Anna Szyszka¹ Jarosław Czerkawski²

**Wynagrodzenie pełnomocnika za sporządzenie
opinii o niezasadności skargi do wojewódzkiego sądu
administracyjnego w ujęciu prawnym i etycznym**

Słowa kluczowe: fachowy pełnomocnik, godziwa płaca, etyczna odpowiedzialność za pracę

Keywords: professional attorney, ethical responsibility for work

Streszczenie

Niniejszy artykuł koncentruje się wokół etycznych i prawnych aspektów niezasadności wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego I instancji. Artykuł został przygotowany w oparciu o zastosowanie metod prawnego-dogmatycznej, porównawczej oraz analizy.

Ustanowienie w ramach prawa pomocy pełnomocnika do sporządzenia skargi nakłada na niego obowiązek przygotowania pisma procesowego, umożliwiającego stronie wszczęcie postępowania sądowego. Ustawodawca nie przewidział możliwości sporządzenia przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy opinii o braku podstaw do wniesienia skargi.

Społeczne nauczanie Kościoła podkreśla etyczny wymiar pracy. Dotyczy to zarówno wykonywania pracy, jak i zapłaty za jej wykonanie, która domaga się równoważno-

¹ ORCID ID: 0000-0002-0333-786X, doktor, Zakład Prawa Administracyjnego i Nauk o Administracji, Instytutu Nauk Prawnych, Wydział Prawa i Nauk Społecznych, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach. E-mail: annaszyszka@poczta.fm.

² ORCID ID: 0000-0002-3594-9385, doktor habilitowany, Katedra Współczesnych Form Przekazu Wiary, Instytut Nauk Teologicznych, Wydział Teologii, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. E-mail: jaroslaw.czerkawski@kul.pl.

ści. Każda praca winna być wykonana solidnie i uczciwie. Pracownik nie może dopominać się zapłaty, jeśli pracy nie wykonał lub wykonał niesolidnie.

Celem artykułu jest próba połączenia dwóch dziedzin naukowych, aby wykazać, że zarówno na polu prawnym jak i etycznym obowiązują te same zasady, które zostały opisane różnym językiem naukowym. Autorzy mają nadzieję, że poruszona problematyka w znaczący sposób przyczyni się do zrozumienia, czym jest wynagrodzenie za wykonana pracę, jak również to, że na polu etycznym jak i prawnym tego typu zachowania są nie akceptowalne. Zarówno prawo jak i nauka społeczna Kościoła katolickiego tego typu postawy uważa za naganne.

Abstract

Awarding the Remuneration to a Professional Attorney for Preparing an Opinion on the Grounds of a Complaint to an Administrative Court

This article is focused on ethical and legal aspects of remuneration for work performed by the attorney established under the right to assistance in the court-administrative proceedings.

The attorney established under the right to assistance is obliged to prepare a pleading enabling the party to initiate court proceedings. The legislator did not foresee the possibility for an attorney established under the right to assistance to draw up an opinion on the lack of grounds to lodge a complaint.

In its teaching the Church emphasizes the ethical dimension of work. It concerns both the performance of work and the payment for its completion. Every job should be performed with due diligence and integrity. It is necessary that the payment for the work done should be fair and adequate. It is unacceptable that the performed job remains unpaid for. Similarly, the employee cannot demand remuneration if he either failed to do the job or did not meet the required standards. The ethical dimension comprises the responsibility for the jobs undertaken by employees. The aim of the article is to try to Combine two scientific Fields to show that both the legal and ethical Fields have the same rule described in different scientific languages. The authors hope that the issues raised will significantly contribute to understanding what remuneration is for the work done, as well as the fact that in the ethical and legal field this type of behavior is unacceptable. Both the law and social teaching of the Catholic Church consider such attitudes to be reprehensible.

I. Konstytucyjne uwarunkowania wynagrodzenia pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy przed sądem administracyjnym

