



Warszawa, dnia 17 sierpnia 2022 r.

Ośrodek Badań Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
dr hab. Bogusław Soltys
prof. Uniwersytetu Wrocławskiego
boguslaw.soltys@uwr.edu.pl
<http://orcid.org/0000-0002-8359-7732>

Ministerstwo Sprawiedliwości

Dot. druku B640

Uwagi do projektu
rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 maja 2022 zmieniającego
rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych

1. Projekt dotyczy określenia w rozporządzeniu taryfowym szczególnych stawek minimalnych opłat za czynności radców prawnych dedykowanych w sprawach związanych z prawem zamówień publicznych, które toczą się przed organami wymiaru sprawiedliwości. Podstawą ustawową zawierającą delegację wykonawczą do regulacji tych zagadnień stanowi art. 22⁵ ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (tekst jedn. Dz.U. z 2022, poz. 1166).
2. Nie można zgodzić się z uzasadnieniem projektowanych przepisów propagujących twierdzenie, że inicjatywa regulacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości wprowadza na grunt rozporządzenia taryfowego stawki minimalne dotyczące wynagrodzenia radców prawnych w postępowaniu przed Sądem Zamówień Publicznych (Sądem Okręgowym w Warszawie) w sprawach ze skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej oraz skargi na postanowienia Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej, sugerując że wcześniej stawki minimalne w takich sprawach nie były unormowane. Choć kwestia ta może wydawać się dyskusyjna, to jednak spory dotyczące zawierania umów, mimo że poddanych w pewnym stopniu reglamentacji administracyjnej, w swej istocie są sporami cywilnymi. W

konsekwencji zaś takiej kwalifikacji wyżej wymienione sprawy są objęte stawkami minimalnymi, których wysokość zgodnie z § 2 rozporządzenia taryfowego jest uzależniona od wartości przedmiotu sporu (odpowiednio: zaskarżenia). Projektowane przepisy nie wprowadzają zatem stawek minimalnych w sprawach zamówień publicznych, które poddane są kontroli sądowej, lecz poprzez przyjęcie w nich stawek szczególnych *de facto* uchylają regulację ogólną i modyfikują ich wysokość. Spostrzeżenie to ma o tyle istotne znaczenie, że przedłożenie w rezultacie zmierza do obniżenia wynagrodzenia radców prawnych i nie powinno być przemilczane. Sprawy przed Sądem Zamówień Publicznych przeważnie mają bowiem duże wartości przedmiotu sporu (zaskarżenia), które dotychczas wiązały się z odpowiednio większymi stawkami minimalnymi.

3. Minister Sprawiedliwości został ustawowo upoważniony nie tylko do określenia stawek minimalnych za czynności radców prawnych związanych z udzielaniem pomocy prawnej, ale również do ich zmiany, zwłaszcza jeśli są one podyktowane obiektywną potrzebą ujednoczenia praktyki ich stosowania. Choć można mieć wątpliwości co do istnienia rzeczywiście takiej potrzeby, to kluczowe znaczenie ma jednak kwestia jej zrealizowania, szczególnie w aspekcie wypełnienia dyspozycji delegacji wykonawczej. Rzutuje ona bowiem bezpośrednio na ocenę zgodności prawem projektowanych przepisów, zarówno na płaszczyźnie formalnoprawnej, jak i merytorycznej.
4. Jak wynika z uzasadnienia projektowanej nowelizacji rozporządzenia taryfowego, ustalenie wysokości stawek minimalnych w sprawach zamówień publicznych poddanych kontroli sądowej nie zostały poprzedzone żadnymi badaniami w celu najpełniejszego wdrożenia dyspozycji delegacji ustawowej przewidzianej w ustawie o radcach prawnych. Zgodnie z ich treścią stawki minimalne mają odzwierciedlać niezbędny nakład pracy radcy prawnego w odniesieniu do poszczególnych rodzajów spraw oraz ich specyfiki charakteryzowanej za pomocą abstrakcyjnie ujętej zawichości. Niewątpliwie nakład pracy jest bowiem zawsze większy, nawet w tej samej kategorii spraw, jeśli statystycznie rzecz ujmując przeciętnie wiąże się on z koniecznością dokonania przez radcę prawnego większej liczby jednostkowych czynności, zwłaszcza o charakterze czasochłonnym. Uśrednianie nakładu pracy jest możliwe jedynie po przeprowadzeniu ewidencji typowych

- czynności, których wykonanie jest obiektywnie niezbędne dla skutecznego kontrybucyjnego gwarancji prawa stron do sądu w danej kategorii spraw. Zaniechanie przeprowadzenia takiego badania prowadzi do dowolności w ustalaniu stawek minimalnych. Potwierdza też, przynajmniej od strony formalnej, że projektowane przepisy przy określeniu stawek minimalnych nie uwzględniają ustawowego kryterium kształtowania ich wysokości.
5. W powyższym kontekście godzi się również zwrócić uwagę, że prawidłowe określenie stawek minimalnych ma podstawowe znaczenie nie tylko dla radców prawnych, ale także dla reprezentowanych przez nich stron. Przyjęcie bowiem stawek zaniżonych, jak ma to często miejsce na gruncie obowiązujących przepisów ministerialnych, bezpośrednio wpływa bowiem na naruszenie ich konstytucyjnie gwarantowanych praw. W takiej sytuacji strony mimo wygrania procesu nie otrzymują zwykle zwrotu opłat związanych z kosztami pomocy prawnej, co narusza to ich prawo sądu oraz prawo własności w przypadku, kiedy różnica pomiędzy kosztami poniesionymi w sposób uzasadniony a zasądzanymi jest nadmierna. Natomiast radcowie prawni uzyskują honoraria poniżej wynagrodzenia minimalnego z naruszeniem ustawy dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2207). Wymieniona ustawa ma bowiem zastosowanie również do umów zlecenia i umów o świadczenie usług, będących podstawą udzielania pomocy prawnej. Określenie stawek niższych niż gwarantowany poziom minimalnego wynagrodzenia, biorąc pod uwagę wymagany nakład pracy radcy prawnego, stanowi naruszenie nie tylko wskazanej wyżej ustawy, ale również art. 65 ust. 4 Konstytucji RP, który przewiduje konieczność zachowania formy ustawy dla oznaczenia minimalnej wysokości wynagrodzenia za pracę. Przepisy ministerialne nie mogą więc w formie rozporządzenia zmieniać poziomu minimalnego wynagrodzenia, lecz powinny nadążać za dynamiką jego wzrostu w ostatnim okresie, szczególnie wobec galopującej inflacji.
 6. Projektowane przepisy oraz ich uzasadnienie pomijają jednak całkowicie wskazane wyżej uwarunkowania regulacyjne. Wobec wielokrotnej sygnalizacji można nawet odnieść wrażenie, że Ministerstwo Sprawiedliwości ignoruje ten ważny problem. Trudno jest wytłumaczyć to zaniechanie, ponieważ współczesne narzędzia analityczne umożliwiają

zarówno ustalenie ilości, jak i czasochłonności typowych czynności, które z punktu widzenia konstytucyjnego prawa do sądu są niezbędne do wykonania w ramach świadczenia pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach spraw. Pozwalają również na ustalenie zwiększonego nakładu pracy w takich sprawach, a nawet prawdopodobieństwa wystąpienia w nich komplikacji. Tymczasem minimalne stawki ministerialne w wielu kategoriach spraw zostały określone na takim poziomie, który biorąc pod uwagę gwarantowane wynagrodzenie minimalne nie pokrywa kosztów zapoznania się ze sprawą, a co dopiero prowadzenia jej, nierzadko przez okres kilku lat. W pewnym stopniu problem ten mógłby zostać nieco złagodzony, gdyby sądy zasądzały koszty zastępstwa procesowego w sposób adekwatny do wysokości kosztów poniesionych w granicach ich niezbędności kontrolowanej stawkami maksymalnymi, zgodnie z ustawowymi i taryfowymi kryteriami orzekania w tych sprawach. Najczęściej jednak i nierzadko z przyczyn pozaprawnych, z pominięciem gwarancji rzetelnego uzasadnienia rozstrzygnięcia, sądy przyznają koszty zastępstwa procesowego tylko w stawkach minimalnych. Jak mogą potwierdzić to stosowne badania, indywidualny wymiar kosztów zastępstwa procesowego powyżej stawek minimalnych od dawna działa wadliwie, a orzekanie według obowiązującej skali między jednokrotnością a sześciokrotnością stawki minimalnej jest fikcją i wymaga pilnej systemowej interwencji. Jednakże konkluzja ta, choć istotna z punktu widzenia reformowania wymiaru sprawiedliwości, nie wpływa zasadniczo na konieczność określenia stawek minimalnych w rozporządzeniach ministerialnych w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami i gwarancjami wynikającymi z Konstytucji RP.

7. Odniesienie do wartości rynkowej pomocy prawnej jest jednak niezbędnym kryterium i podstawą ustalenia celowych i zrównoważonych stawek minimalnych. Odwołanie się do kryterium liczby przepracowanych godzin oraz ich wartości rynkowej posiada również tę zaletę, że może urzeczywistnić przewidzianą w procedurze cywilnej możliwość rozliczania pod kontrolą sądu kosztów udzielonej pomocy prawnej według tzw. spisu kosztów, a nie tylko na podstawie tzw. norm przepisanych. Natomiast przepisy ministerialne z naruszeniem prawa nie przywiązują wagi do minimalnej liczby godzin, która musi być przepracowana w danej kategorii spraw, aby mogło zostać zrealizowane konstytucyjne prawo do sądu.

8. Stawki minimalne przyjęte w projekcie nowelizacji rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości nie spełniają wymogów prawnych nie tylko pod kątem metodologii ich ustalenia, ale również wysokości. Bezpodstawnie bazują na wysokości stawek kosztów postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą funkcjonującą przy Prezesie Zamówień Publicznych, które obecnie zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania (Dz. U. z 2020 r., poz. 2437). Nie można pominąć bowiem, że koszty zastępstwa w tym postępowaniu, mimo istotnej transformacji uwarunkowań rynkowych i zarazem komplikacji prawa zamówień publicznych, nie były zwiększane od ponad 15 lat, tj. od czasu ich określenia rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania oraz szczegółowych zasad rozliczania kosztów w postępowaniu odwoławczym (Dz.U. z 2006 r., Nr 87, poz. 608).
9. Ministerstwo Sprawiedliwości, mimo że nie z taką samą determinacją jak w przypadku opłat sądowych, zawsze stało na straży określania stawek minimalnych w takiej wysokości, która nie ograniczałaby dostępu podsądnych do wymiaru sprawiedliwości. Jednak niereagowanie na zmiany rynkowe, wielokrotne podwyższanie minimalnego wynagrodzenia czy inflację można uznać za naruszenie prawa. Należy zauważyć, że wieloletnie niedoszacowanie stawek minimalnych może być też jedną z przyczyn nadmiernego obłożenia sądów, którą Ministerstwo Sprawiedliwości zdaje się nie dostrzegać. Zapewnienie dostępu do sądu powinno być realizowane przede wszystkim w drodze finansowania świadczenia pomocy prawnej z urzędu, natomiast np. przykładzie spraw sądowych dotyczących prawa zamówień publicznych można stwierdzić, że rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości, naruszając prawo do sądu w dyskryminacyjny sposób je pomija.
10. Podsumowując należy stwierdzić, że rozwiązania zaproponowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości nie mogą być aprobowane, ponieważ nie wykonują dyspozycji delegacji



KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl

ustawowej przewidzianej w ustawie o radcach prawnych i naruszają konstytucyjne gwarancje minimalnego wynagrodzenia oraz prawa do sądu.