



Warszawa, 15.12.2006 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-544990-IV/06/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

WARSZAWA

Szanowny Panie Ministrze

W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398 ze zmian.) ustawodawca przyjął, iż nawet gdy strona jest całkowicie zwolniona przez sąd od ponoszenia kosztów sądowych, zobowiązana jest jednak do uiszczenia tzw. opłaty podstawowej w wysokości 30 zł od każdego pisma podlegającego opłacie (art. 14, art. 100 ust. 2 ustawy).

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, iż „ograniczenie dotychczas bardzo rozległych zwolnień od kosztów sądowych ma sprawić, że mimo istotnego obniżenia wysokości opłat sądowych w sprawach cywilnych, dochody budżetu państwa z tego tytułu nie zostaną uszczuplone. (...) Przy regulowaniu kwestii zwolnień od kosztów - zarówno ustawowych, jak i przyznawanych przez sąd - kierowano się następującymi założeniami: (...) zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd nie może być nigdy całkowite, co oznacza, że zwolniony ma zawsze obowiązek zapłacić pewną minimalną ich część określoną kwotowo - jest to tzw. opłata podstawowa wynosząca 30 zł" (druk nr 2583 Sejmu IV kadencji).

Obowiązek uiszczenia opłaty podstawowej jest przedmiotem wielu skarg, kierowanych do Rzecznika Praw Obywatelskich. Pomimo, iż opłata ta nie jest wysoka, wciąż znaczna ilość osób nie jest w stanie jej uiścić. Dotyczy to w szczególności osób osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych (od których pochodzi większość skarg kierowanych do Rzecznika); osoby te wskazują, że nie osiągają jakichkolwiek dochodów, koszty ich utrzymania ponosi Skarb Państwa. Starania o przyznanie zapomogi, przewidzianej przez art. 114 kodeksu karnego wykonawczego, okazują się nieskuteczne. Co za tym idzie, nie dysponują żadną kwotą pieniężną, którą mogliby zaoszczędzić i przeznaczyć na pokrycie kosztów sądowych. Problem ten jest szczególnie istotny w przypadku konieczności opłacenia środków zaskarżenia, gdzie termin do uiszczenia opłaty określony jest ustawowo; skarżący podają przykłady sytuacji, gdy niemożność zgromadzenia w ciągu tygodnia kwoty 30 zł nie pozwoliła im na skuteczne kwestionowanie wyroku.

Rzecznik Praw Obywatelskich zna wypadki, gdzie - na tle uchylonego art. 113 kodeksu postępowania cywilnego - sądy zwalniały strony od kosztów nawet wyłącznie w zakresie opłat kancelaryjnych za wydanie odpisów z akt sprawy; właśnie taka kwota okazywała się czasem zbyt wysoka. Trudno zasadnie przyjąć, iż obecnie takie sytuacje nie mają miejsca.

Wydaje się, że kwota 30 zł nie jest skuteczną barierą dla wytaczania bezpodstawnych roszczeń, trudno też przyjąć, iż zabezpiecza ona w istotny sposób interesy fiskalne Skarbu Państwa. Założenie przyjęte w uzasadnieniu projektu ustawy, iż „zwolnienie od kosztów sądowych przez sąd nie może być nigdy całkowite”, nie znajduje szczególnego oparcia w zasadach obowiązującego systemu prawnego. Tymczasem może ono powodować, iż w konkretnej sytuacji jednostka zostanie pozbawiona prawa dostępu do sądu, gwarantowanego przez art. 45 Konstytucji RP.