Uniwersalne i powszechne³ prawo do sądu uregulowane w art. 45 Konstytucji RP⁴, który w ust. 1 przewiduje, że każdy ma prawo do sprawiedliwego, jawnego rozpatrzenia sprawy, bez zbędnej zwłoki przez właściwy niezależny, bezstronny i niezawisły sąd⁵. M. Dąbrowski zwraca uwagę na konieczność wyodrębnienia prawa do sądu administracyjnego z uwagi na specyfikę postępowania sądowo-administracyjnego⁶. Na prawo do sądu administracyjnego składają się gwarancje procesowe i ustrojowe. Gwarancje procesowe obejmują w szczególności uprawnienia do: dostępu do sądu administracyjnego (uruchomienie skutecznej, w tym bezpłatnej, sądowej kontroli działalności organu administracji publicznej); odpowiednio ukształtowanej procedury, która zapewni jawność postępowania i sprawiedliwe rozstrzygnięcie; czynnego udziału w postępowaniu w tym uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej; szybkości postępowania (rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie bez nieuzasadnionej zwłoki); uzyskania rozstrzygnięcia wydanego w oparciu o zasadę prawdy obiektywnej i jego wykonania; do zaskarżenia rozstrzygnięcia wydanego w I instancji⁷. Możliwość czynnego udziału strony w postępowaniu sądowoadministracyjnym realizuje się m.in. poprzez reprezentowanie jej przez fachowego pełnomocnika, ustanowionego z wyboru bądź w ramach prawa pomocy. Uprawnienie polegające na dostępie do sądu administracyjnego realizuje się m.in. poprzez instytucję prawa pomocy.

Problematyka wynagrodzenia za pomoc prawną świadczoną w ramach prawa pomocy pozostaje w związku z konstytucyjnymi zasadami ochrony pra-

³ J. Zimmermann, *Prawo do sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2, s. 207.

⁴ Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Prawo do sądu regulowane jest także w następujących przepisach aktów normatywnych: art. 6 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. nr 61, poz. 248 ze zm.); art. 14 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r. (Dz.U. nr 38, poz. 167 ze zm.); art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE 2016/C/202); art. 8 i 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.

⁶ M. Dąbrowski, *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3, s. 107–111.

⁷ Ibidem, s. 110 oraz cyt. lit.

cy i wynagrodzenia za pracę. W treści art. 24 Konstytucji RP wprowadzono zasadę ochrony „wszelkiej pracy, niezależnie od przewidzianych w ustawodawstwie form prawych nawiązania stosunku prawnego, między ją wykonującym oraz podmiotem, dla i na rzecz którego ma być ona wykonywana”⁸. Istota regulacji zawartej w art. 24 Konstytucji RP odnosi się także do osób samozatrudniających się⁹ i dotyczy ochrony „każdej aktywności jednostki która w sposób trwały lub ciągle podejmuje zorganizowane świadczenia na rzecz jednego podmiotu i jest od niego uzależniona ekonomicznie”¹⁰.

Konstytucyjną ochroną objęte zostało wynagrodzenie za pracę świadczoną nie tylko w ramach stosunku pracy, ale również w oparciu o niepracownicze podstawy wykonywania pracy. Rozwiązania przyjęte w art. 65 ust. 4 Konstytucji RP odnoszą się wyłącznie do płacy minimalnej pracowników zatrudnionych w ramach stosunku pracy, o czym świadczy zastosowanie pojęcia pracownik, nie zatrudniony¹¹. Jednakże poza konstytucyjną ochroną nie pozostają wynagrodzenia za pracę osób wykonujących pracę w oparciu o samozatrudnienie, szczególnie w tzw. wolnych zawodach. Na zasadzie wyjątku dopuszcza się ingerencję prawodawczą w wysokość wynagrodzeń podmiotów wykonujących określone zawody¹². TK przyjął, że „podstawą ustalania opłat adwokackich pozostaje umowa z klientem, a jedynie w zakresie ustalenia opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich stanowi art. 16 u.p.a. i wydane na jej podstawie przepisy wykonawcze wprowadzają ograniczenia, co nie jest jednak równoznaczne z ograniczeniami wynagrodzenia adwokackiego jako takiego”¹³.

⁸ L. Garlicki, M. Zubik, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

⁹ P. Litwiniuk, *Umocowania zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2013, nr 11, s. 125.

¹⁰ M. Latos-Miłkowska, *Ochrona rodzicielstwa osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych*, „*Praca i Zabezpieczenie Społeczne*” 2019, nr 1, s. 71–72.

¹¹ M.A. Świątkiewicz, *Konstytucyjne paradygmaty prawa pracy*, „*Państwo i Prawo*” 2004, nr 10, s. 17.

¹² L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX/el.

¹³ Wyrok TK z 10 grudnia 2003 r., K 49/01, OTK-A 2003/9/101.

II. Instytucja prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym – informacje podstawowe

W postępowaniu sądowoadministracyjnym stronie przysługuje prawo zwrócenia się do sądu na każdym etapie postępowania o przyznanie jej prawa pomocy – zarówno przed jego wszczęciem jak i w jego toku (art. 243 z. 1 p.p.s.a.)¹⁴, które obejmuje zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienie fachowego pełnomocnika – adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Zakres prawa pomocy zostaje doprecyzowany żądaniem strony zawartym w treści wniosku o przyznanie prawa pomocy.

Instytucja prawa pomocy jest wyjątkiem od ogólnej reguły ponoszenia przez strony kosztów postępowania związanego z ich udziałem. Stanowi realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu dla osób, którym sytuacja materialna nie pozwala ponieść kosztów postępowania bez uszczerbku w utrzymaniu dla siebie i rodziny¹⁵.

Stronie przysługuje prawo do wystąpienia do sądu administracyjnego z wnioskiem o ustanowienie fachowego pełnomocnika do sporządzenia skargi do sądu administracyjnego, w sytuacji, gdy ze względu na brak odpowiednich środków nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika¹⁶. Ustanowienie dla strony pełnomocnika przed wszczęciem postępowania sądowego stanowi dodatkową gwarancję realizacji prawa do sądu.

III. Czynności pełnomocnika w postępowaniu sądowoadministracyjnym

W trakcie postępowania sądowego pełnomocnik, w oparciu o art. 34 p.p.s.a., powinien podejmować czynności procesowe, rozumiane jako celowe i świadome zachowanie stron, zmierzające do osiągnięcia określonego skutku praw-

¹⁴ Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2019, nr 2325), zwana dalej p.p.s.a.

¹⁵ Postanowienie NSA z 16 stycznia 2014 r., II FZ 1569/13; <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

¹⁶ Zob. postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 listopada 2018 r., II SA/Go 683/18 <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

nego, bezpośrednio wpływającego na kształt i przebieg postępowania sądowoadministracyjnego¹⁷. Rodzaj czynności procesowych podejmowanych przez pełnomocnika ustanowionego w ramach pomocy prawnej uzależniony jest m.in. od etapu postępowania, na którym został ustanowiony. Inny zakres obowiązków pełnomocnika istnieje przed złożeniem skargi, a inny na etapie wszczętego i toczącego się postępowania. Katalog czynności pełnomocnika jest znacznie szerszy w sytuacji, gdy zostaje on ustanowiony w początkowym etapie postępowania, aniżeli po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie.

Pełnomocnik ustanowiony w ramach prawa pomocy przed wszczęciem postępowania sądowoadministracyjnego powinien przede wszystkim podjąć czynności zmierzające do wszczęcia postępowania sądowego. Jego podstawowym obowiązkiem jest uprzednie zapoznanie się z treścią aktu, będącego przedmiotem skargi do sądu administracyjnego, czynności lub bezczynności czy też przewlekłego prowadzenia postępowania, a następnie sporządzenie skargi. Podejmując kolejne czynności procesowe pełnomocnik powinien dążyć do poprawy sytuacji procesowej strony. Jego działania nie mogą zmierzać do naruszenia prawa do sądu poprzez brak należytej reprezentacji strony w sprawie, jak również powinny być adekwatne do stanu sprawy.

IV. Wynagrodzenie za czynności podejmowane przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy

Dotychczas problematyka związana z przyznaniem wynagrodzenia pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy nie była szczegółowo analizowana w doktrynie¹⁸.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wynagrodzenie pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy przysługuje jedynie wówczas, gdy podej-

¹⁷ A. Matan, *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001, s. 104.

¹⁸ Zob. G. Radecki, *Wynagrodzenie pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 2, s. 52; M. Bogusz, *Głos do postanowienia NSA z 14 czerwca 2004 r., FSK 93/04*, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2, s. 17.

mie czynności w pełni zabezpieczające interesy skarżącego¹⁹. Problematycznym jest zagadnienie, czy zasadne jest przyznanie pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy wynagrodzenia za sporządzoną opinię o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Ustawodawca nie przewidział sytuacji, w której pełnomocnik nie sporządza skargi, natomiast wnosi do sądu opinię o braku podstaw do jej sporządzenia, natomiast zdecydował się uregulować instytucję opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (art. 177 § 4 p.p.s.a.). Uzasadnieniem uprawnienia pełnomocnika do odmowy sporządzenia skargi kasacyjnej jest dobro osób, którym pomoc prawna jest udzielana²⁰. Pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy przysługuje wynagrodzenie za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej²¹ oraz opinii o braku podstaw do sporządzenia zażalenia²².

