzędu.								

**13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).**

1. Porównanie wybranych stawek opłat wynikających z rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu oraz z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie.
2. Ewidencja spraw w sądach powszechnych w Polsce w latach 2016–2020.
3. Wydatki budżetu państwa z tytułu ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.