Należy w tym miejscu podkreślić, że problematyka prawa dostępu do sądu w kontekście obowiązku uiszczenia kosztów sądowych wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strabourgu, w tym także w sprawach dotyczących obywateli polskich (sprawy *Kreutz przeciwko Polsce*, skarga nr 28249/95, *Kniat przeciwko Polsce*, skarga nr 71731/01, *Podbielski przeciwko Polsce*, skarga nr 39199/98, *Jedamscy przeciwko Polsce*, skarga nr 73547/01). W każdym z tych orzeczeń Trybunał podkreślił, iż prawo do sądu nie ma charakteru absolutnego. Może podlegać ograniczeniom, gdyż prawo do dostępu do sądu ze swej istoty wymaga uregulowania przez państwo, przy czym ograniczenia te mogą mieć również charakter finansowy. Jednak ograniczenia te nie

mogą zawężyć ani zmniejszać prawa do sądu w ten sposób lub do tego stopnia, aby umniejszona została istota tego prawa.

Jeśli strona nie korzysta ze środka zaskarżenia wyłącznie z przyczyn finansowych, trudno to traktować inaczej niż naruszenie istoty prawa dostępu do sądu.

Dlatego, w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, celowe jest rozważenie regulacji prawnej, która - w szczególnie uzasadnionych wypadkach, gdy strona nie dysponuje żadnym źródłem dochodów - pozwalałaby na zwolnienie od kosztów również w zakresie opłaty podstawowej, przewidzianej przez art. 14 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na jeszcze jeden problem, który ujawnił się w pracach Rzecznika Praw Obywatelskich - chodzi o możliwość ustanowienia dla strony adwokata lub radcy prawnego z urzędu. Otóż zdarzają się sytuacje, gdy wysokość opłat sądowych nie jest znaczna, a rozpoznanie sprawy nie wymaga znacznych wydatków - jednocześnie sprawa ma na tyle złożony charakter prawny, że strona nie może skutecznie dochodzić swoich praw bez udziału w procesie fachowego pełnomocnika; strony nie stać jednak na pokrycie kosztów pomocy prawnej.

Regulacja art. 117 kpc uzależnia możliwość ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu od zwolnienia od kosztów sądowych. Natomiast zgodnie z art. 102 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych zwolnienia od kosztów sądowych może się domagać osoba fizyczna, która złożyła oświadczenie, że nie jest w stanie ich ponieść bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny. Sąd może przyznać zwolnienie od kosztów sądowych także osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej niebędącej osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną, jeżeli wykazała, że nie ma dostatecznych środków na ich uiszczenie (art. 103 ustawy).

Tak więc możliwość ubiegania się o bezpłatną pomoc prawną „oderwana” jest od tego, czy stronę stać na opłacenie profesjonalnego pełnomocnika. Zależy ona wyłącznie od okoliczności, czy strona jest w stanie uiścić opłaty sądowe i wydatki, których wysokość pozostaje w nikłym związku z wynagrodzeniem adwokata lub radcy prawnego.

Praktyka orzecznicza na tle powołanych regulacji jest różnorodna: np. często strona jest zwalniana od ponoszenia kosztów sądowych dopiero na etapie postępowania kasacyjnego, gdy reprezentacja przez ustawowego pełnomocnika jest ustawowym wymogiem (art. 87¹ kpc). Sąd ocenia sytuację materialną strony właśnie w zakresie możliwości opłacenia kosz-

tów pełnomocnika (wysokość opłaty od skargi kasacyjnej jest taka sama jak w przypadku wcześniej opłaconego pozwu lub apelacji - zob. zwłaszcza art. 18 ust. 2 ustawy o kosztach).

Jednak na wcześniejszych etapach postępowania, przy ocenie możliwości finansowych strony, sądy uznają, iż może ona bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść koszty sądowe. W konsekwencji, oddalają także wniosek strony o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu - nawet jeśli sprawa ma złożony charakter prawny, strona nie spełnia podstawowego warunku z art. 117 kpc, tzn. nie jest zwolniona od ponoszenia kosztów. Stanowisko takie znajduje oparcie także w doktrynie prawa procesowego - podkreśla się, iż przepisy kodeksu nie przewidują możliwości ustanowienia adwokata (radcy prawnego) tylko dlatego, że strony nie stać na zapłacenie wynagrodzenia adwokackiego (J. Gudowski w: T. Ereciński [red.] *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego. Część pierwsza — postępowanie rozpoznawcze*. T. I, Warszawa 2003, s. 301).