Wynagrodzenie przyznawane jest pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy za „udzieloną pomoc prawną” według zasad określonych w odrębnych przepisach²³. Ustalenie znaczenia sformułowania „udzielania pomocy prawnej” jest istotne dla rozstrzygnięcia w przedmiocie przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy. Skarżący może złożyć wniosek o ustanowienie w ramach prawa pomocy: adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego oraz rzecznika

¹⁹ Zob. postanowienia WSA w Poznaniu z 9 sierpnia 2019 r., II SA/Po 554/18, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

²⁰ Wyrok NSA z 11 stycznia 2011 r., II FSK 1624/09, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl>; (9.10.2019).

²¹ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 sierpnia 2019 r., II SA/Go 131/19, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (24.10.2019).

²² Postanowienie referendarza sądowego WSA w Łodzi z 12 lipca 2018 r., II SA/Łd 294/18, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (24.10.2019).

²³ Ustawodawca, posługując się w treści art. 250 § 1 p.p.s.a., sformułowaniem „odrębne przepisy” odniósł je do: rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015, poz. 1800 ze zm.); rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018, poz. 265); rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 sierpnia 2018 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2018, poz. 1687); rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 kwietnia 2017 r. w sprawie opłat za czynności rzeczników patentowych (Dz.U. 2019, poz. 1431).

patentowego, którzy reprezentują go w postępowaniu sądowoadministracyjnym, nie będąc przy tym różnicowani pod względem uprawnień procesowych²⁴. Sformułowaniem „udzielanie pomocy prawnej” posłużył się ustawodawca w art. 4 p.o.a.²⁵, w art. 4 u.r.p.²⁶ oraz w art. 6 u.r.p., w art. 8 ust. 1 u.rz.pat.²⁷ oraz w art. 41b ust. 1 u.dor.pod.²⁸, określając przykładowy katalog czynności, wchodzących w zakres „udzielania pomocy prawnej”, polegających w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami (art. 4 ust. 1 u.p.a. oraz art. 6 ust. 1 u.r.p.). Żaden ze wskazanych przepisów nie definiuje pojęcia „udzielania pomocy prawnej”. Pojęcie „udzielania pomocy prawnej” można rozumieć jako podejmowanie przez pełnomocnika czynności procesowych (których katalog jest obszerny), mających na celu zabezpieczenie interesów procesowych strony, wykonywanych przy dołożeniu należytej staranności. „Udzielanie pomocy prawnej” polega na dokonaniu przez pełnomocnika czynności prawnie dopuszczalnej²⁹. Sąd Najwyższy przyjął, że udzielanie pomocy prawnej „polega nie na samej tylko gotowości jej świadczenia, ale na przystąpieniu do czynności o charakterze intelektualnym, połączonych najczęściej z pewnymi czynnościami o charakterze fizycznym i zmierzających do oceny, a w jej rezultacie do poprawy lub ochrony sytuacji prawnej osoby, której udzielana jest pomoc”³⁰. „Udzielenie pomocy prawnej” powinno pozostawać w ścisłym związku ze stanem faktycznym oraz sytuacją procesową strony postępowania.

²⁴ Na tę okoliczność uwagę zwraca również M. Pogoński, *Najważniejsze zmiany w procedurze sądowoadministracyjnej obowiązujące od 15 sierpnia 2015 r.*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 10, s. 19–28.

²⁵ Ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. 2019, poz. 1513), zwana dalej u.p.a.

²⁶ Ustawa z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. 2018, poz. 2115 ze zm.), zwana dalej u.r.p.

²⁷ Ustawa z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (Dz.U. 2018, poz. 2106 ze zm.), zwana dalej u.rzecz.pat.

²⁸ Ustawa z 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. 2019, poz. 283), zwana dalej u.dor.pod.

²⁹ Postanowienie SN z 22 sierpnia 2006 r., IV CSK 159/06, LEX nr 1102110.

³⁰ Postanowienie SN z 24 maja 2005 r., I KZP 15/05, OSNKW 2005/7–8/60.

Na Skarbie Państwa spoczywa obowiązek ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu jedynie w przypadku jej udzielenia, powstający w momencie rozpoczęcia przez pełnomocnika czynności związanych bezpośrednio z udzielaniem pomocy stronie, dla której go wyznaczono³¹. Pełnomocnikowi, ustanowionemu w ramach prawa pomocy, przysługuje wynagrodzenie wyłącznie za pomoc prawną faktycznie udzieloną³². Na sądzie w pierwszej kolejności spoczywa obowiązek ustalenia, czy pomoc prawna z urzędu została faktycznie udzielona³³.

V. Zasadność odmowy przyznania pełnomocnikowi z urzędu wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego

W orzecznictwie zarysowały się dwa odmienne stanowiska dotyczące dopuszczalności przyznania pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego – dopuszczające przyznanie wynagrodzenia za tę czynność³⁴ oraz przeciwnie – wykluczające taką możliwość³⁵.

Dopuszczalność przyznania wynagrodzenia za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi wynika z uznania sporządzenia wspomnianej opinii za poradę prawną, przyczyniającą się do wyjaśnienia sprawy³⁶.

Brak wskazania określonej kategorii spraw lub czynności w rozporządzeniach wykonawczych w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nie-

³¹ Postanowienie SN z 24 maja 2004 r., I KZP 15/05. Wypłacanie wynagrodzenia ze środków Skarbu Państwa następuje w oparciu o przepisy art. 29 ust. 1 u.p.a., art. 22⁵ ust. 2 i 3 u.r.p., art. 13 ust. 2 u.rzecz.pat., art. 41b ust. 2 u.dor.pod.

³² Postanowienie WSA we Wrocławiu z 21 czerwca 2016 r., IV SA/Wr 494/15, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl>; (9.10.2019).

³³ Zob. S. Babiarsz, B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2007, s. 86.

³⁴ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Opolu z 29 grudnia 2016 r., II SO/Op 23/16, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

³⁵ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Warszawie z 9 stycznia 2015 r., III SO/Wa 24/14, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

³⁶ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Opolu z 29 grudnia 2016 r., II SO/Op 23/16.

opłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego lub rzecznika patentowego nie może przesądzać o uznaniu, że wynagrodzenie za taką sprawę lub czynność nie może być uznane za niezbędny koszt postępowania. Rozporządzenia mają na celu wyczerpujące określenie wysokości opłat (stawek) za poszczególne czynności, a nie wyczerpujące określenie tych czynności. Niezbędnym kosztem postępowania jest, zgodnie z art. 205 § 2 p.p.s.a., wynagrodzenie pełnomocnika, jednak nie wyższe niż stawki opłat określone w odrębnych przepisach, wydatki jednego pełnomocnika, koszty sądowe oraz koszty nakazanego przez sąd osobistego stawiennictwa strony. Analizowany przepis nie wymienia, jakie czynności wykonywane przez pełnomocnika stanowią podstawę jego wynagrodzenia³⁷.

Brak możliwości przyznania pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy wynagrodzenia za sporządzenie opinii o niezasadności skargi opiera się na założeniu, że instytucja ta w przeciwieństwie do instytucji opinii o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej nie została przewidziana w przepisach rozporządzenia o opłatach za czynności pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy. Podstawą przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi jest udział w postępowaniu sądownoadministracyjnym, w tym sporządzenie skargi i uczestnictwo w rozprawie³⁸. Pełnomocnikowi przysługuje wynagrodzenie „co do zasady za całokształt działań, które doprowadzą do wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie w danej instancji”³⁹. Opinię o braku podstaw do wniesienia skargi potraktowano jako opinię prywatną, która nie powinna być uzasadnieniem dla przyznania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej ze środków publicznych na podstawie art. 250 p.p.s.a.⁴⁰.

Zaprezentowane linie orzecznicze skupiają się wokół problemu braku wskazania w rozporządzeniach dotyczących opłat za pomoc prawną udzieloną z urzędu czynności polegającej na sporządzeniu opinii o braku podstaw

³⁷ Uchwała NSA z 19 listopada 2012 r., II FPS 4/12, ONSAiWSA z 2013 r., nr 3, poz. 1805.

³⁸ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Warszawie z 9 stycznia 2015 r., III SO/Wa 24/14.

³⁹ Postanowienie NSA z 28 maja 2013 r., II FZ 190/13, <http://nsa.orzeczenia.gov.pl> (9.10.2019).

⁴⁰ Postanowienie referendarza sądowego WSA w Warszawie z 9 stycznia 2015 r. op.cit.

do wniesienia skargi do sądu administracyjnego oraz sposobie uzasadnienia podjętego rozstrzygnięcia. W postanowieniu w sprawie sygn. akt III SO/Wa 24/14 zwrócono uwagę na rzetelność podejmowanych czynności przez pełnomocnika z urzędu oraz ustalenie znaczenia pojęcia „udzielanie pomocy prawnej” w odniesieniu do prawa do sądu. Należy zauważyć, że opinia o niezasadności skargi nie przyczynia się do wyjaśnienia sprawy, gdyż wyjaśnienie sprawy ma miejsce jedynie w wyniku rozpoznania skargi przez sąd, na co wskazano w uzasadnieniu postanowienia w sprawie sygn. akt II SO/Op 23/16.

Zasadne jest odmówienie przyznania wynagrodzenia pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi, który powinien wykonywać czynności zawodowe według najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością⁴¹. Ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy przed wszczęciem postępowania sądowego nakłada na niego szczególny obowiązek, polegający na sporządzeniu skargi, co w konsekwencji pozwoli skarżącemu zrealizować prawo do sądu. Subiektywna ocena pełnomocnika o niezasadności skargi nie powinna uzasadniać sporządzenia opinii o braku podstaw do jej wniesienia, skoro na sądzie administracyjnym spoczywa obowiązek podjęcia szeroko zakrojonej kontroli sprawy administracyjnej zgodnie z art. 134 p.p.s.a. i art. 135 p.p.s.a.

Akceptując stanowisko zaprezentowane w postanowieniu w sprawie sygn. akt III SO/Wa 24/14 należy zwrócić uwagę na szerokie znaczenie pojęcia „udzielanie pomocy prawnej”. Zasadną jest argumentacja o braku podstaw do przyznania wynagrodzenia z uwagi na niezamieszczenie w przepisach rozporządzeń, dotyczących opłat za czynności pełnomocników ustanowionych w ramach prawa pomocy przepisu regulującego wynagrodzenie za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wynagrodzenie za pomoc prawną udzieloną z urzędu powinno być przyznawane za efektywne działanie pełnomocnika, zmierzające do poprawy sytuacji skarżącego. W przypadku sporządzenia opinii o braku podstaw do wniesienia skargi nie można wskazać na efektywność udzielonej pomocy prawnej oraz wykazać poprawę sytuacji skarżącego. Wynagrodzenie powin-

⁴¹ Zob. § 8 zd. 1 obwieszczenia Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 14 grudnia 2011 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru zasad etyki adwokackiej i godności zawodu.

no być przyznanie wyłącznie w przypadku sporządzenia pisma procesowego wszczynającego postępowanie sądowe.

W powyższej części opracowania została zaprezentowana prawna strona problemu. W następnej części zostanie przedstawione stanowisko Kościoła katolickiego odnośnie słusznej zapłaty za podjętą pracę. Choć wydaje się, że są to różne rzeczywistości, to jednak należy zauważyć zbieżność prawa z etycznym wymiarem omawianego problemu. Autorzy jeszcze raz zaznaczają, że jest to próba omówienia problemu istniejącego w rzeczywistości życia społecznego z dwóch różnych stanowisk naukowych.

VI. Katolicka nauka społeczna o wynagrodzeniu za pracę

Początków nauczania społecznego Kościoła można doszukać się w Biblii, tradycji chrześcijańskiej oraz w pismach Ojców i Doktorów Kościoła. W Biblii znaleźć można teksty mówiące o pracy człowieka, które stanowią źródło nauczania społecznego. Praca zatem jest pierwszym obowiązkiem nałożonym przez prawo natury na człowieka od chwili jego stworzenia, aż do końca jego życia⁴². Znaczący przełom w rozumieniu czym jest praca i rodzące się z tym problemy dokonało się w XIX w., gdy powstała nowa grupa społeczna w postaci robotników. Dostrzegając rodzące się problemy i powstające napięcia, papież Leon XIII publikuje 15 maja 1891 r. słynną encyklikę *Rerum novarum*, która stanowi przełom w katolickiej nauce społecznej. Kolejne wieki to rozwój katolickiej myśli społeczna.

Niekwestionowanym autorytetem w zakresie problemów społecznych wynikających z relacji pracownik i pracodawca był Jan Paweł II. Szczególne znaczenie dla ukazania papieskiej myśli na temat pracy posiadają encykliki: *Laborem exercens*, *Sollicitudo rei socialis*, *Centesimus annus* oraz liczne przemówienia⁴³. Swoiste credo na temat pracy papież Jan Paweł II zawarł w encyklice *Laborem exercens*, która w całości została poświęcona ludzkiej pracy. Jana Pawła II praca oznacza „każdą działalność, jaką człowiek spełnia, bez względu na jej charakter i okoliczności, to znaczy każdą działalność człowie-

⁴² I. Adamczak, *Problemy pracy i bezrobocia w świetle katolickiej nauki społecznej*, „Problemy Profesjologii” 2008, nr 1, s. 80–81.

⁴³ Jan Paweł II, *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2011.

ka, którą za pracę uznać można i uznać należy pośród całego bogactwa czynności, do jakich jest zdolny i dysponowany poprzez samą swoją naturę, poprzez samo człowieczeństwo...”⁴⁴.

Z nauczania Kościoła, jak również z nauki kolejnych papieży rodzą się koncepcje w jaki sposób rozumieć pracę ludzką. Z dorobku myśli katolickiej nauce społecznej można wyłonić koncepcje ekonomiczne⁴⁵, socjologiczne⁴⁶, psychologiczne czy personalistyczne⁴⁷. W nauczaniu Kościoła praca w znaczeniu węższym oznacza pracę zarobkową, w znaczeniu szerszym zaś obejmuje wszelkie przejawy aktywności i działalności człowieka⁴⁸. Katechizm Kościoła Katolickiego stwierdza, że w ludzkiej działalności obejmującej gospodarcze przedsięwzięcia obowiązuje „poszanowanie godności ludzkiej” (KKK 2407), które po pierwsze domaga się praktykowania cnoty umiarkowania, po drugie cnoty sprawiedliwości, po trzecie cnoty solidarności⁴⁹. W tym przypadku cnota sprawiedliwości służy zabezpieczeniu praw bliźniego, by dać mu to, co mu się należy.

VII. Katechizm Kościoła Katolickiego

Katechizm Kościoła Katolickiego, w punktach odnoszących się do siódmego przykazania stwierdza, iż „wszelkiego rodzaju przywłaszczanie i zatrzymywanie niesłusznie dobra drugiego człowieka, nawet jeśli nie sprzeciwia się przepisom prawa cywilnego, sprzeciwia się siódmemu przykazaniu” (KKK 2409). Z owego punktu wynika, że dobrem może być także zapłata za pracę. Zatrzymywanie niesłusznie dobra drugiego człowieka dotyczy: 1) umyślnego zatrzymywania rzeczy pożyczonych lub przedmiotów znalezionych, 2) oszustwa w handlu, 3) wypłacania niesprawiedliwych wynagrodzeń, 4) podwyższania cen wykorzystującego niewiedzę lub potrzebę drugiego człowieka⁵⁰.

⁴⁴ Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Wrocław 1995, s. 3–4.

⁴⁵ J. Penc, *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997, s. 335.

⁴⁶ W. Kozek, *Praca*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. W. Morawski, Warszawa 2004, s. 174–176.

⁴⁷ Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003, s. 155–326.

⁴⁸ J. Penc, op.cit., s. 335.

⁴⁹ Por. Katechizm Kościoła Katolickiego, Poznań 2004, nr 2047, zwany dalej KKK.

⁵⁰ Por. KKK 2409.

Dobrem człowieka jest praca, która ma być wykonana i wynagrodzeniu nie może być oszustwa ze względu na nieznajomość cen przez zleceniodawcę. Dalej katechizm stwierdza:

„Są moralnie niegodziwe: 1) spekulacja, która polega na sztucznym podwyższaniu ceny towarów w celu osiągnięcia korzyści ze szkodą dla drugiego człowieka; 2) korupcja, przez którą wpływa się na zmianę postępowania tych, którzy powinni podejmować decyzje zgodnie z prawem; 3) przywłaszczanie i korzystanie w celach prywatnych z własności przedsiębiorstwa; 4) źle wykonane prace, przestępstwa podatkowe, fałszowanie czeków i rachunków, nadmierne wydatki, marnotrawstwo”⁵¹.

Warto zwrócić uwagę na sformułowanie „źle wykonane prace”. Należy przyjąć, że źle wykonana praca, to także brak jej wykonania i brak zapłaty. W świetle nauczania Kościoła jest to wykroczenie moralne, godne nagany.

Katechizm dalej stwierdza: „Obietnice powinny być dotrzymywane i umowy ściśle przestrzegane, o ile zaciągnięte zobowiązanie jest moralnie słuszne. Znaczna część życia gospodarczego i społecznego zależy od wartości umów zawieranych między osobami fizycznymi lub prawnymi, w tym umów handlowych o kupnie lub sprzedaży, umowy o wynajmie lub o pracę. Każda umowa powinna być zawarta i wypełniona w dobrej wierze” (KKK 2410). Umowa zawarta na wykonanie pracy jest zobowiązaniem do jej całkowitego wykonania. Umowę taką zawiera się w słusznej wierze, co oznacza, że zleceniodawca jest przekonany, iż przyjmujący wykona ją w pełni, aby otrzymać wynagrodzenie.

