

Wrocław, dnia 10 maja 2017 r.

Raport

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

w przedmiocie

analizy systemowej regulacji prawnych w obszarze udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ustanawiania pełnomocnika z urzędu, zasad regulujących zwolnienie od kosztów sądowych oraz wysokości opłat sądowych w postępowaniu cywilnym

PODSTAWA PRAWNA

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.), dalej "k.p.c."

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 623 ze zm.), dalej "UstKosztSąd"

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255 ze zm.), dalej "UstNiePomPr"

ZAKRES RAPORTU

Dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości w kontekście:

- a) wysokości opłat w postępowaniu sądowym,*
- b) zasad zwolnienia od kosztów sądowych,*
- c) zasad ustanawiania pełnomocnika z urzędu,*
- d) modelu nieodpłatnej pomocy prawnej.*

RAPORT

Postępowanie cywilne odbierane jest jako „fenomen socjologiczno-antropologiczno-kulturowy” czy uniwersalne „zjawisko interpersonalne” charakterystyczne dla społeczeństw cywilizowanych¹. Problematyka procesu cywilnego jest od dawna przedmiotem zainteresowania doktryny, co znalazło swój wyraz w wielu teoriach, odnoszących się głównie do jego prawnej istoty. Na potrzeby niniejszego raportu została przyjęta koncepcja procesu cywilnego K. Piaseckiego, który stanął na stanowisku, że „proces cywilny jako prawny układ decyzyjny stanowiący element immanentny porządku prawnego, jest aktem prawnym złożonym mającym dynamiczną strukturę postępowania intersubiektywnego (sąd, strony, inne podmioty) przed organami państwowymi, którego funkcją jest rozstrzygnięcie sporu za pomocą aktu jurysdykcyjnego, charakteryzującego się elementem ochrony – sankcji w odniesieniu do określonej sytuacji prawnej”². Postępowanie cywilne ewoluowało na tle zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Dominujące znaczenie na danym etapie rozwoju miały oczekiwania społeczeństwa co do funkcji procesu cywilnego, co miało wpływ na stopniowe krystalizowanie się zasad i przesłanek procesowych. Impulsem do rozwoju była potrzeba zapewnienia prawa do obrony, które – jak wskazał Z. Resich – jest „źródłem mocy wszczęcia procesu obok mocy wypływającej z prawa procesowego materialnego tam, gdzie ta moc prawnomaterialna istnieje, a źródłem mocy wyłącznej tam, gdzie moc prawnomaterialna nie istnieje (np. przy zobowiązaniach materialnych)”³. Podmiotowi poszukującemu ochrony sądowej przysługują następujące prawa, tj. prawo zwrócenia się do sądu o udzielenie ochrony sądowej (prawo do wymiaru sprawiedliwości), prawo do merytorycznego zbadania wysuniętego w sądzie żądania, uzależnione od istnienia procesowych przesłanek (formalne prawo do powództwa), prawo do merytorycznego uwzględnienia przez sąd żądania, uzależnione od istnienia przesłanek prawnomaterialnych (materialne prawo do powództwa)⁴. Na przestrzeni lat impulsem zmian była konieczność sprostania wymaganiom coraz dynamiczniej rozwijającej się gospodarki, a w efekcie i oczekiwaniom coraz bardziej świadomego społeczeństwa. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że pomiędzy instytucjami procesu cywilnego czy postępowania cywilnego

¹ Por. K. Piasecki, *Postępowanie sporne rozpoznawcze w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010, s. 4.

² Por. *Ibidem*, s. 11.

³ Por. Z. Resich, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1985, s. 261.

⁴ Por. *Ibidem*, s. 25 i n.

a każdorazowym układem stosunków gospodarczo-społecznych zachodzi stosunek wzajemnego oddziaływania i przenikania. Z jednej strony zatem postępowanie cywilne wywiera wpływ na życie społeczno-gospodarcze, z drugiej zaś przemiany zachodzące nie pozostają bez wpływu na strukturę i rozwój instytucji procesowych. Tym samym unormowanie instytucji procesu cywilnego musi uwzględniać potrzeby życia społecznego i gospodarczego. W świetle ewolucji procesu cywilnego oraz instytucji i zasad procesowych na tle przemian historycznych można zauważyć pewną tendencję, wyrażającą się w bezpośrednim wpływie otoczenia społeczno-gospodarczego na kształtowanie się określonych mechanizmów na gruncie prawa, przy jednoczesnym założeniu, że w sytuacji gdy zostają ustalone reguły, to stają się one dla państwa miarą i granicą. Można również zauważyć pewną prawidłowość, tempo zmian w zakresie prawa procesowego jest uzależnione od zmian w ekonomii, polityce i ideologii, a przede wszystkim w zakresie prawa materialnego, wobec którego odgrywa ono niejako rolę usługową. Można nawet postawić tezę, że jest środkiem zachowania stanu istniejącego, przy czym jednocześnie jest ono również środkiem współtworzenia stanu przyszłego. Prawo w tym znaczeniu jest środkiem ochrony, obrony i tworzenia zewnętrznych warunków dla aktywności obywateli. Jedną z najistotniejszych zasad urzeczywistniających wskazane cele procesu cywilnego jest zasada równości. Swoje źródło ma w art. 32 Konstytucji RP⁵, który nakazuje równe traktowanie obywateli przez władze publiczne i wprowadza zakaz dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym⁶. Choć nie została *expressis verbis* ujęta w przepisach procedury cywilnej, to jednak w doktrynie jest ona uważana za zasadę mającą wprost zastosowanie do postępowania cywilnego⁷. Z wielu norm Kodeksu postępowania cywilnego można ją wyinterpretować bezpośrednio lub pośrednio, co ma stanowić gwarancję, że sąd orzekający w toku postępowania nie naruszy równowagi między prawami i obowiązkami procesowymi obu stron postępowania. Na gruncie prawa procesowego zasada ta zyskuje szczególne

⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁶ Istota zasady równości stron w ujęciu konstytucyjnym – jak wskazuje A. Góra-Błaszczkowska (A. Góra-Błaszczkowska, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, Warszawa 2008, s. 17 i n.) – zakłada, że normy obowiązującego prawa nie powinny zawierać postanowień dyskryminujących lub przyznających uprawnienia. Tym samym równość w prawie oznacza nakaz nadawania takiej treści unormowaniom prawnym, aby kształtowały one w jednakowy (podobny) sposób sytuację prawną podmiotów jednakowych (podobnych). Zasada równości nie wymaga bezwzględnie równego traktowania, zakazuje natomiast nierówności nieuzasadnionej obiektywnie.

⁷ Por. E. Wengerek, *Zasada równości stron w procesie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1955, nr 11, s. 788 i n.

znaczenie, z uwagi na wynikającą z prawa materialnego zasadę równości stron. Szczególna pozycja tej zasady nie jest jedynie pochodną faktu, że swoje pierwotne źródło ma w Konstytucji RP, ale przede wszystkim jest rezultatem faktu, że równość jest jednym z podstawowych praw człowieka. Zasada ta przejawia się już w najdawniejszym okresie rozwoju instytucji procesu cywilnego, gdyż wynika z samej istoty sprawiedliwości. Jednak jej efektywne funkcjonowanie wymaga zapewnienia odpowiednich warunków jej realizacji w praktyce sądowej⁸. Zasada równości stron może być uznawana za zasadę prawa konstytucyjnego, jako dyrektywa tworzenia prawa, oraz za zasadę postępowania cywilnego, jako dyrektywa interpretacyjna. Jako dyrektywa tworzenia prawa nie pozwala na tworzenie norm z nią sprzecznych, natomiast jako dyrektywa interpretacyjna powinna być stosowana przez sąd w procesie stosowania prawa⁹. Na gruncie prawa procesowego zasada ta materializuje się na dwóch płaszczyznach, tj. konieczności zapewnienia stronom i uczestnikom postępowania możliwości korzystania w równym stopniu z przewidzianych przez prawo środków zaczepnych i obronnych (*non debet actori quod reo non permittitur*) oraz wysłuchania obu stron (*audiatur et altera pars*). W polskim prawie procesowym występują liczne instrumenty służące stworzeniu rzeczywistej równości stron w procesie cywilnym, w tym szerokie zwolnienie stron i uczestników postępowania nieposiadających odpowiednich środków materialnych od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych, znaczna możliwość korzystania przez stronę niezamożną z pomocy prawnej z urzędu oraz dyskrecjonalne uprawnienia sądu do tego, aby w razie uzasadnionej potrzeby udzielić stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego niezbędnych pouczeń co do czynności procesowych. Dalej Z. Resich i J. Jodłowski wskazują, że zasada równości stron w polskim procesie polega nie tylko na stworzeniu faktycznej podstawy równouprawnienia stron, ale także wielu gwarancjach rzeczywistego równouprawnienia stron w procesie i umożliwieniu im korzystania z przysługujących im praw i środków¹⁰. Mechanizm ten przedstawić można jako trójwarstwową strukturę, gdzie jedną płaszczyznę tworzą przepisy prawa konstytucyjnego i prawa o ustroju sądów powszechnych, które stanowią fundament prawa do sądu, kolejną płaszczyznę stanowią przepisy prawa procesowego, które określają sposób urzeczywistnienia prawa do sądu, natomiast ostatnią

⁸ Por. W. Siedlecki, Z. Świeboda, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, s. 58.

⁹ Por. H. Pietrzykowski, *Prawo do sądu*, „Przegląd Sądowy” 1999, nr 11–12, s. 5–6.

¹⁰ Por. Z. Resich, J. Jodłowski, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2000, s. 134 i n.

warstwę wyznaczają przepisy prawa materialnego, które wyznaczają kryteria oceny zasadności dochodzonych w powództwie roszczeń oraz podniesionych przez pozwanego zarzutów¹¹. W celu realizacji tej zasady istotne jest zapewnienie realnej możliwości skorzystania przez strony i uczestników postępowania z przysługujących im praw i środków procesowych¹². W tym kontekście pojawia się zagadnienie problemowe czy obecnie funkcjonujące zasady ponoszenia opłat sądowych, regulacje związane ze zwolnieniem od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika z urzędu, czy też ukształtowane reguły świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej wpisują się w model procesu cywilnego i w pełni realizują jego zasady i funkcje.

I.

Wysokości opłat w postępowaniu sądowym

Jednym z ważniejszych standardów demokratycznych systemów europejskich jest dostęp każdego obywatela do sądu. Opłaty sądowe mogą stać się niekiedy elementem ograniczającym to prawo, bowiem mogą uzależniać dostęp do sądu od sytuacji materialnej konkretnej osoby. W odniesieniu do Polski zagadnienie to analizował Europejski Trybunał Praw Człowieka, który w sprawie Kreuz przeciwko Polsce (skarga nr 28249/95) orzekł, że "władze sądownicze nie zabezpieczyły równowagi pomiędzy: z jednej strony interesem Państwa w pobieraniu opłat z tytułu rozpoznawania sprawy, a z drugiej strony skarżącego w dochodzeniu swych roszczeń w sądach. Wpis zażądany od skarżącego z tytułu prowadzenia jego sprawy był zbyt wysoki. Spowodowało to zrezygnowanie przez niego z roszczenia

¹¹ Por. H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka (Studium na tle polskiego prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego materialnego i procesowego)*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 200 i n. Jak wskazał W. Siedlecki (*Ochrona praw jednostki*, „Prace Prawnicze Uniwersytetu Jagiellońskiego” 1978, nr 78, s. 64 i n.) przejawem zasady równości są przyjęte zasady ustrojowe, charakteryzujące organizację wymiaru sprawiedliwości, przyjęte naczelnne zasady procesowe, odpowiednie podmiotowe ukształtowanie procesu, zapewnienie właściwego kierownictwa sędziowskiego, ukształtowanie czynności przebiegu postępowania poprzez regulację właściwości sądu, zasad doręczeń, równej możliwości korzystania ze środków zaczepnych, przebiegu rozprawy oraz systemu zaskarżania orzeczeń w sprawach cywilnych.

¹² Naruszenie zasady równości stron rodzi daleko idące skutki procesowe. Pozbawienie stron możliwości obrony swych praw zagrożone jest sankcją nieważności, co powoduje obowiązek działania sądu z urzędu zarówno w postępowaniu apelacyjnym, jak i przed Sądem Najwyższym w przypadku złożenia skargi kasacyjnej (art. 379 pkt 5 oraz 398¹³ § 1 kpc). Uzasadnia to uchylene zaskarżonego orzeczenia bez względu na to, czy uchybienie to miało wpływ na treść oskarżenia. Również okoliczność, że orzeczenie się uprawomocniło pozostaje bez znaczenia w przypadku naruszenia tej zasady, bowiem umożliwia stronom skorzystanie z nadzwyczajnych środków zaskarżenia w postaci skargi o wznowienie postępowania (art. 401 pkt 2 kpc) bądź skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia (art. 424¹ § 2 kpc).

oraz to, że jego sprawa nie była rozpoznana przez sąd. To w opinii Trybunału umniejszyło istotę jego dostępu. Z powyższych przyczyn Trybunał uznaje, że żądanie od skarżącego wpisu sądowego stanowiło nieproporcjonalne ograniczenie jego prawa dostępu do sądu. Tak więc stwierdza, że miało miejsce naruszenie Artykułu 6 § 1 Konwencji¹³. Zatem należałoby się zastanowić, czy obecnie funkcjonujący system opłat sądowych czyni zadość art. 6 § 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁴. Ograniczenie prawa do sądu polega na nałożeniu na stronę obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w wysokości, jaka w świetle okoliczności konkretnej sprawy jest nadmierna¹⁵.

Zasady i tryb pobierania kosztów sądowych w sprawach cywilnych, zasady ich zwrotu, wysokość opłat sądowych w sprawach cywilnych, zasady zwalniania od kosztów sądowych oraz umarzania, rozkładania na raty i odraczania terminu zapłaty należności sądowych zostały uregulowane w Ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Koszty sądowe obejmują opłaty i wydatki. Do uiszczenia kosztów sądowych obowiązana jest strona, która wnosi do sądu pismo podlegające opłacie lub powodujące wydatki¹⁶, chyba że ustawa stanowi inaczej¹⁷. Opłacie podlega pismo, jeżeli przepis ustawy przewiduje jej pobranie¹⁸. Opłatę należy uiścić przy wniesieniu do sądu pisma podlegającego

¹³ Wyrok ETPCz z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie *Kreuz przeciwko Polsce*, skarga nr 28249/95, www.etpcz.ms.gov.pl.

¹⁴ (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284).

¹⁵ Por. wyrok ETPCz z dnia 19 czerwca 2001 roku w sprawie *Kreuz przeciwko Polsce*, skarga nr 28249/95; wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 roku w sprawie *Kniat przeciwko Polsce*, skarga nr 71731/01.

¹⁶ Wydatki obejmują w szczególności: koszty podróży strony zwolnionej od kosztów sądowych związane z nakazaniem przez sąd jej osobistym stawiennictwem, zwrot kosztów podróży i noclegu oraz utraconych zarobków lub dochodów świadków, wynagrodzenie i zwrot kosztów poniesionych przez biegłych, tłumaczy oraz kuratorów ustanowionych dla strony w danej sprawie, zryczałtowane koszty przeprowadzenia dowodu z opinii opiniodawczego zespołu sądowych specjalistów, wynagrodzenie należne innym osobom lub instytucjom oraz zwrot poniesionych przez nie kosztów, koszty przeprowadzenia innych dowodów, koszty przewozu zwierząt i rzeczy, utrzymywania ich lub przechowywania, koszty ogłoszeń, koszty osadzenia i pobytu w areszcie, ryczałty należne kuratorom sądowym za przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w sprawach: o unieważnienie małżeństwa, o rozwód oraz separację, a także za uczestniczenie przy ustalonych przez sąd kontaktach rodziców z dziećmi, koszty wystawienia zaświadczenia przez lekarza sądowego, koszty mediacji prowadzonej na skutek skierowania przez sąd.

¹⁷ Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewiduje szereg zwolnień podmiotowych i przedmiotowych.

¹⁸ Opłacie podlegają w szczególności następujące pisma: pozew i pozew wzajemny, apelacja i zażalenie, skarga kasacyjna i skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprzeciw od wyroku zaocznego, zarzuty od nakazu zapłaty, interwencja główna i uboczna, wniosek: o wszczęcie postępowania nieprocesowego, o ogłoszenie upadłości, o wpis i wykreślenie w księdze wieczystej, o wpis w Krajowym Rejestrze Sądowym i w rejestrze zastawów oraz o zmianę i wykreślenie tych wpisów, skarga: o wznowienie postępowania, o uchylene wyroku sądu polubownego, na orzeczenie referendarza sądowego, na czynności komornika, odwołanie od decyzji oraz zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i

opłacie. Opłata jest stała, stosunkowa albo podstawowa. Przepisy regulujące zasady ponoszenia stałych opłat sądowych oparte są na dość skomplikowanych zasadach i wymagają od wnoszącego znacznego rozeznania w przepisach procedury cywilnej, by prawidłowo zaszeregować przedmiot postępowania i właściwą opłatę¹⁹. W przypadku natomiast opłaty stosunkowej kluczowe znaczenie ma art. 13 UstKosztSąd, zgodnie z treścią którego wynosi ona 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych²⁰.

System opłat sądowych jest bardzo ściśle związany z samą koncepcją wymiaru sprawiedliwości. Zatem rzetelne porównanie opłat sądowych stosowanych w Polsce na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej wymagałoby głębszej analizy przyjętych w nich systemów organizacji sądownictwa. Wobec ogromnego ich zróżnicowania jest to w praktyce zadanie trudne do wykonania. Jednakże, zauważyć można pewną wyraźną tendencję do obniżenia progu dostępności do sądu oraz do tworzenia bardziej przejrzystego i jednoznacznego podejścia do opłat sądowych²¹. Niestety, na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej system polski wciąż wydaje się zbyt skomplikowany, a wysokość opłaty stosunkowej ustalonej na 5%²² uznać należy za zbyt wygórowaną. Również opłaty stałe mogą dla niektórych podmiotów stanowić spore obciążenie (w szczególności dotyczy to opłat w postępowaniu rejestrowym, gdzie opłaty takiej samej wysokości ponoszą zarówno wielkie podmioty gospodarcze, jak i mali i mikro przedsiębiorcy podlegający wpisowi do KRS). Niezależnie od powyższego, kwestie wysokości opłat zawsze należy rozważać na tle przeciętnego wynagrodzenia otrzymywanego w danym państwie. Na tym tle opłaty

Konsumentów, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Opłacie podlega wniosek o wydanie na podstawie akt: odpisu, wypisu, zaświadczenia, wyciągu, innego dokumentu oraz kopii, a nadto wniosek o wydanie odpisu księgi wieczystej (opłata kancelaryjna).

¹⁹ Wysokość opłat w poszczególnych rodzajach spraw uregulowana jest w artykułach od 22 do 76b Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

²⁰ Opłata stosunkowa w sprawach o roszczenia wynikające z czynności bankowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (Dz.U. z 2015 r. poz. 128, z późn. zm.2), pobierana od konsumenta albo osoby fizycznej prowadzącej gospodarstwo rodzinne wynosi 5% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 1000 złotych. Opłata stosunkowa w sprawach o prawa majątkowe dochodzone w postępowaniu grupowym wynosi 2% wartości przedmiotu sporu lub przedmiotu zaskarżenia, jednak nie mniej niż 30 złotych i nie więcej niż 100 000 złotych.

²¹ Por. *Badanie na temat przejrzystości kosztów postępowania cywilnego w Unii Europejskiej*, https://e-justice.europa.eu/content_costs_of_proceedings-37-pl.do.

²² Dla porównania we Francji, Estonii, Rumunii, Luksemburgu i w Hiszpanii nie są pobierane żadne opłaty warunkujące wszczęcie postępowania.

w polskim postępowaniu cywilnym, które warunkują dostęp do wymiaru sprawiedliwości wciąż można uznać za wysokie. Częstokroć w praktyce zawodowej prawników klienci, którzy nie spełniają wymogów częściowego lub całkowitego zwolnienia od kosztów sądowych, rezygnują lub odkładają na później skierowanie sprawy do sądu, ponieważ wysokość opłaty sądowej (czy szerzej kosztów sądowych w tym wysokiego wynagrodzenia biegłego sądowego, czy też ryzyko zwrotu kosztów wynagrodzenia pełnomocnika przeciwnika procesowego) stanowią dla nich barierę.

W tym zakresie wydaje się, że warto byłoby dokonać rewizji przepisów ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która została uchwalona ponad dekadę temu, w celu uproszczenia katalogu opłat stałych oraz zmniejszenia ich wysokości, a także weryfikacji czy ustalona wartość stosunkowej opłaty sądowej na poziomie 5%²³ nie jest zbyt wygórowana. Ponadto, choć wykracza to poza zakres przedmiotowy niniejszego raportu, należałoby kompleksowo uregulować zagadnienia związane z wydatkami ponoszonymi w związku ze sporządzeniem opinii przez biegłych sądowych - na co remedium mogłoby być ustalenie w pewnych przypadkach ryczałtów lub stawki godzinowej, a także kwestie dotyczące okresu oczekiwania na taką opinię - czego można by uniknąć, gdyby powołać centralną listę biegłych sądowych oraz wdrożyć tzw. kalendarz biegłego, umożliwiający bieżące monitorowanie jego obciążania na dany moment. Do obniżenia wysokości opłat sądowych mogłaby się również przyczynić informatyzacja postępowania cywilnego i wdrożenie Elektronicznego Biura Podawczego, co niewątpliwie wpłynęłoby w znaczny sposób na redukcję kosztów po stronie sądów.

II.

Zasady zwolnienia od kosztów sądowych

Zgodnie z treścią Ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych istnieją pewne okoliczności, które uzasadniają częściowe lub całkowite zwolnienie od kosztów sądowych (niezależnie od ustawowo przewidzianych zwolnień podmiotowych i przedmiotowych).

²³ Opłatę sądową na poziomie niższym niż 5% ma m. in. Belgia, Bułgaria, Cypr, Dania, Grecja, Chorwacja, Włochy, Irlandia, Litwa, Holandii i w Portugalii.

Strona w całości zwolniona od kosztów sądowych z mocy ustawy nie uiszcza opłat sądowych i nie ponosi wydatków, które obciążają tymczasowo Skarb Państwa. Sąd może zwolnić stronę od kosztów sądowych w części, jeżeli strona jest w stanie ponieść tylko część tych kosztów. Częściowe zwolnienie od tych kosztów może polegać na zwolnieniu od poniesienia albo ułamkowej lub procentowej ich części, albo określonej ich kwoty, albo niektórych opłat lub wydatków. Może też polegać na przyznaniu zwolnienia co do pewnej części roszczenia lub co do niektórych roszczeń dochodzonych łącznie; roszczenia te lub ich części sąd oznacza w postanowieniu o przyznaniu częściowego zwolnienia od kosztów sądowych. Strona częściowo zwolniona od kosztów sądowych obowiązana jest uiścić opłaty oraz ponieść wydatki w takiej wysokości, jaka nie jest objęta zwolnieniem przyznanym przez sąd.

Zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Do wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych powinno być dołączone oświadczenie obejmujące szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby ubiegającej się o zwolnienie od kosztów. Oświadczenie sporządza się według ustalonego wzoru. Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie. Wniosek o przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych należy zgłosić na piśmie lub ustnie do protokołu w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy.

Instytucja zwolnienia od kosztów powinna być stosowana z rozwagą, by z jednej strony zapewnić osobie uprawnionej dostęp do sądu, a jednocześnie z drugiej strony, by nie stało się to polem do nadużyć²⁴. Warto, by również rozważyć obowiązek uwzględniania przy zwalnianiu od kosztów sądowych znaczenia sprawy dla strony

²⁴ Sama ustawa o kosztach sądowych przewiduje liczne sankcje, w tym grzywnę, w przypadku, gdy podane informacje są sprzeczne z rzeczywistym stanem rzeczy. Jak wskazał ETPCz strona ma obowiązek nie zgłaszania roszczeń oczywiście bezzasadnych; strona zgłaszająca takie roszczenia nie może liczyć na zwalnianie od kosztów sądowych w całości, a nawet w części (wyrok ETPCz z dnia 4 marca 2008 roku w sprawie Polejowski przeciwko Polsce, skarga nr 38399/03; wyrok ETPCz z dnia 3 lutego 2009 roku w sprawie Kupiec przeciwko Polsce, skarga nr 16828/02; wyrok ETPCz z dnia 20 stycznia 2010 roku w sprawie Palewski przeciwko Polsce, skarga nr 32971/03).

składającej wniosek o takie zwolnienie²⁵. Pewną alternatywą dla kosztochłonnych i czasochłonnych postępowań powinno być szersze wykorzystanie metod ADR, pod warunkiem, że koszty wykorzystania polubownych metod rozwiązywania sporów będą niższe niż w postępowaniu sądowym²⁶. Obecnie wciąż brak jest wystarczających zachęt do korzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, co powoduje, że obywatele i przedsiębiorcy ponoszą znaczne koszty wynikające z przeprowadzenia postępowania sądowego²⁷. Ewentualnie w pewnych przypadkach mediacja powinna być obligatoryjna.

III.

Zasady ustanawiania pełnomocnika z urzędu

Zgodnie z art. 117 k.p.c. strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Osoba prawna lub inna jednostka organizacyjna, której ustawa przyznaje zdolność sądową, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli wykaże, że nie ma dostatecznych środków na poniesienie kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego strona zgłasza wraz z wnioskiem o zwolnienie od kosztów sądowych lub osobno, na piśmie lub ustnie do protokołu, w sądzie, w którym sprawa ma być wytoczona lub już się toczy. Osoba fizyczna, która nie ma miejsca

²⁵ Wyrok ETPCz z dnia 26 lipca 2005 roku w sprawie *Kniat przeciwko Polsce*, skarga nr 71731/01.

²⁶ Polubowne metody rozwiązywania sporów, w tym przede wszystkim mediacja.

²⁷ Według raportu Banku Światowego „Doing Business 2015”, dostępnego autorom projektu, średni czas przygotowania i przeprowadzenia postępowań sądowych wynosi w Polsce 540 dni, a średni czas na wykonanie wyroku – 145 dni (zgodnie z metodologią raportu przedstawione wartości dotyczą Warszawy). Natomiast jeśli chodzi o średni czas trwania postępowania sądowego od dnia pierwszej rejestracji w sądzie I instancji do uprawomocnienia się sprawy w I instancji wynosi prawie 9 miesięcy (na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości za I półrocze 2014 r. – opracowanie „Sprawność postępowań sądowych”). Średni czas mediacji wynosi ok. 42 dni (na podstawie opracowania „The Cost of Non ADR – Surveing and Showing the Actual Costs of Intra-Community Commercial Litigation, SURVEY DATA REPORT”). Badania przeprowadzone w tych krajach UE, w których mediacja rozwija się od wielu lat, wskazują na to, że koszty mediacji w porównaniu do postępowań sądowych i arbitrażowych są zdecydowanie niższe. Średnie koszty postępowań sądowych dla wartości przedmiotu sporu ok. 200 000 euro w krajach Unii Europejskiej wynoszą średnio 25 337 euro. W przypadku arbitrażu koszty te kształtują się na poziomie 34 385 euro. Natomiast średni koszt mediacji w takich sprawach wynosi w UE 9 488 euro (źródło: „The Cost of Non ADR – Surveing and Showing the Actual Costs of IntraCommunity Commercial Litigation, SURVEY DATA REPORT”).

zamieszkania w siedzibie tego sądu, może złożyć wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego w sądzie rejonowym właściwym ze względu na miejsce swego zamieszkania, który niezwłocznie przesyła ten wniosek sądowi właściwemu. Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny. O wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych. Właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, wyznacza adwokata lub radcę prawnego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni, zawiadamiając o tym sąd. W zawiadomieniu właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wskazuje imię i nazwisko wyznaczonego adwokata lub radcy prawnego oraz jego adres do doręczeń. Jeżeli strona we wniosku wskazała adwokata lub radcę prawnego, właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, w miarę możliwości i w porozumieniu ze wskazanym adwokatem lub radcą prawnym, wyznaczy adwokata lub radcę prawnego wskazanego przez stronę.

W zakresie ustanowienia pełnomocnika z urzędu Kodeks postępowania cywilnego nie wskazuje szczegółowo, co należy rozumieć pod pojęciem "uszczerbku dla swego koniecznego utrzymania"²⁸. Sam brak funduszy nie stanowi jedynej przesłanki, aby sąd ustanowił dla strony radcę prawnego/adwokata. Ustawa daje sądowi furtkę stanowiąc w art. 117 § 5 k.p.c., że sąd uwzględni wniosek, jeżeli uzna udział adwokata w sprawie za konieczny. Takie sformułowanie przepisu daje sądowi w istocie wolną rękę i pełną dowolność w odmowie przyznawania radcy prawnego/adwokata²⁹. Wydaje się, że tak sformułowany wymóg może prowadzić do błędnej oceny, to sąd bowiem w tym wypadku arbitralnie decyduje, czy w danej subiektywnie ocenianej sprawie udział profesjonalnego pełnomocnika jest niezbędny. Ponadto problematyczna wciąż pozostaje drastycznie niska wysokość minimalnych stawek opłat za czynności radców prawnych

²⁸ Wysokość hipotetycznego honorarium adwokata sąd powinien oceniać nie tylko odwołując się do ministerialnych, minimalnych stawek za reprezentację, ale i do bieżących stawek rynkowych. Konieczne to jest w szczególności, gdy stawki ministerialne drastycznie odbiegają od stawek rynkowych

²⁹ W praktyce zdarzają się odmowy ustanowienia pełnomocnika z urzędu, gdy wnioskujący potrafi napisać poprawnie pismo do sądu. W skrajnej sytuacji poprawne wypełnienie formularza urzędowego na potrzeby złożonego wniosku zostało uznane przez sąd za dowód, że osoba radcy prawnego/adwokata nie potrzebuje.

i adwokatów przy niektórych rodzajach spraw w stosunku do nakładu czasu i pracy³⁰, co może przedkładać się na zaangażowanie pełnomocnika w sprawę oraz ochronę interesów strony. Dlatego też nie chodzi o zaspokojenie partykularnych interesów adwokatów czy radców prawnych, ale o stworzenie takich warunków pracy, które nie podważałyby zaufania do sądów, prokuratorów i pełnomocników. Podstawową kwestią jest to, aby każdy obywatel miał zapewnione realne, a nie tylko formalne prawo dostępu do sądu oraz kompleksowej pomocy wykwalifikowanego prawnika

IV.

Model nieodpłatnej pomocy prawnej

Zgodnie z ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nieodpłatna pomoc prawna obejmuje poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach lub wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa powyżej, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, lub sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje spraw: podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności. Nieodpłatna pomoc prawna przysługuje osobie fizycznej, której w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2015 r. poz. 163, z późn. zm.) i wobec której w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia lub która posiada ważną Kartę Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia

³⁰ W szczególności z zakresu prawa pracy czy też ubezpieczenia społecznego i zaopatrzenia emerytalnego. Por. *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych* (Dz. U. poz. 1804 ze zm.).

2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. poz. 1863), lub która uzyskała zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1206 oraz z 2015 r. poz. 693), lub która posiada ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. Nr 205, poz. 1203), lub która nie ukończyła 26 lat, lub która ukończyła 65 lat, lub która w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty, lub która jest w ciąży³¹. Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikant adwokacki lub aplikant radcowski.

Niewątpliwie, jeśli chodzi o osoby fizyczne zakres osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej jest znacznie szerszy niż w przypadku możliwości ustanowienia na jej rzecz pełnomocnika z urzędu. Trzeba jednak zaznaczyć, że co do zasady nie dotyczy ona przedsiębiorców, a grupa ta nie jest jednolita i obejmuje również jednoosobową działalność gospodarczą. Jednakże, inny jest cel uzyskania takiej nieodpłatnej pomocy prawnej, który pomaga na etapie przedsądowym ukierunkować działania osoby uprawnionej³². Celem ustawy było stworzenie systemu nieodpłatnej pomocy oraz nieodpłatnej informacji prawnej służących zapewnieniu mechanizmów umożliwiających dostęp do uzyskania porady prawnej przez osoby fizyczne, które z uwagi na swój status materialny lub sytuację życiową nie mają możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej, a wszystkim osobom fizycznym zagwarantowanie dostępu do informacji prawnej. System z samego założenia nie miał więc być elementem pomocy społecznej (aczkolwiek wykorzystuje wybrane konstrukcje prawne funkcjonujące w systemie pomocy społecznej), lecz stanowić zinstytucjonalizowane narzędzie państwa umożliwiające obywatelom uzyskanie

³¹ Mimo tego ograniczenia, krąg potencjalnych beneficjentów nowego systemu pomocy prawnej wciąż jest szeroki. Szacuje się, że skorzystać z niej może nawet 25 milionów osób.

³² Do czasu uchwalenia UstNiePomPr w polskim porządku prawnym nie obowiązywały natomiast kompleksowe regulacje, które umożliwiałyby osobom fizycznym o niskim statusie materialnym uzyskanie dostępu do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym.

pomocy prawnej na wysokim poziomie merytorycznym, niezależnie od ich sytuacji majątkowej i faktycznej³³.

Wątpliwości pojawiają się co do relacji pomiędzy świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej a ustanowieniem pełnomocnika z urzędu w kontekście postanowienia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 12 stycznia 2017 r. (sygn. akt III AUz 475/16). W przywołanym orzeczeniu Sąd *meriti* stanął na stanowisku, że "zarówno nieskomplikowany charakter prawny i faktyczny sprawy, jak również stopień zaradności wnioskodawczynie, która terminowo podejmuje - co prawda korzystając z pomocy prawnika pełniącego dyżur w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej - czynności procesowe adekwatne do stanu postępowania, nie uzasadniają przyznania jej pełnomocnika z urzędu. (...) Sąd odwoławczy ma świadomość, że pomoc ta nie obejmuje reprezentacji w postępowaniu sądowym, ale ogranicza się do wsparcia przy sporządzaniu pism. Niemniej jednak ocena, zgodnie z którą ubezpieczona może występować w niniejszym postępowaniu samodzielnie wskazuje, że tym bardziej jest to możliwe przy wsparciu tego rodzaju". Przywołane orzeczenie - niewątpliwie o precedensowym charakterze - ma fundamentalne znaczenie dla oceny modelu zapewniania przez Państwo wsparcia prawnego w toku procesu osobom uprawnionym, bowiem okazuje się, że z pozoru te dwie niezależne instytucje, tj. nieodpłatna pomoc prawna i pełnomocnik z urzędu, są ze sobą ściśle powiązane, a wręcz można zaryzykować tezę, że ze sobą konkurują. Za niezasługujące na aprobatę należy uznać stanowisko, że fakt korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej - zaprojektowanej wszak jak wskazano powyżej, jako pomoc na etapie przedsądowym - zastępuje udział pełnomocnika ustanowionego z urzędu. Te dwie instytucje powinny być traktowane oddzielnie i niezależnie od siebie. Należy przy tym jednoznacznie podkreślić, że zgodnie z ustawą nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje sporządzania projektów pism procesowych. Jednakże, praktyka poszła w odmiennym kierunku i zdarza się, że radca prawny lub adwokat świadczący nieodpłatną pomoc prawną staje się niejako substytutem pełnomocnika z urzędu, co jednoznacznie zasługuje na krytykę. Osoba, która w sposób wrywkowy uczestniczy w procesie i nie zna całokształtu okoliczności nie jest w stanie w pełni realizować wsparcia prawnego na etapie procesowym. Zresztą nie taka była intencja ustawodawcy.

³³ Uzasadnienie do projektu ustawy - druk sejmowy nr 3338 Sejmu VII kadencji, www.sejm.gov.pl.

W świetle powyższego należy jednoznacznie wskazać, że fakt skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w żaden sposób nie powinien ograniczać, czy też uniemożliwiać stronie skorzystanie ze wsparcia pełnomocnika ustanowionego przez sąd z urzędu. Warto byłoby również jednoznacznie wskazać, że korzystanie z nieodpłatnej pomocy nie wyklucza ustanowienia pełnomocnika z urzędu.

r. pr. dr Anna Zalesińska

Centrum Badań Problemów Prawnych

i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski