



Warszawa, 5/07/2007r.

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 przeciągu ostatniego roku Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasbourgu wydał kilka orzeczeń w sprawach wniesionych do Trybunału przez polskich obywateli, dotyczących organizacji systemu pomocy prawnej, a ściślej - zasad wyznaczania pełnomocników z urzędu i ram prawnych ich funkcjonowania.

I. W sprawach zakończonych wyrokami z dnia 22 marca 2007 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka zajął stanowisko co do formy, w jakiej następować powinna odmowa udzielenia pomocy prawnej z urzędu.

Zarówno sprawa *Staroszczyk przeciwko Polsce* (skarga nr 59519/00), jak i sprawa *Siałkowska przeciwko Polsce* (skarga nr 8932/05) dotyczyła odmowy sporządzenia kasacji w sprawach cywilnych przez adwokata ustanowionego z urzędu - w kontekście wymogów stawianych przez art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zdaniem Trybunału, pełnomocnik strony powinien przede wszystkim udzielać jej profesjonalnej pomocy, a w zakres tej pomocy wchodzi ocena sytuacji prawnej strony i jej szans procesowych. Jeśli więc prawnik nie widzi żadnych podstaw do sporządzenia kasacji,

a wyrok sądu uważa za prawidłowy, powinien o tym stronę poinformować; może także odmówić sporządzenia kasacji. Również organy państwowe nie mogą „zmusić” pełnomocnika ustanowionego z urzędu do wniesienia środka zaskarżenia - takie działanie naruszałoby istotę niezależności adwokatury. Trybunał podkreślił, iż zadaniem państwa jest utrzymanie odpowiedniej równowagi pomiędzy szerokim dostępem obywateli do wymiaru sprawiedliwości a niezależnością zawodów prawniczych. Niezależność ta jest bowiem podstawą wzajemnego zaufania pomiędzy adwokatem a jego klientem i decyduje o tym, że adwokatura jest istotnym elementem systemu ochrony prawnej w demokratycznym społeczeństwie (*Staroszczyk*, § 133 - 134, *Siałkowska*, § 106, § 111 - 113).

Wszystkie te okoliczności wykluczają jednocześnie dowolność w działaniu pełnomocników.

W sprawie *Staroszczyk przeciwko Polsce* Trybunał podkreślił, iż odmowa udzielenia pomocy prawnej musi spełniać pewne standardy profesjonalizmu (*quality requirements*); w szczególności nie może być ona sformułowana w taki sposób, aby klient pozostawał w stanie niepewności co do prawnych argumentów, przemawiających za tą odmową. Trybunał zauważył, iż w świetle polskiej regulacji pełnomocnik z urzędu nie ma obowiązku sporządzenia pisemnej opinii prawnej, oceniającej zasadność (potencjalną skuteczność) środka zaskarżenia. Żadne przepisy nie określają także jakichkolwiek standardów takiej opinii prawnej, wyjaśniającej odmowę sporządzenia kasacji.

Tymczasem owa opinia prawna jest szczególnie istotna właśnie w przypadku kasacji: wymogi proceduralne tego środka zaskarżenia (podstawy, a zwłaszcza okoliczności uzasadniające przyjęcie do rozpoznania przez Sąd Najwyższy) są niejednoznaczne i budzą wiele wątpliwości w praktyce orzeczniczej.

Co także istotne, tylko pisemna forma odmowy sporządzenia kasacji pozwoli na obiektywną ocenę, czy odmowa ta była uzasadniona w okolicznościach konkretnej sprawy, i czy nie nosiła cech arbitralności (§ 135 - 136).

W badanej przez Trybunał sprawie skarżący zostali poinformowani ustnie przez adwokata o odmowie sporządzenia kasacji. Brak pisemnej opinii prawnej pozbawił skarżących informacji o ich sytuacji prawnej; w szczególności nie dowiedzieli się oni o tym, w jakim stopniu jest prawdopodobne, aby ewentualna kasacja została przyjęta i rozpoznana przez Sąd Najwyższy (§ 137).

W sprawie *Siałkowska przeciwko Polsce* Trybunał wskazał na inny standard świadczenia pomocy prawnej z urzędu: otóż odmowa tej pomocy powinna być dokonana w taki

sposób, aby nie pozbawić strony możliwości skorzystania z usług innego prawnika. Przepisy polskiego prawa w żaden sposób nie określają terminu, w jakim wyznaczony pełnomocnik może odmówić sporządzenia kasacji na rzecz reprezentowanej strony. W okolicznościach konkretnej sprawy, adwokat poinformował skarżącą o swoim stanowisku na trzy dni przed upływem terminu do wniesienia kasacji. Czas dany stronie był więc za krótki, aby mogła ona skutecznie ubiegać się o innego pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia kasacji (§ 114).

Trybunał odwołał się także do swojego poprzedniego orzecznictwa - w sprawie *Bertuzzi przeciwko Francji* (skarga nr 3678/97) uznano, iż w niektórych wypadkach realizacja prawa do sądu wymaga profesjonalnej reprezentacji prawnej. Standard ten pozostaje aktualny nawet wtedy, gdy kolejni prawnicy odmawiają działania na rzecz strony (§ 27 - 32).

Trybunał wskazał więc na pewne wady świadczenia pomocy prawnej w Polsce - przy czym wady te mają charakter systemowy. W opinii Trybunału, kwestia formy i terminu odmowy udzielenia pomocy prawnej, w szczególności w zakresie sporządzenia kasacji (skargi kasacyjnej), powinna być jednoznacznie uregulowana. W orzeczeniach tych wskazano też na bezpośredni związek pomiędzy pomocą prawną z urzędu a prawem dostępu do sądu i właściwie ukształtowanej procedury (art. 6 Konwencji).

W opinii Rzecznika, stanowisko w tej sprawie powinien zająć przede wszystkim ustawodawca; polska Konstytucja wymaga, aby wszelkie ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych dokonywane były na poziomie ustawowym (art. 31 ust. 3 Konstytucji). W świetle cytowanych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pomoc prawna jest elementem skutecznej realizacji prawa do sądu, tak więc odmowę udzielenia pomocy prawnej należy traktować jako formę ograniczenia tego prawa.

Warto też podkreślić, że nie bez przyczyny Trybunał uznał, iż w sprawach przedstawionych przez skarżących „zawiniła” Rzeczpospolita Polska, a nie - wyłącznie - niezależny w swych działaniach i odpowiedzialny wobec klienta adwokat. Państwo odpowiedzialne jest bowiem za stworzenie odpowiednich ram ustawowych, w ramach których działają adwokaci i radcowie prawni.

II. Trybunał analizował polski system pomocy prawnej także przy okazji rozpoznania spraw *Tabor przeciwko Polsce* (skarga nr 12825/02, wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r.) oraz *Laskowska przeciwko Polsce* (skarga nr 77765/01, wyrok z dnia 13 marca 2007 r.). W pierwszej z tych spraw sąd odmówił skarżącemu przyznania pełnomocnika z urzędu - przy czym rozstrzygnięcie to zapadło w miesiąc po upływie terminu do wniesienia kasacji.

Natomiast w drugiej sprawie odmowa przyznania pełnomocnika uzasadniana była niedopuszczalnością wniesienia kasacji z przyczyn formalnych. Niemniej jednak, przy okazji odrzucania kolejnych środków prawnych wnoszonych przez skarżącą, Sąd Najwyższy ostatecznie rozstrzygnął, iż sprawa ta była sprawą „kasacyjną”; nie zmieniło to sytuacji prawnej skarżącej, gdyż jej „osobista” kasacja została już wcześniej odrzucona.

Trybunał podkreślił, iż wprowadzenie określonych wymogów formalnych na etapie postępowania apelacyjnego czy kasacyjnego nie stoi w sprzeczności z art. 6 Konwencji. Również samo istnienie przymusu adwokacko - radcowskiego nie nakłada na państwo obowiązku zapewnienia każdemu, kto chce wnieść kasację, bezpłatnej reprezentacji prawnej. Niemniej jednak państwo jest odpowiedzialne za to, by także w postępowaniu przed sądami wyższych instancji strona mogła korzystać z praw gwarantowanych przez art. 6 Konwencji (*Tabor*, § 42 -43, *Laskowska*, §57). Innymi słowy - każdy powinien mieć możliwość spełnienia wymogów formalnych, przewidzianych dla danego etapu postępowania; stan majątkowy nie może być barierą w dostępie do sądu.

