



Warszawa, 3 grudnia 2021 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w przedmiocie petycji (P10-15/21) znajdującej się w Senackiej Komisji Petycji dotyczącej zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, w zakresie orzekania przez sąd o kosztach procesu

I. Uwagi wstępne

Przedmiotem opinii jest petycja dotycząca podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, w zakresie orzekania przez sąd o kosztach procesu (P10-15/21). Niniejsza opinia została ograniczona do proponowanych zmian w kodeksie postępowania cywilnego.

Przedmiotowa petycja jest inicjatywą Naczelnej Rady Adwokackiej, której celem jest uszczegółowienie i ujednolicenie zasad orzekania o zwrocie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu przez adwokata lub radcę prawnego w postępowaniach cywilnych i karnych. W założeniu autorów postulowane zmiany umożliwią adwokatowi lub radcy prawnemu ustanowionemu z urzędu otrzymanie należnego wynagrodzenia za już udzieloną pomoc prawną na bieżąco bez konieczności wieloletniego oczekiwania na wynagrodzenie za czynności procesowe wykonane w toku postępowań sądowych.

II. Istota i zakres proponowanych zmian

Propozycja w zakresie kodeksu postępowania cywilnego dotyczy zmiany treści art. 108 k.p.c. znajdującego się w Dziale I – „Zwrot kosztów procesu” w Tytule V – „Koszty procesu”, który reguluje zasadę unifikacji orzekania o kosztach procesu cywilnego.

Podstawowym sposobem uzyskania zakładanego celu autorzy petycji czynią propozycję, aby sąd przyznawał wynagrodzenie pełnomocnikowi z urzędu **w oddzielnym postanowieniu**, które ma być wydawane po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie



w instancji (proponowane brzmienie art. 108 § 3 zd. 1 k.p.c.), dzięki czemu postanowienie takie może ulec uprawomocnieniu i wykonaniu niezależnie od dalszego toku sprawy.

Po drugie, autor petycji proponuje uregulować w sposób szczególny zasady orzekania o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu w przypadku cofnięcia lub zwolnienia przez sąd ustanowionego pełnomocnika, a także w razie wygaśnięcia ustanowienia pełnomocnika wskutek śmierci strony, która skorzystała z pomocy prawnej. Wedle projektu sąd miałby o takim wynagrodzeniu orzekać na wniosek pełnomocnika w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku (proponowany art. 108 § 3 zd. 2 k.p.c.). Zdaniem pomysłodawcy nie wymagałoby to oczekiwania na zakończenie postępowania w sprawie.

Po trzecie, w świetle propozycji, **koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w każdym wypadku ponosi Skarb Państwa**. Dotyczy to także przypadku, w którym kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu. W takim jednak wypadku sąd zasądzając zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu na rzecz Skarbu Państwa miałby obowiązek przyznać je od Skarbu Państwa wraz z poleceniem wypłaty równowartości tych kosztów pełnomocnikowi z urzędu (art. 108 § 5 k.p.c.).

III. Aktualny stan prawny w zakresie orzekania o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu

Regulacja prawna orzekania o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej, jest w istocie dość lakoniczna i rozproszona w różnych aktach prawnych, co czyni ją trudną do analizy w praktyce.

Podstawową zasadą jest, że **koszty pomocy prawnej, udzielonej z urzędu, ponosi Skarb Państwa** (art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze¹, art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych², art. 13a ust. 1 ustawy o rzecznikach patentowych³, art. 16 ust. 2 ustawy o prawie pomocy

¹ Ustawa z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze

² Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 944 z późn. zm.).



w sprawach cywilnych⁴). Powyższy obowiązek Skarbu Państwa **nie jest obecnie bezwzględny**, gdyż powstaje jedynie w dwóch przypadkach.

Pierwszym z nich jest sytuacja, gdy koszty nieopłaconej pomocy prawnej zostały zasądzone od przeciwnika na rzecz strony, dla której ustanowiono pełnomocnika z urzędu, ale egzekucja tych kosztów jest bezskuteczna.

Drugi przypadek ma miejsce, gdy to strona reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego z urzędu przegrała sprawę i została obciążona kosztami procesu lub nie było podstaw do obciążenia tymi kosztami innego podmiotu.

Powyższe ograniczenie odpowiedzialności Skarbu Państwa za koszty pomocy z urzędu wynika po pierwsze z art. 122 § 1 zd. 1 k.p.c. wedle którego adwokat lub radca prawny ustanowiony z urzędu ma prawo – z wyłączeniem strony ściągnąć sumę należną mu tytułem wynagrodzenia i zwrotu wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika. Po drugie szczegółowe kwestie rozliczenia tych kosztów zawierają także akty podstawowe. Zgodnie z § 6 obu rozporządzeń dotyczących ponoszenia kosztów nieopłaconej pomocy świadczonej z urzędu⁵ w sprawie cywilnej, w której kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy udzielonej przez adwokata lub radcę prawnego ustanowionego z urzędu, koszty sąd przyznaje po wykazaniu bezskuteczności ich egzekucji.

Regulacja art. 122 § 1 k.p.c. i § 6 obu rozporządzeń przesądzają więc że w zakresie rozliczania, i egzekwowania kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu mogą mieć miejsce dwie sytuacje: po pierwsze – gdy koszty te zostały zasądzone od przeciwnika na rzecz strony dla której adwokat lub radca prawny został ustanowiony, po drugie – gdy koszty zostają przyznane bezpośrednio od Skarbu Państwa.

Powoduje to, że reżim orzekania o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej jest obecnie różny. W doktrynie i orzecznictwie nie ma wątpliwości, że w pierwszym przypadku koszty

⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz. U. z 2005 r. Nr 10, poz. 67 z późn. zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 18) oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016 r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego z urzędu (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 68).



nieopłaconej pomocy prawnej należy kwalifikować jako składnik kosztów procesu (art. 98 § 1 k.p.c.), ponieważ zostały zasądzone na podstawie przepisów określających zasady rozliczania kosztów procesu – od przeciwnika na rzecz strony, dla której adwokat lub rada prawny został ustanowiony.

Jeśli chodzi o przypadek przyznania kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu wprost od Skarbu Państwa to nie wchodzi ono w pojęcie zwrotu kosztów procesu (o którym mowa np. w art. 394 §1 pkt 6 k.p.c.), gdyż nie chodzi tu o zwrot kosztów należny jednej ze stron drugiej.⁶ Odpowiedzialność Skarbu Państwa ma w tym bowiem przypadku jedynie charakter subsydiarny. Podkreśla się jednak, że zobowiązanie Skarbu Państwa względem pełnomocnika z urzędu **ma tu charakter publicznoprawny związany z wykonywaniem przez pełnomocnika zleconych mu czynności zastępstwa prawnego.**⁷

Koszty nieopłaconej pomocy prawnej obejmują opłatę ustaloną zgodnie z przepisami obu wskazanych rozporządzeń oraz niezbędne i udokumentowane wydatki adwokata lub radcy prawnego.

Wedle utrwalonego poglądu jeżeli strona reprezentowana przez adwokata lub radcę prawnego, wyznaczonego przez sąd, wygrała proces, koszty procesu (w tym wynagrodzenie) **sąd powinien zasądzić na rzecz tej strony**, a nie na rzecz adwokata lub radcy prawnego.⁸ Wynika to z zaliczenia tego wynagrodzenia do kosztów procesu, o których mowa w art. 98 k.p.c. Pełnomocnik z urzędu może jedynie ściągnąć swoje wynagrodzenie zgodnie z art. 122 k.p.c. poprzez uzyskanie klauzuli wykonalności, opiewającej na jego nazwisko, w granicach należnej mu kwoty.⁹ Granicą należnego wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego jest jednak możliwość potrącenia przez przeciwnika kosztów przyznanych mu od strony korzystającej z pomocy prawnej z urzędu (art. 122 § 1 zd. 2 k.p.c.).

⁶ Zob. np. postanowienie SN z 14.07.2010 r., V CZ 51/10, LEX nr 1375553.

⁷ Postanowienie SN z 17.11.2009 r., III CZ 53/09, OSNC 2010/5, poz. 79, „Biuletyn SN” 2010/2, poz. 11; zob. także postanowienie SN z 25.05.2010 r., I CZ 29/10, LEX nr 1308015, a także Z. Krzemiński, [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, Z. Krzemiński, *Adwokat z urzędu w postępowaniu sądowym*, Warszawa 1975, s. 71

⁸ Pogląd ten w całości utrzymała zarówno przedwojenna jak i obecna judykatura (por. orzeczenie SN z 19 sierpnia 1938 r., C.I. 1162/37, PS 1939/1, poz. 42; orzeczenie SN z 2 listopada 1954 r., 2 CZ 248/54, PiP 1955/1, s. 150; postanowienie SN z 8.09.1982 r., I CZ 83/82, Palestra 1985, nr 3-4, poz. 28; uchwała SN z 1.03.1989 r., III CZP 12/89, LEX nr 463039), choć doktryna wskazywała na potrzebę zasądzania wynagrodzenia wprost na rzecz pełnomocnika por. B. Pogoda, *Uwagi do art. 121 k.p.c.*, Głos Sądownictwa 1938, nr 2, s. 142.

⁹ Orz. SN z 2.11.1954 r., 2 CZ 248/54, PiP 1955, Nr 1, s. 150.



Wyegzekwowanie przez pełnomocnika z urzędu w całości należnych mu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej skutkuje zaspokojeniem jego roszczenia w stosunku do Skarbu Państwa¹⁰. Należy także zaznaczyć, że zarówno pełnomocnik z wyboru, jak i z urzędu nie mają prawa do odebrania kosztów od innego podmiotu niż strona przeciwna, w szczególności nie mogą ubiegać się o odebranie kosztów od świadka, biegłego, pełnomocnika lub przedstawiciela ustawowego w związku z ich rażącą winą (art. 110 zd. 1 k.p.c.). Powyższa uwaga dotyczy również zwrotu kosztów od interwenienta ubocznego, powstałych w wyniku jego niesumiennego lub oczywiście niewłaściwego postępowania¹¹.

Wedle orzecznictwa SN, apelacja uczestnika postępowania w części dotyczącej rozstrzygnięcia o kosztach pomocy prawnej udzielonej z urzędu, w wypadku przyznania tych kosztów pełnomocnikowi od Skarbu Państwa, jest niedopuszczalna¹². Natomiast pełnomocnikowi ustanowionemu przez sąd przysługuje zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji rozstrzygające o ponoszonych przez Skarb Państwa kosztach nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu.¹³ Innymi słowy, **strona reprezentowana przez pełnomocnika z urzędu nie może zaskarżyć postanowienia sądu pierwszej instancji orzekającego o wynagrodzeniu adwokata lub radcy prawnego ponoszonym przez Skarb Państwa. Jednakże prawo to przysługuje jego pełnomocnikowi, ponieważ to w jego interesie leży prawidłowe rozliczenie za udzieloną pomoc prawną.**

IV. Dostrzegane wadliwości aktualnego systemu orzekania o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej

W doktrynie podnosi się, że od lat istnieją poważne problemy w wypłacaniu należnego honorarium za prowadzenie spraw z urzędu. Niestety wciąż zdarzają się bowiem sytuacje, że pełnomocnicy otrzymują honoraria za sprawy, które toczyły się nie tylko kilka miesięcy

¹⁰ Post. SN z 18.5.2011 r., III CZ 25/11, LEX nr 864008.

¹¹ Z. Krzemiński, *Pełnomocnik w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1971, s. 120.

¹² Uchwała SN z 25.6.2009 r., III CZP 36/09, OSNC 2010, Nr 2, poz. 24, s. 36.

¹³ Uchwała SN z 20.5.2011 r., III CZP 14/11, OSNC 2012, Nr 1, poz. 2, s. 9; uchwała SN z 8.3.2012 r., III CZP 2/12, OSNC 2012, Nr 10, poz. 115, s. 30; zob. A. Kobińska, *Zaskarżalność postanowienia o przyznaniu od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu oraz niedopuszczalność przyznania tych kosztów poniżej stawki minimalnej*, Pal. 2013, Nr 1–2, s. 118–119; P. Ryłski, *Dopuszczalność zażalenia na postanowienie w przedmiocie przyznania od Skarbu Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika z urzędu*, Pal. 2013, Nr 1–2, s. 133 i n.



temu, ale nawet i dwa lata wcześniej.¹⁴ Dlatego postulatem pełnomocników z urzędu jest, aby sądy wypłacały im wynagrodzenie na bieżąco, po zakończeniu każdego etapu postępowania. Do pewnego stopnia propozycja zawarta w petycji zmierza do realizacji wskazanego celu.

Podsumowując aktualny stan prawny i praktykę stosowania prawa należy wskazać, że system orzekania i wypłacania wynagrodzeń pełnomocnikom z urzędu jest dotknięty wieloma dysfunkcjonalnościami i wymaga wręcz pilnych zmian.

Po pierwsze, system ten obowiązuje już od ponad 100 lat w zasadzie nie zmienionej formie, która została ukształtowana jeszcze w okresie międzywojennym, a wynikała z założenia, że pomoc prawna udzielana z urzędu była jedynie dodatkowym, co do zasady nieodpłatnym, świadczeniem adwokatury¹⁵, wykonywanym obok podstawowej aktywności. W tamtym okresie jedyny wypadek odpłatności zastępstwa prawnego świadczonego z urzędu zachodził w razie zasądzenia obowiązku zwrotu kosztów od strony przeciwnej.¹⁶ Obecnie jest to założenie wadliwe, jeśli zważy się **podkreślany w orzecznictwie publicznoprawny aspekt działalności adwokatów i radców prawnych ustanowionych dla strony z urzędu**. W takim wypadku nawiązuje się stosunek prawny między Skarbem Państwa jako zleceniodawcą i pełnomocnikiem jako zleceniobiorcą, który ma prawo do uzyskania wynagrodzenia za świadczone usługi. Odpowiedzialnym za wypłatę tego świadczenia powinien być w pierwszej kolejności Skarb Państwa (zleceniodawca), a nie osoba, której udzielono pomocy prawnej lub jej przeciwnik procesowy. Odpowiedzialność ta nie powinna być także warunkowa lub subsydiarna.

Po drugie podstawowa **reguła rangi ustawowej, że koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu ponosi Skarb Państwa wyrażona w art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych nie jest w zasadzie realizowana**, gdyż jest uzależniona, w razie zasądzenia kosztów od przeciwnika strony,

¹⁴ M. Kaczyński, *Pełnomocnik z urzędu*, Warszawa 2014.

¹⁵ K. Apołłow, *Prawo ubogich w świetle doktryny i praktyki. Komentarz*, Warszawa – Kraków 1938, s. 87.

¹⁶ Wedle art. 19 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 października 1932 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 86, poz. 733) „**pomoc prawna adwokata z urzędu jest bezpłatna**, chyba że na stronę przeciwną spada zwrot kosztów procesu”. Podobną regulację zawierał art. 78 ust. 2 ustawy z dnia 4 maja 1938 r. Prawo o ustroju adwokatury (Dz. U. Nr 33, poz. 289). Wedle tego przepisu „pomoc prawna adwokata, wyznaczonego z urzędu dla strony, której przyznano prawo ubogich, jest dla strony ubogiej bezpłatna, chyba że stronę przeciwną obciążono kosztami procesu”.



od wykazania bezskuteczności egzekucji. Problem w tym, że modyfikację tej reguły wprowadza akt podstawowy (rozporządzenia)¹⁷, mimo braku ku temu podstaw w delegacji ustawowej.¹⁸

Po trzecie system zakładający jedynie subsydiarną odpowiedzialność Skarbu Państwa wobec pełnomocnika za udzieloną z urzędu pomoc prawną nakłada na pełnomocników dodatkowe obowiązki, które nie mieszczą się już w obowiązku świadczenia pomocy prawnej. Chodzi tu przede wszystkim o **obowiązek dochodzenia na własny koszt należnego mu wynagrodzenia od przeciwnika procesowego strony**, której przyznano prawo do pomocy prawnej (art. 122 § 1 k.p.c.). Rodzi to konflikty na linii strona, której udzielono pomocy a pełnomocnik, gdyż zgodnie z orzecznictwem to na rzecz strony zasądza się należne pełnomocnikowi wynagrodzenie. W razie zatem wyegzekwowania świadczenia przez samą stronę lub spełnienia świadczenia bezpośrednio przez stronę przeciwną do rąk strony zastępowanej, pełnomocnik z urzędu jest zobowiązany w drodze regresu dochodzić swojego wynagrodzenia wprost od zastępowanej dotąd strony. Może to jednak w praktyce oznaczać, że wynagrodzenie takie nie zostanie ostatecznie pokryte przez nikogo, jeśli strona wyzbyła się już uzyskanych środków.

Po czwarte prawo obecnie przewiduje **możliwość potrącenia przez stronę przeciwną własnych wierzytelności z tytułu kosztów procesu** przyznanych od strony, której przyznano pomoc prawną z urzędu wobec wynagrodzenia należnego pełnomocnikowi (art. 122 § 1 zd. 2 k.p.c.). W takim wypadku pełnomocnik może nie uzyskać wypłaty należnego mu wynagrodzenia i zwrotu kosztów.

Po piąte obecny system **różnicuje możliwość uzyskania wynagrodzenia przez adwokata lub radcę prawnego ustanowionego z urzędu swojego wynagrodzenia w zależności wyniku postępowania oraz od rozstrzygnięcia sądu co do kosztów postępowania**. W razie,

¹⁷ Odmienne sytuacja wygląda w przypadku rzeczników patentowych, gdyż wymaganie uprzedniego wykazania bezskuteczności egzekucji jako warunku odpowiedzialności Skarbu Państwa za koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu wynika z art. 13a ust. 3 ustawy o rzecznikach patentowych.

¹⁸ Według art. 29 ust. 2 Prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 2 ustawy o radcach prawnych Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ponoszenia kosztów, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem sposobu ustalania tych kosztów, wydatków stanowiących podstawę ich ustalania oraz maksymalnej wysokości opłat za udzieloną pomoc. **W delegacji tej brak możliwości ograniczenia lub wyłączenia odpowiedzialności Skarbu Państwa, o której mowa w art. 29 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ust. 1 ustawy o radcach prawnych.**



gdy strona zastępowana przegra proces i brak będzie możliwości obciążenia kosztami procesu drugiej strony lub innego podmiotu prawo do wynagrodzenia należnego pełnomocnikowi ma charakter bezwarunkowy. W razie zaś obciążenia tymi kosztami innego podmiotu powstaje wskazany wyżej obowiązek uprzedniego wykazania bezskuteczności egzekucji. Sprawia to wiele komplikacji na etapie formułowania przez pełnomocników wniosków o zwrot kosztów udzielonej pomocy prawnej.¹⁹ Ponadto, gdy obciążono inną osobę niż stronę przeciwną pełnomocnik nie ma w ogóle możliwości wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Prowadzi to do oczywistego paradoksu, że z punktu widzenia możliwości uzyskania wynagrodzenia dla pełnomocnika z urzędu bardziej korzystne jest, aby zastępowana strona przegrała proces niż go wygrała, gdyż wtedy może w ogóle nie uzyskać zaspokojenia. System taki miał historyczne uzasadnienie w tym, że niegdyś pełnomocnik z urzędu tylko w razie wygranej mógł uzyskać jakiegokolwiek wynagrodzenie. Taki system motywował go zatem do uzyskania korzystnego rozstrzygnięcia. Obecnie wprowadza zupełnie niezrozumiałe zróżnicowanie, przy którym trudno mówić o równości pełnomocników wobec prawa.

Po szóste, orzekanie przez sąd o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu w sytuacji , gdy stanowią one koszty procesu **następuje dopiero w orzeczeniu kończącym sprawę w instancji**, co powoduje że okres oczekiwania na wykonanie takiego orzeczenia jest dość znaczny, biorąc pod uwagę możliwość zaskarżenia takiego orzeczenia apelacją lub uchylenia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

V. Ocena zaproponowanych w petycji rozwiązań

Należy w pełni podzielić potrzebę zmian , o której mowa w przedstawionej petycji. Wydaje się ona niezbędna. Nie w pełni jednak odpowiada ona na wszystkie dostrzeżone dotąd wadliwości systemu orzekania o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej. Z tego względu poza samą oceną należy wskazać na propozycje pewnych modyfikacji.

W szczególności na poparcie zasługuje najważniejszy postulat wyraźnego wprowadzenia zasady, że **Skarb Państwa ponosi koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu**

¹⁹ Por. J. Szczepański, *Wniosek o zwrot kosztów pomocy prawnej z urzędu – glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z 18.09.2017 r. (V CSK 677/16)*, *Palestra* 2019, nr 4, s. 93 i n.



w **każdym przypadku** (proponowany art. 108 § 5 zd. 1) . Jest to potrzebna i oczekiwana od wielu lat zmiana, która w końcu byłaby zgodna z zasadami wyrażonymi w art. 29 ust. 1 prawa o adwokaturze oraz art. 22³ ustawy o radcach prawnych. Uzyskanie przez pełnomocnika wynagrodzenia i zwrotu niezbędnych poniesionych kosztów za pomoc świadczoną z urzędu powinno być niezależne od zasad orzekania o kosztach w konkretnym procesie. Wyeleminuje to te przypadki, gdy na skutek zachowania stron lub osób trzecich adwokat lub radca prawny ustanowiony z urzędu może nie uzyskać w ogóle zaspokojenia należnego mu wynagrodzenia i zwrotu poniesionych kosztów.

Na aprobatę zasługuje także postulat **rozdzielenia rozstrzygnięcia o zasądzeniu kosztów na rzecz Skarbu Państwa i obowiązku wypłaty równowartości tych kosztów przez Skarb Państwa na rzecz pełnomocnika** (proponowany art. 108 § 5 zd. 2). Rozwiązanie to zabezpieczy zarówno interes Skarbu Państwa do uzyskania zwrotu wypłaconych kosztów nieuiszczonej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, ale także zapewni pełnomocnikowi realną możliwość uzyskania wynagrodzenia i zwrotu niezbędnych kosztów bez nieuzasadnionej zwłoki. Sprawi także, że pełnomocnik z urzędu zostanie uwolniony od obowiązku samodzielnego ściągania należnych mu sum od przeciwnika strony, której udzielił zastępstwa prawnego.

Rozdzielenie to powinno jednak iść dalej, a mianowicie w tym kierunku, aby całkowicie zrezygnować z możliwości zaliczenia kosztów nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu do kosztów procesu w rozumieniu art. 98 k.p.c. w sytuacji , gdy sąd nakazuje ich wypłatę pełnomocnikowi. W takim wypadku stanowią one powinny należności sądowe, gdyż wynikają z publicznoprawnej relacji Skarb Państwa – pełnomocnik. Dopiero gdy sąd w orzeczeniu kończącym postępowanie zasądza ich równowartość na rzecz Skarbu Państwa od strony przeciwnej wliczone zostają one do kosztów procesu.

Powyższe dwie propozycje są w pełni zgodne ze zmianami jakie już od wielu lat następują w innych krajach Europy Zachodniej. Przypominają też ewolucję, jaką przeszło orzekanie o wynagrodzeniu pełnomocnika z urzędu np. we Francji. Dopiero w 1972 r. ustawodawca w tym kraju zerwał ostatecznie z zasadą świadczenia pomocy przez adwokata z urzędu tytułem darmym (*a titre benevole*), wprowadzając każdorazowy obowiązek pokrycia tych kosztów



przez Skarb Państwa.²⁰ Ustawą z 1991 r. o pomocy prawnej²¹ i późniejszymi jej nowelizacjami zasada ta została udoskonalona w związku ze znacznymi opóźnieniami w wypłacaniu wynagrodzeń pełnomocnikom. Wedle art. 27 ustawy z 1991 r. adwokat świadczący pomoc prawną z urzędu otrzymuje wynagrodzenie i zwrot kosztów w drodze specjalnej rekompensaty ryczałtowej (*une rétribution*). Sumy te są wypłacane za pośrednictwem samorządu adwokackiego, który otrzymuje globalną subwencję od Skarbu Państwa na ten cel (art. 27 ustawy z 1991 r.). Wedle art. 43 tej ustawy w razie zasądzenia kosztów procesu od strony przeciwnej wobec osoby, która uzyskała pomoc prawną z urzędu sąd nakłada na nią obowiązek zwrotu Skarbowi Państwa sumy wyłożone na koszty udzielonej pomocy prawnej. W wyjątkowych wypadkach sąd może zwolnić stronę z obowiązku zwrotu tych kosztów.

Jak widać także ustawodawca francuski oszczędził już wiele lat temu od zasady zasądzenia zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu od strony przeciwnej, co zwalnia pełnomocnika z obowiązku prowadzenia postępowania egzekucyjnego. Proponowane zmiany należy zatem w pełni poprzeć.

Interesującym rozwiązaniem jest propozycja nakazująca orzekać o zwrocie nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu w oddzielnym postanowieniu, które wydaje się już po wydaniu orzeczenia kończącego sprawę w instancji (proponowany art. 108 § 3 zd. 1). W ocenie autorów petycji sprawi to, że postanowienie takie będzie się mogło uprawomocnić niezależnie od orzeczenia kończącego sprawę.

Warto jednak wskazać, że obecnie także postanowienie takie, zawarte w wyroku, może się uprawomocnić niezależnie od orzeczenia kończącego postępowanie, jeśli nie zostanie zaskarżone przez żadną ze stron. W praktyce bowiem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem SN strona, której udzielono pomocy prawnej z urzędu nie ma interesu w zaskarżeniu rozstrzygnięcia o kosztach pomocy prawnej z urzędu. Jeśli wniesienie ona zatem środek odwoławczy od orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie to nie wpłynie to na prawomocność orzeczenia o kosztach pełnomocnika z urzędu. W grę wchodzi jednak zaskarżenie tego rozstrzygnięcia przez stronę przeciwną do strony korzystającej z pomocy prawnej. Wynika to z założenia, że obecnie koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej

²⁰ R. Perrot, *Institutions judiciaires*, Paris 2010, s. 77.

²¹ *Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique*



z urzędu są zaliczane do kosztów procesu i strona przeciwna może skarżyć ich wysokość, skoro to ona ma je ostatecznie ponieść.

Rozwiązanie zawarte w petycji nie zmienia tego założenia, a więc strona przeciwna będzie mogła wciąż zaskarżyć postanowienie (także wydane odrębnie) o zakresie nieopłaconych kosztów, jeśli kwestionuje ich wysokość. W razie zaś wniesienia środka zaskarżenia co do istoty powinna także skarżyć orzeczenie o kosztach, gdyż w przeciwnym razie naraża się na ryzyko, że sąd obciąży ją obowiązkiem zwrotu tych kosztów Skarbowi Państwa także w sytuacji, gdy wygra ona sprawę w drugiej instancji.

Z powyższego powodu należałoby wyraźnie rozdzielić orzekanie o kosztach nieopłaconej pomocy prawnej na dwa orzeczenia. Jedno, w którym przyznaje się je odrębnym postanowieniem pełnomocnikowi od Skarbu Państwa (zaskarżalne tylko przez pełnomocnika) oraz drugie, w którym ewentualnie zasądza się ich równowartość zgodnie z wynikiem postępowania jako element kosztów procesu od strony przeciwnej (zaskarżalne przez stronę).

Warto też wskazać, że opieszałość w wypłacie kosztów pełnomocnikowi wynika także z praktyki sądowej, która dopóki sprawa nie zostanie ostatecznie zakończona nie kieruje do wykonania prawomocnych orzeczeń sądowych celem wypłaty należnego wynagrodzenia. **Konieczne będzie w tym zakresie zaproponowanie normy nakazującej niezwłoczną wypłatę tych kosztów pełnomocnikowi po uprawomocnieniu się postanowienia w tym przedmiocie.**

Na pełną aprobatę zasługuje natomiast rozwiązanie, aby w przypadku cofnięcia lub zwolnienia przez sąd ustanowionego z urzędu adwokata lub radcy prawnego, a także wygaśnięcia ustanowienia tych osób wskutek śmierci strony, która korzystała z pomocy prawnej udzielonej z urzędu sąd na wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu orzekał w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku.

Proponować należałoby jednak poszerzenie wskazanej regulacji. Skoro, jak wskazano koszty należne pełnomocnikowi od Skarbu Państwa nie mają już być kosztami procesu w



rozumieniu art. 98 § 1 k.p.c.²² zasada orzekania o nich po wydaniu orzeczenia kończącego nie musi mieć charakteru bezwzględny. Możliwe jest, aby w szczególnie uzasadnionych przypadkach sąd mógł orzekać o tych kosztach lub ich części w toku postępowania. **Proponować należy , aby sąd mógł to zrobić na wniosek adwokata lub radcy prawnego, gdy jest to uzasadnione jego szczególnym interesem m.in. w sytuacji ustania zastępstwa prawnego z urzędu w toku postępowania.** Uzasadnione może to być jednak także innymi względami, np. sytuacją finansową pełnomocnika lub koniecznością poniesienia szczególnie wysokiego wydatku, albo wieloletnim trwaniem procesu. W takim wypadku oczekiwanie na zakończenie postępowania w danej instancji mogłoby być szczególnie krzywdzące. Umożliwi to pełnomocnikowi wywołanie postępowania wpadkowego w przedmiocie należnego mu wynagrodzenia lub zwrotu kosztów już w trakcie trwania postępowania i uzyskania zaspokojenia na wcześniejszym etapie postępowania.

Propozycje zawarte w petycji, choć w przeważającym zakresie należy się z nimi zgodzić nie są zsynchronizowane z innymi obecnymi rozwiązaniami.

Po pierwsze konieczne jest uchylene art. 122 § 1 zd. 1 k.p.c. w aktualnym brzmieniu. Jego pozostawienie wobec propozycji petycji wprowadziłoby niespójność. Propozycja zakłada, że w każdym wypadku koszty pełnomocnika ponosi Skarb Państwa, regulacja art. 122 § 1 k.p.c. zakłada, że to pełnomocnik ma ściągnąć własne wynagrodzenie z kosztów zasądzonych stronie.

Po drugie konieczne będzie uchylene § 6 obu rozporządzeń w związku z wyeliminowaniem subsydiarności odpowiedzialności za wynagrodzenie pełnomocnika.

Postulować należałoby także, aby proponowane zmiany nie zostały ulokowane w art. 108 k.p.c. Błędnie petryfikuje to aktualny stan, wedle którego wynagrodzenie o kosztach pełnomocnika z urzędu są elementem orzekania o kosztach procesu między stronami. Celem proponowanych zmian powinno być zerwanie z takim powiązaniem. Ponadto art. 108 k.p.c. dotyczy zasady jednolitości orzekania o kosztach co ma niewielki związek z zakresem prezentowanej zmiany. Proponować należałoby zatem, aby powyższe propozycje znalazły się w art. 122 k.p.c., który tradycyjnie jest poświęcony wynagrodzeniu i kosztom pełnomocnika z urzędu. Przepis ten zawarty jest w oddzielnym dziale II zatytułowanym „Pomoc prawna z urzędu”. Pozwoli to na

²² Por. Uchwała SN z 13.01.2017 r., III CZP 87/16, OSNC 2017/9, poz. 99, LEX nr 2186048.



odczytywanie postanowień proponowanych zmian w duchu postanowień tego rozdziału i zgodnie z celem proponowanej nowelizacji.

Artykuł 122 k.p.c. mógłby zatem uzyskać brzmienie:

§ 1. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu w każdym przypadku ponosi Skarb Państwa.

§ 2. Zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu sąd przyznaje w odrębnym postanowieniu, które wydaje po wydaniu orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie z zastrzeżeniem § 4 .

§ 3. W sprawie, w której kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy prawnej udzielonej przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, Sąd zasądza zwrot kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu od przeciwnika tej strony na rzecz Skarbu Państwa. W takim wypadku nakaz wypłaty równowartości tych kosztów ze środków Skarbu Państwa na rzecz pełnomocnika procesowego strony korzystającej z pomocy prawnej udzielonej z urzędu zamieszcza się w postanowieniu, o którym mowa w § 2.

§ 4. W przypadkach uzasadnionych ważnym interesem adwokata lub radcy prawnego, a w szczególności w przypadku cofnięcia lub zwolnienia przez sąd ustanowionego z urzędu adwokata lub radcy prawnego, a także wygaśnięcia ustanowienia adwokata lub radcy prawnego wskutek śmierci strony, która korzystała z pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Sąd na wniosek pełnomocnika ustanowionego z urzędu orzeka w przedmiocie zwrotu kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu lub ich części w terminie 14 od dnia złożenia wniosku.

§ 5. Wniosek o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu zawiera oświadczenie, że opłata nie została zapłacona w całości lub w części.

§ 6. Koszty nieopłaconej pomocy prawnej przyznane od Skarbu Państwa podlegają wypłacie na rzecz adwokata lub radcy prawnego niezwłocznie po uprawomocnieniu się postanowienia w tym przedmiocie, niezależnie od dalszego toku postępowania.



§ 7. Do wykonania orzeczenia zasądzającego koszty nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu na rzecz Skarbu Państwa od strony przeciwnej stosuje się przepisy o wykonaniu orzeczeń w zakresie należności sądowych.

W związku z dostrzeganymi opieszałościami w wykonaniu orzeczeń o przyznaniu pełnomocnikowi z urzędu należnych mu kosztów konieczne jest wprowadzenie art. 122 § 6 k.p.c., który **nakazuje niezwłoczna wypłatę tych środków po uprawomocnieniu się postanowienia bez względu na dalszy tok sprawy.** Jest to nawiązanie do obecnego art. 93 ust. 2 u.k.s.c.²³, który nakazuje niezwłocznie wypłacić należność przyznaną m.in. świadkowi, biegłemu lub tłumaczowi. Obecne w związku z brakiem stosownej regulacji zróżnicowanie jest niezrozumiałe i krzywdzące dla pełnomocników z urzędu.

Propozycja zawarta w art. 122 § 7 k.p.c. ułatwi w praktyce Skarbowi Państwa egzekucję zasądzonych na jego rzecz kosztów. Wedle założenia propozycji będzie się do nich stosować art. 119-125 u.k.s.c. , które przewidują wykonanie orzeczeń w zakresie należności sądowych. Obecnie w pojęcie „należności sądowych” z art. 119 u.k.s.c. nie wchodzi koszty zasądzone na rzecz Skarbu Państwa tytułem zwrotu kosztów udzielonej pomocy prawnej świadczonej z urzędu.

VI. Propozycja alternatywna co do brzmienia art. 122 k.p.c.

Proponowane w petycji zmiany wraz z zaproponowanymi modyfikacjami wydają się najlepiej służące przedstawionym celom. Gdyby jednak nie znalazły one akceptacji należy wskazać na pilną potrzebę zmiany w treści art. 122 k.p.c.

Jak była już mowa w razie przyjęcia reguły bezwarunkowej odpowiedzialności Skarbu Państwa za koszty nieopłaconej pomocy prawnej świadczonej z urzędu należałoby uchylić art. 122 § 1 k.p.c.. Jeśli jednak ustawodawca nie zdecydowałby się na taki krok wskazany przepis i tak wymaga pilnych zmian.

²³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 755 z późn. zm.).



W razie pozostawienia subsydiarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa za koszty nieopłaconej pomocy prawnej niezbędne byłoby wyraźne wskazanie w art. 122 § 1 k.p.c., że **sąd zasądza te koszty od strony przeciwnej na rzecz pełnomocnika**. Jest to niezbędne dla ochrony adwokata lub radcy prawnego ustanowionego z urzędu. Zmniejszyłoby także w praktyce problemy z odzyskaniem należnego mu wynagrodzenia. Strona, która uzyskała pomoc prawną nie powinna być w żadnym stopniu beneficjentem wynagrodzenia i kosztów poniesionych przez pełnomocnika z urzędu.

Po drugie należy usunąć przewidzianą w art. 122 § 2 k.p.c. możliwość potrącenia przez stronę przeciwną własnych zasądzonych kosztów z kosztami należnymi pełnomocnikowi. Strona przeciwna nie może bowiem uzyskiwać korzyści kosztem należnego wynagrodzenia pełnomocnika z urzędu.

W takim przypadku art. 122 k.p.c. powinien przybrać brzmienie:

§ 1. W razie przyznania zwrotu kosztów stronie, dla której ustanowiono adwokata lub radcę prawnego z urzędu, wynagrodzenie i zwrot wydatków należnych adwokatowi lub radcy prawnemu zasądza się na jego rzecz.

§ 2. Na zasądzonych należnościach adwokata lub radcy prawnego przysługuje pierwszeństwo przed roszczeniami osób trzecich.

VII. Konkluzje

W świetle powyższych uwag nie budzi wątpliwości potrzeba podjęcia pilnych zmian w odniesieniu do orzekania i wypłacania pełnomocnikom należnych im wynagrodzeń i zwrotu kosztów.

Zmiany powinny iść w kierunku zgodnym z tendencjami europejskimi, czyli wprowadzenia pełnej zasady odpowiedzialności Skarbu Państwa za te koszty. Odpowiedzialność ta powinna być bezwarunkowa, a wypłata należnych pełnomocnikom wynagrodzeń i zwrotu kosztu powinna być niezwłoczna.



Po drugie obowiązek wypłaty należnych pełnomocnikowi kosztów od Skarbu Państwa powinien przestać być traktowany jako element orzekania o kosztach postępowania ponoszonych przez strony, a stać się należnością sądową.

W takim wypadku to Skarb Państwa w razie obciążenia strony przeciwnej kosztami procesu powinien ściągnąć należną mu równowartość wydatkowanych środków wedle zasad, jakie obowiązują dla zwrotu należności sądowych. Wymaga to także powrotu do dyskusji nad usprawnieniem modelu ściągania tych należności.²⁴

Należy także umożliwić pełnomocnikowi wystąpienie w uzasadnionych przypadkach (np. szczególnie długi czas oczekiwania na zakończenie postępowania) o wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie należnych mu kosztów już w toku postępowania. W szczególności powinno to być zasadą w razie cofnięcia lub wygaśnięcia zastępstwa sprawowanego z urzędu.

Niezbędne jest wprowadzenie regulacji nakazującej niezwłoczną wypłatę należnych pełnomocnikowi z urzędu kosztów, tak jak to obecnie dzieje się z należnościami świadków, biegłych czy tłumaczy.

Opracował:

dr hab. Piotr Ryłski, prof. UW

²⁴ Por. m.in. T. Zawisłak, *Egzekucja należności sądowych, jako warunek spójności systemu kosztów sądowych w sprawach cywilnych*, w: *Nowe zasady w zakresie kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym*, red. K. Markiewicz, Warszawa 2014, s. 27 i n.