W dalszej części katechizm podaje, że umowy podlegają sprawiedliwości wymiennej, które stanowią regulację między osobami i instytucjami z uwzględnieniem poszanowania praw⁵². Sprawiedliwość wymienna domaga się dobrowolnego wypełnienia zaciągniętych zobowiązań. Nie ulega zatem wątpliwości, że zobowiązaniem, jakie zaciąga wykonawca, aby otrzymać wynagrodzenie, jest w pełni wykonane zadanie. Na mocy sprawiedliwości wymiennej wykonawca jest zobowiązany do „naprawienia popełnionej niesprawiedliwości” (KKK 2412).

⁵¹ Por. KKK 2409.

⁵² Por. KKK 2411.

Z powyższych stwierdzeń wynika, że wykonawca, który otrzymuje do wykonania pracę jest zobowiązany ją wykonać, jeśli chce otrzymać wynagrodzenie. Wydaje się zatem słusznym stwierdzenie w świetle przedstawionej nauki Kościoła, że każdy kto nie wykonał pracy wynikającej z umowy, nawet jeśli była ona zawarta w formie ustnej nie może domagać się wynagrodzenia od zleceniodawcy.

VIII. Zakończenie

W ocenie autorów, uwzględniając specyficzny charakter czynności, jaką jest sporządzenie skargi do sądu administracyjnego przez pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy nie zasługuje on na wynagrodzenie w przypadku niewykonania pracy, do której został ustanowiony. Ustawodawca nie przewidział instytucji przedstawienia sądowi opinii o niezasadności skargi do sądu. Udzielenie stronie porady prawnej, polegającej na przedstawieniu informacji dotyczących stanu sprawy, nie przyczynia się do poprawy sytuacji procesowej strony jak również nie prowadzi do wyjaśnienia sprawy. Ustanowienie pełnomocnika w ramach prawa pomocy przed wniesieniem skargi do sądu nakłada na niego obowiązek dołożenia należytej staranności w wykonaniu czynności skutkujących wszczęciem postępowania sądowego. Nieetycznym jest zachowanie, polegające na niewykonaniu pracy, nawet jeśli strony zawarły umowę o wykonanie określonej czynności w formie ustnej. W konsekwencji należy przyjąć, że moralnie usprawiedliwionym jest odmówienie przyznania wynagrodzenia za pracę, która nie została wykonana. Zarówno w ujęciu prawnym jak i etycznym niezasadne jest przyznanie wynagrodzenia pełnomocnikowi ustanowionemu w ramach prawa pomocy za sporządzenie opinii o braku podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Niniejsze rozważania są połączeniem dwóch dyscyplin naukowych jako pewnego eksperymentu naukowego. Problem zarysowany w artykule pokazuje zbieżność rozważań odnoszących się do wynagrodzenia. Autorzy mają nadzieję, że niniejsze rozważania na sposób naukowy przyczynią się do merytorycznej dyskusji w obrębie odmiennych dyscyplin naukowych. I w znaczący sposób przyczynią się do takich eksperymentów naukowych.

Literatura

- Adamczak I., *Problemy pracy i bezrobocia w świetle katolickiej nauki społecznej*, „Problemy Profesjologii” 2008, nr 1.
- Babiarz S., Dauter B., Niezgódka-Medek M., *Koszty postępowania w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2007.
- Bogusz M., *Glosa do postanowienia NSA z 14 czerwca 2004 r.*, FSK 93/04, „Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa” 2005, nr 1–2.
- Dąbrowski M., *Prawo do sądu administracyjnego w świetle standardów wynikających z treści art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2016, nr 3.
- Jan Paweł II, *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Kraków 2011.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Wrocław 1995.
- Katechizm Kościoła Katolickiego*, Poznań 2004.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Kozek W., *Praca*, [w:] *Encyklopedia socjologii*, t. 3, red. W. Morawski, Warszawa 2004.
- Latos-Miłkowska M., *Ochrona rodzicielstwa osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2019, nr 1.
- Litwiniuk P., *Umocowania zasad prawa rolnego w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, nr 11.
- Matan A., *Zastępstwo procesowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Katowice 2001.
- Pogoński M., *Najważniejsze zmiany w procedurze sądowoadministracyjnej obowiązujące od 15 sierpnia 2015 r.*, „Przegląd Sądowy” 2015, nr 10.
- Penc J., *Leksykon biznesu*, Warszawa 1997.
- Radecki G., *Wynagrodzenie pełnomocnika ustanowionego w ramach prawa pomocy w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 2.
- Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003.
- Świątkiewicz M.A., *Konstytucyjne paradygmaty prawa pracy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 10.
- Zimmermann J., *Prawo do sądu administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 2.