Na tle poprzednio obowiązującego art. 113 kpc Sąd Najwyższy przyjmował, iż przepisy kodeksu postępowania cywilnego nie przewidują możliwości ustanowienia dla strony procesowej adwokata z urzędu tylko dlatego, że strony nie stać na zapłacenie wynagrodzenia adwokackiego. Ustanowienie adwokata z urzędu jest uzależnione od uprzedniego zwolnienia strony od kosztów sądowych (art. 113 i 117 kpc), koszty sądowe zaś nie obejmują wynagrodzenia adwokackiego, lecz tylko opłaty sądowe i zwrot wydatków. Wynagrodzenie adwokackie wchodzi w skład szerszego pojęcia kosztów procesu (art. 98 § 3 kpc), z tym pojęciem jednak nie jest związany przepis art. 113 kpc (orzeczenie z dnia 4 listopada 1986 r., sygn. IV PZ 89/86, publ. LEX nr 8788).

Stanowisko takie znajduje podstawy również w treści art. 102 i 103 obecnie obowiązującej ustawy o kosztach; jednak w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, pozbawia ono wiele osób odpowiedniej reprezentacji prawnej, niezbędnej dla skutecznego dochodzenia swoich roszczeń. W niektórych sytuacjach spowoduje, że strona nie będzie mogła skorzystać ze środka prawnego rozpatrywanego przez Sąd Najwyższy (skargi kasacyjnej, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, zażalenia).

Faktem jest, że zarówno Konstytucja RP (art. 42 ust. 2), jak i Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ograniczają zapewnienie bezpłatnej reprezentacji prawnej do obrońcy w sprawach karnych (art. 6 Konwencji dodatkowo zastrzega, iż obrona ta przysługuje, „gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”). Jednak orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 6 Konwencji rozszerzyło ten standard: w wyroku w sprawie *Airey v. Irlandia* (skarga nr 6289/73, § 26) Trybunał stwierdził, iż fa-

chowa reprezentacja prawna powinna być zapewniona także w procesie cywilnym, jeśli okazuje się ona niezbędna dla efektywnego dostępu do sądu - bądź w sytuacji wyraźnego ustawowego wymogu działania strony przez adwokata, bądź w sytuacji złożoności przepisów proceduralnych lub okoliczności konkretnej sprawy.

Kwestią dostępu do pomocy prawnej (w tym - reprezentacji przez fachowego pełnomocnika) zajmuje się także Zalecenie Nr R (93) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, dotyczące skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa (przyjęte w dniu 8 stycznia 1993 r.). Rządom państw członkowskich zalecono ułatwianie dostępu do prawa ("prawa do ochrony prawnej") m. in. przez pokrywanie kosztów doradztwa prawnego w ramach systemu pomocy prawnej (pkt 1c), ułatwianie osobom biednym dostępu do sądów m.in. przez uznanie prawa do korzystania z pomocy fachowego doradcy (jeśli to możliwe z własnego wyboru), który otrzyma należyte wynagrodzenie (pkt 3 c). Powody uzasadniające odmowę udzielenia pomocy prawnej są ograniczone do takich jak (pkt 3 d): charakter sprawy uniemożliwiający przyjęcie jej do rozpoznania, oczywiście znikome szanse powodzenia procesu, bądź gdy udzielenie pomocy prawnej nie leży w interesie wymiaru sprawiedliwości (tzn. gdy sprawa jest tak prosta, że zainteresowana strona może bronić się sama).

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, konieczna jest taka konstrukcja przesłanek przyznania pomocy prawnej, która będzie uzależniała jej uzyskanie od możliwości pokrycia wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego, a nie - wyłącznie - kosztów sądowych.

Z uwagi na powyższe, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o rozważenie przedstawionych zagadnień, dotyczących ustawowej regulacji zwolnienia od kosztów sądowych; będę wdzięczny za przekazanie uwag Pana Ministra, dotyczących obu poruszanych w niniejszym piśmie problemów.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich