



## NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

### UCHWAŁA NR 74/2022 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 9 listopada 2022 roku

Naczelna Rada Adwokacka, działając na podstawie art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1184 i 1268) negatywnie opiniuje przedstawione jej projekty:

- projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności adwokackie (B639),
- projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych (B640).

### UZASADNIENIE

#### Uwagi ogólne dotyczące projektu rozporządzenia

W projektowanych rozporządzeniach Minister Sprawiedliwości wprowadza uregulowania dotyczące opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem zamówień publicznych w sprawach:

- ze skargi na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej – na poziomie 3 600 zł,
- ze skargi na postanowienie Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej o zwrocie odwołania oraz ze skargi na inne orzeczenia Krajowej Izby Odwoławczej, w tym na postanowienie w przedmiocie kosztów postępowania odwoławczego zawarte w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej, jeśli strona nie skarży rozstrzygnięcia merytorycznego – na poziomie 900 zł.

W projektowanych rozporządzeniach Minister Sprawiedliwości uzupełnia lukę prawną w obowiązujących przepisach i wprowadza nowe regulacje dotyczące wynagradzania adwokatów i radców prawnych w sprawach z zakresu zamówień publicznych. Do tej pory brak było jednoznacznych uregulowań dotyczących wysokości opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych w sprawach dotyczących zamówień publicznych. Rozszerzenie katalogu opłat za czynności adwokackie oraz czynności radców prawnych uznać należy za właściwe, albowiem takie rozwiązanie wyeliminuje rozbieżności w orzecznictwie i pozwoli

stronom określić w sposób kompleksowy koszty postępowań w sprawach dotyczących zamówień publicznych.

Zdecydowanie krytycznie ocenić należy jednak wysokość opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych, proponowane przez Ministra Sprawiedliwości.

#### Uwagi szczegółowe do projektu rozporządzenia

Wprowadzenie nowych regulacji dotyczących wynagradzania adwokatów w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem zamówień publicznych wymaga przeprowadzenie szczegółowej analizy sposobu ustalania wysokości proponowanej opłaty, w szczególności w realiach obecnej rzeczywistości, czego w najmniejszym stopniu nie zawiera ani uzasadnienie proponowanych zmian, ani przedstawiona Ocena Skutków Regulacji objętych tymi projektami. Minister Sprawiedliwości ogranicza rekomendowane rozwiązania do wskazania, że nowe regulacje będą korespondować z uregulowaniami określającymi stawki minimalne w sprawach prowadzonych przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem ochrony konkurencji i konsumentów. Rekomendowane rozwiązania nie wyjaśniają jednak, w jaki sposób Minister Sprawiedliwości wylicza wysokość ustalonej opłaty za czynności adwokackie i co stanowi podstawę tych wyliczeń. Minister Sprawiedliwości w przedstawionej Ocenie Skutków Regulacji z dnia 4 października 2022 roku jako uzasadnienie zaproponowanych kwot wskazuje, że minimalne wynagrodzenie pełnomocnika określono, odnosząc się do wynagrodzenia w postępowaniu odwoławczym zawartym w *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania* – zgodnie z którym wynagrodzenie i wydatki jednego pełnomocnika nie mogą przekraczać kwoty 3 600 zł.

Zauważyć jednak należy, że wynagrodzenie pełnomocników w postępowaniu odwoławczym z zakresu zamówień publicznych zostało ukształtowane na poziomie 3 600 zł już w *Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 roku w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu od odwołania oraz szczegółowych zasad rozliczania kosztów w postępowaniu odwoławczym*. Minister Sprawiedliwości w żaden sposób nie wyjaśnia, z jakich przyczyn po upływie ponad 15 lat nie dostrzega zasadności podwyższenia wynagrodzenia za czynności adwokackie i czynności radców prawnych w sprawach z zakresu zamówień publicznych. Niewątpliwie na przestrzeni ostatnich lat procedura związana z postępowaniem w sprawach dotyczących zamówień publicznych zmieniła się i wymaga ze strony pełnomocników zdecydowanie większego nakładu pracy, co powinno pociągać za sobą zmiany w zakresie wysokości wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych. Sprawy dotyczące postępowań przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem zamówień publicznych niewątpliwie wymagają dużego zaangażowania ze strony pełnomocników, specjalistycznej wiedzy i jednokrotnie analizowania ponadprzeciętnej ilości dokumentów związanych z procedurą przetargową. Ukształtowanie wynagrodzenia za czynności adwokatów i radców prawnych w tego typu postępowaniach na poziomie odpowiednio 3 600 zł i 900 zł nie pokrywa

faktycznych kosztów ponoszonych przez strony postępowania w sprawach zamówień publicznych i jest nieadekwatne do nakładu pracy pełnomocników.

Zauważyć również należy, że sprawy z zakresu zamówień publicznych charakteryzują się „dwuetapowością” postępowania. Pierwszy etap postępowania toczy się przed Krajową Izbą Odwoławczą, a drugi etap – na skutek wniesienia skargi – przed sądem powszechnym. Minister Sprawiedliwości pomija konieczność zróżnicowania wysokości wynagrodzenia pełnomocników, ustalając stawkę minimalną za postępowanie sądowe na takim samym poziomie, jak w postępowaniu przed właściwym organem. Zdecydowanie krytycznie ocenić należy założenia Ministra Sprawiedliwości w zakresie, w jakim uzasadnia rekomendowaną wysokość stawek minimalnych na poziomie 3 600 zł i 900 zł z uwagi na możliwość podwyższenia stawek w postępowaniu sądowych do ich sześciokrotności. W praktyce przyznawanie przez sądy wynagrodzenia wyższego aniżeli stawka minimalna określona w Rozporządzeniach jest sytuacją wyjątkową i rzadko spotykaną. Sam fakt stworzenia prawnej możliwości podwyższenia wynagrodzenia pełnomocników nie może być wyznacznikiem do określenia stawki minimalnego wynagrodzenia za czynności adwokackie i czynności radców prawnych, na poziomie nieadekwatnym do nakładu pracy pełnomocników – nie tylko w sprawach dotyczących zamówień publicznych, ale we wszystkich rodzajach spraw.

Krytycznie ocenić należy również propozycję rozwiązań przedstawioną przez Ministra Sprawiedliwości w zakresie, w jakim pomija uzależnienie opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych od wartości zamówienia oraz jego rodzaju. Zgodnie z *Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie*, w sprawach dotyczących praw majątkowych zasadą jest ustalanie wysokości wynagrodzenia pełnomocników w zależności od wartości przedmiotu sprawy, co znajduje uzasadnienie w nakładzie pracy pełnomocnika, jak również wiąże się z odpowiedzialnością finansową pełnomocnika. Całkowicie niezrozumiałe jest odstępstwo od tej zasady w sprawach dotyczących zamówień publicznych i ograniczanie wysokości wynagrodzenia pełnomocnika do jednej, stałej kwoty. Takie rozwiązanie uznać należy za błędne i naruszające prawo strony do zwrotu faktycznie poniesionych kosztów postępowania.

Zauważyć należy, że rodzaj i wartość zamówienia ma bezpośredni wpływ na określenie wysokości wpisu od odwołania, który z kolei stanowi podstawę do ustalania opłat sądowych w postępowaniu przed Sądem Okręgowym w Warszawie – sądem zamówień publicznych. Wysokość wpisu od odwołania w postępowaniu o udzielenie zamówienia określa *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie szczegółowych rodzajów kosztów postępowania odwoławczego, ich rozliczania oraz wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania*. Zgodnie z tym uregulowaniem wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia kształtuje się w przedziale od 7 500 zł do 20 000 zł. Ustalenie wysokości wpisu jest zatem ściśle powiązane z wartością zamówienia. Z kolei zgodnie z art. 34 ust.1 *Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 roku z późniejszymi zmianami* od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości trzykrotności (!) wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Trudno zatem przyjąć za

zasadne ustalenie opłat za czynności adwokackie i czynności radców prawnych na stałym poziomie, niezależnie od rodzaju i wartości zamówienia publicznego.

Ustawodawca zabezpiecza interesy Skarbu Państwa poprzez zwielokrotnienie opłat sądowych, jednocześnie eliminując możliwość uzyskania przez podmioty uczestniczące w postępowaniach z zakresu zamówień publicznych faktycznego zwrotu wydatków związanych z ustanowieniem pełnomocnika. Zwrócić należy również uwagę na fakt, że ustawodawca na przestrzeni ostatnich lat kilkakrotnie zmieniał wysokość wpisów w sprawach dotyczących zamówień publicznych, ustalając je na nieproporcjonalnie wysokim poziomie, zamykając w ten sposób wielu podmiotom dostęp do sądu i możliwość kontroli orzeczeń Krajowej Izby Odwoławczej, jednocześnie nie zmieniając wysokości wynagrodzenia pełnomocników. Trybunał Konstytucyjny dwukrotnie wypowiedział się o niekonstytucyjności przepisów dotyczących wysokości opłat sądowych w postępowaniach w sprawach zamówień publicznych (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2014 roku, sygn. SK 12/13 oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2020 roku, sygn. SK 9/17). W wyniku wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 grudnia 2020 roku, SK 9/17, opłata od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej ustalona została na poziomie trzykrotności wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga. Pomimo wprowadzenia takiego ograniczenia, opłaty w postępowaniu z zakresu zamówień publicznych charakteryzują się najwyższymi opłatami stałymi przewidzianymi w ustawie o kosztach sądowych, znacząco odbiegając od wysokości innych opłat stałych pobieranych w sprawach cywilnych.

Zaproponowane w Rozporządzeniach stawki wynagrodzenia są nieadekwatne do obecnych warunków ekonomicznych i naruszają prawo podmiotów uczestniczących w postępowaniach dotyczących zamówień publicznych do zwrotu faktycznie poniesionych wydatków. Pomimo tego, iż w sprawach „z wyboru” adwokat może ustalić z klientem, w ramach łączącego ich stosunku prawnego, wynagrodzenie inne niż wynikające z wyżej wymienionych Rozporządzeń, to ustalanie stawek na poziomie nieadekwatnym do rzeczywistego nakładu pracy pełnomocnika i w oderwaniu od realiów rynkowych, prowadzi do pokrzywdzenia podmiotów dochodzących swoich praw przed sądem.

Podkreślić należy, że nakład pracy adwokatów w zdecydowanej większości spraw jest niewspółmierny z wynagrodzeniem określonym w *Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 roku w sprawie opłat za czynności adwokackie*, jak również w *Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości dnia 3 października 2016 roku w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu*, co wymaga gruntownych zmian całego systemu ustalania wynagrodzenia za świadczenie pomocy prawnej, a których to rozwiązań nie można ograniczać wyłącznie do wypadkowych zmian. Wprowadzenie zmian w Rozporządzeniach, będących przedmiotem niniejszej opinii, wymaga zróżnicowania wysokości opłat za czynności pełnomocników i powiązania ich z rodzajem i wartością zamówienia. Niezbędne jest również urealnienie kosztów pomocy prawnej i wymaganych dla jej realizacji rzeczywistych wydatków w dziś obowiązujących warunkach rynkowych. Priorytetem w działaniach Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie ustalania nowych stawek minimalnych i dostosowania ich do

realiów rynkowych powinna być realizacja obowiązku wynikającego z ustawy, czyli zbadanie i przedstawienie zasad ustalania tych kosztów i wydatków, czego nie spełnia przedstawiona Ocena Skutków Regulacji z dnia 4 października 2022 roku.

Wyprowadzenie przez Ministra Sprawiedliwości kolejnego rodzaju wynagrodzenia pełnomocników, w wysokości przewidzianej przez ustawodawcę ponad 15 lat temu, narusza zarówno interesy stron postępowania sądowego, nie zapewniając im możliwości zwrotu faktycznie poniesionych wydatków, jak również prawa pełnomocników do uzyskania wynagrodzenie odpowiedniego do nakładu pracy i obowiązujących realiów rynkowych.

Reasumując, należy wskazać, że wyżej zaprezentowana, negatywna ocena zaproponowanych wysokości stawek minimalnych za czynności adwokackie i czynności radców prawnych jest w pełni uzasadniona.

Prezes  
Naczelnej Rady Adwokackiej  
(Przemysław Rosati)  
adv. Przemysław Rosati