W orzeczeniach tych Trybunał po raz kolejny podkreślił, że Konwencja gwarantuje prawa, które są realne i skuteczne, a nie tylko teoretyczne i iluzoryczne. Dyskryminacja w korzystaniu z wolności i praw, m. in. z uwagi na stan majątkowy, jest w świetle art. 14 Konwencji niedopuszczalna.

Zastosowanie art. 6 Konwencji służy przede wszystkim realizacji zasady sprawiedliwości. Sytuacja, gdy strona pojawia się w sądzie bez asysty prawnika, i mimo wielkich trudności jest w stanie prowadzić własną sprawę, budzi jednak wątpliwości co zgodności z zasadą sprawiedliwości. Wątpliwości są tym większe, im bardziej żywotne interesy strony są rozstrzygane w procesie (*Laskowska*, § 54).

Na tle tych uwag pragnę kolejny raz powrócić do kwestii ustanowienia dla strony pełnomocnika z urzędu, a dokładnie - regulacji art. 117 kpc, który uzależnia przyznanie pomocy prawnej od korzystania przez stronę ze zwolnienia od kosztów sądowych.

Jak podnosił Rzecznik w piśmie skierowanym do Pana Ministra w dniu 15 grudnia 2006 r., zdarzają się sytuacje, gdy wysokość opłat sądowych nie jest znaczna, a rozpoznanie sprawy nie wymaga wielu wydatków - tak więc strona jest w stanie ponieść koszty sądowe. Jednocześnie sprawa ma na tyle złożony charakter prawny (bądź strona jest do tego stopnia nieporadna), że skuteczne dochodzenie roszczeń w procesie wymaga pomocy profesjonalnego prawnika. Ze względu na brak podstaw do zwolnienia od kosztów (niskie opłaty sądowe), strona nie może ubiegać się o ustanowienia adwokata lub radcy prawnego z urzędu.

Rzecznik postulował więc, aby przesłanką przyznania stronie pomocy prawnej była niemożność pokrycia wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego, a nie wyłącznie niemożność pokrycia kosztów sądowych.

W piśmie z dnia 17 stycznia 2007 r. (znak: DL-P-II-0760-10/06) Pan Andrzej Duda, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, nie zgodził się ze stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich. W piśmie tym przedstawiono w szczególności dwa argumenty mające przemawiać za pozostawieniem dotychczasowego rozwiązania ustawowego.

Po pierwsze wskazano, że wysokość wynagrodzenia adwokackiego określona w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1348 ze zmian.) uzależniona jest od wartości przedmiotu sprawy (analogiczna zasada obowiązuje w przypadku wynagrodzenia radców pranych). Tym samym w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu nie jest znaczna, wskazane rozporządzenia określają minimalne stawki wynagrodzenia na poziomie od kwoty 60 zł. W tego rodzaju przypadkach wysokość wynagrodzenia nie odbiega więc w sposób istotny od wysokości opłat sądowych, które strona zobowiązana jest uiścić w sprawie.

Po drugie, „sprawy o niskiej wartości sporu nie są też z reguły sprawami zawiłymi po względem prawnym, co czyni zbędnym ustanawianie w nich dla strony profesjonalnego pełnomocnika procesowego z urzędu.”

Pozwolę sobie nie zgodzić się z przedstawioną argumentacją. Odnosząc się do pierwszego z przedstawionych twierdzeń: otóż należy zaznaczyć, że w świetle art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2002 r. nr 123, poz. 1058 ze zmian.) opłaty za czynności adwokackie ustala umowa z klientem. Rozporządzenie określa jedynie wysokość opłat za czynności adwokackie przed organami wymiaru sprawiedliwości, stanowiących podstawę do zasądzenia przez sądy kosztów zastępstwa prawnego i kosztów adwokackich (art. 16 ust. 2 ustawy). Obserwacja praktyki obrotu prawnego wskazuje na to, że ustalone umową wynagrodzenie pełnomocników z reguły odbiega od stawek minimalnych, określonych w rozporządzeniu. Stawki te zwykle nie odzwierciedlają więc kwoty, jaką strona jest zobowiązana uiścić swojemu pełnomocnikowi.

Po drugie, trudno zgodzić się z twierdzeniem o niewielkiej złożoności prawnej spraw o niskiej wartości przedmiotu sporu. Kwestii tej nie można przesądzać arbitralnie; warto jednak wskazać, że np. w wielu sprawach konsumenckich niezbędne okazuje się odwołanie do dorobku prawnego Unii Europejskiej, co nie czyni tych spraw prostszymi.

Nie można też zapominać, iż wysokość opłat sądowych nie zawsze zależy bezpośrednio od wartości przedmiotu sporu (postępowania). W bardzo wielu sprawach ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie opłaty stałej, o niewielkiej wysokości. Takie opłaty obowiązują np. w sprawie o uznanie lub stwierdzenie wykonalności orzeczenia sądu zagranicznego, o rozgraniczenie czy w sprawach spadkowych. Aprioryczne założenie, że każda z takich spraw jest sprawą nieskomplikowaną, wydaje się raczej nieuprawnione.

Również w sprawach o charakterze niemajątkowym - wszelkich sprawach o prawa stanu cywilnego (np. o zaprzeczenie ojcostwa, rozwód czy separację), o ochronę dóbr osobistych - strona uiszcza opłatę stałą o umiarkowanej wysokości. Tymczasem w takich procesach rozstrzygane są najbardziej żywotne interesy stron; w świetle cytowanych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, już sama ta okoliczność może wskazywać na konieczność udzielenia stronie profesjonalnej pomocy prawnej.

W świetle art. 117 kpc w obecnym brzmieniu, o ile stronę stać jest na uiszczenie opłaty stałej np. w wysokości 50 czy 200 zł w sprawie spadkowej czy o zaprzeczenie ojcostwa, nie ma podstaw do przyznania jej adwokata czy radcy prawnego z urzędu. Analogiczna sytuacja ma miejsce na etapie postępowania kasacyjnego, którego dostępność w kontekście art. 6 Konwencji tak szeroko analizował Europejski Trybunał Praw Człowieka; *verba legis*, o ile strona może sobie pozwolić na uiszczenie opłaty od skargi kasacyjnej, nie ma podstaw do zwolnienia jej od kosztów sądowych i przyznania pełnomocnika z urzędu.

Przedstawione sytuacje są konsekwencją regulacji, zgodnie z którą 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 nie pozostaje w adekwatnej relacji do wysokości wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

Rozwiązanie to nie spełnia postulatu racjonalności, gdyż tworzy wzajemną zależność dwóch okoliczności, które nie pozostają ze sobą w koniecznym związku (wysokość opłat i wydatków sądowych oraz wynagrodzenie pełnomocnika). Jednak przede wszystkim, obecna regulacja prawna może prowadzić do naruszenia prawa do właściwie ukształtowanej procedury, a nawet prawa dostępu do sądu. Tak należy postrzegać tę problematykę w świetle cytowanych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: kwestię przyznania bezpłatnej pomocy prawnej Trybunał traktuje - w niektórych sytuacjach faktycznych - jako konieczny element realizacji prawa do sądu.

Natomiast w orzecznictwie Sądu Najwyższego prezentowane jest wprawdzie zapamiętywanie, że odmowa ustanowienia dla strony adwokata lub radcy prawnego nie usprawiedliwia zarzutu nieważności postępowania wskutek pozbawienia możliwości obrony swych praw, ale pogląd ten nie jest formułowany w sposób kategoriyczny. Wskazuje się bowiem, że może on podlegać weryfikacji przez wzgląd na okoliczności konkretnej sprawy, np. z uwagi na jej skomplikowany charakter (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 marca 2004 r. IV CK 218/03, nie publ., wyrok z dnia 8 czerwca 2006 r., II CSK 51/06, publ. M. Prawn. 2006/13/680).

Dlatego konieczne wydaje się takie ukształtowanie systemu bezpłatnej pomocy prawnej, aby pozwolił on osobom ubogim na skuteczną realizację prawa do sądu.

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 ze zmian.), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedmiocie celowości regulacji ustawowej, odnoszącej się do terminu i formy odmowy udzielenia pomocy prawnej, a także ponowne rozważenie ewentualnych zmian w regulacji prawnej art. 117 kpc.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich.

/-/ Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich