



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

**RPO-677932-IV/II**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Teł. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 21. III. 2013.

**Pan**

**Jan Vincent-Rostowski**  
**Wiceprezes Rady Ministrów**  
**Minister Finansów**

*Szanowny Panie Premierze,*

Niniejszym wystąpieniem pragnę zapoznać Pana Premiera z problemem, który stanowił przedmiot mojej korespondencji z Ministrem Sprawiedliwości. Sprawa dotyczy wprowadzenia do obowiązującego prawa regulacji umożliwiającej zwolnienie strony postępowania cywilnego, znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, od kosztów mediacji.

W świetle obowiązujących przepisów kodeksu postępowania cywilnego do kosztów mediacji, które stanowią element kosztów procesu w szerokim znaczeniu, zaliczają się: wynagrodzenie mediatora i wydatki przez niego poniesione, koszty przejazdów oraz równowartość utraconego zarobku strony w związku z uczestnictwem w mediacji lub ewentualnie wynagrodzenie i wydatki reprezentującego stronę w mediacji adwokata. Koszty mediacji otrzymały więc postać analogiczną do kosztów, jakie ponosi strona korzystająca z usług adwokata w toku postępowania sądowego. Nie oznacza to jednak objęcia ich zakresem stosowania zwolnienia od kosztów sądowych. Ustawodawca zdecydował wręcz o wyłączeniu kosztów mediacji z grupy wydatków sądowych (art. 6 ustawy). Skoro kosztów mediacji nie zalicza się do wydatków sądowych, to nie ma podstaw do ich pokrywania przez Skarb Państwa za stronę zwolnioną od kosztów sądowych. Takie usytuowanie kosztów mediacji powoduje, że nawet osoby najuboższe muszą ponosić we własnym zakresie koszty skierowaniu sporu na drogę mediacji. Nie mogą bowiem, z braku stosownej podstawy prawnej, ubiegać się o zwolnienie od kosztów mediacji. Tymczasem sposób uregulowania mediacji powoduje, że nie można traktować jej jako postępowania zgoła odrębnego od procesu. Wprawdzie mówi się o mediacji jako alternatywie dla sądowego rozstrzygania sporów, nie należy tego jednak rozumieć dosłownie. Mediacja jest pomyślana również jako system wspierający wymiar sprawiedliwości, a nie czysto konkurencyjny, także w przypadku mediacji prowadzonej na podstawie umowy stron. Mediacja została wprowadzona do systemu procesu cywilnego, stając się poniekąd elementem tego systemu, lecz z pominięciem zabezpieczenia mechanizmu jej

realizacji od strony finansowej. Niestety, w praktyce powoduje to, że strony konfliktów o charakterze cywilnym niezwykle rzadko korzystają z tej formy rozwiązywania sporów, także z uwagi na konieczność ponoszenia określonych wydatków. Szczególnie dla osób ubogich może to być bariera nie do pokonania.

Minister Sprawiedliwości, w prowadzonej z Rzecznikiem Praw Obywatelskich korespondencji dotyczącej omawianego problemu, chociaż początkowo podzielił argumentację Rzecznika, to jednak ostatecznie (pismo z dnia 14.06.2012r. znak DPrC-I-072-3/12/4 w załączeniu) poinformował Rzecznika, że obecna trudna sytuacja finansowa kraju uniemożliwia wprowadzenie jakichkolwiek zmian w postulowanym zakresie.

Trudno mi zaakceptować takie stanowisko, ponieważ w moim odczuciu nie uwzględnia ono wypływających z mediacji korzyści i oszczędności dla wymiaru sprawiedliwości. Mając na uwadze, że statystycznie proces sądowy jest znacznie dłuższy niż mediacja, która co do zasady trwa miesiąc, choćby nawet okres ten był przedłużony na wniosek stron (art. 183<sup>10</sup> k.p.c), to okoliczność, że mediacja nie angażuje w procesie uzgodnień sędziego, który zwolniony jest już z przeprowadzania procesu dowodowego celem ustalenia stanu faktycznego sprawy i może przeznaczyć ten czas na merytoryczną ocenę kolejnej zawisłej przed sądem sprawy - bilans środków i czasu przemawia na korzyść mediacji. Nieocenionym wsparciem dla wymiaru sprawiedliwości byłoby rzeczywiste, faktyczne odciążenie, sędziów poprzez ograniczenie liczby spraw spornych, rozstrzyganych orzeczeniem merytorycznym. Przy sprawnie przeprowadzonej mediacji sprawa w sądzie ma szansę zakończyć się na dwóch posiedzeniach, co oszczędza również pracę urzędników zajmujących się nią od strony administracyjnej. Upowszechnienie mediacji w sposób oczywisty implikować będzie spadek liczby spornych spraw wymagających przeprowadzenia postępowania dowodowego i dokonania merytorycznego rozstrzygnięcia, co przełoży się bezpośrednio na obniżenie nakładów w zakresie funkcjonowania sądownictwa cywilnego. Potencjał mediacji w państwach Unii Europejskiej jest statystycznie określony i potwierdzony, m.in. w analizach przeprowadzonych na zlecenie Komisji Europejskiej oraz w licznych badaniach naukowych. Stosowne publikacje wskazane zostały w przygotowanym przez Społeczną Radę ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Konfliktów i Sporów przy Ministrze Sprawiedliwości projekcie założeń ogólnych propozycji działań zmierzających do pełniejszego wykorzystania potencjału mediacji jako skutecznej metody rozwiązywania sporów i konfliktów; projekt ten dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa. Badania te wskazują że koszty mediacji są kilkakrotnie niższe niż koszty postępowania sądowego. Wskazuje się również, że w Polsce postępowanie sądowe jest niemal 13 razy dłuższe i o ponad 450 % droższe niż mediacja (M. Bobrowicz, Polska w ogonie Europy, Gazeta Prawna z 9.0'1.2013r.).

W mojej opinii, nie może przemawiać za odmową objęcia mediacji systemem zwolnienia od kosztów, podnoszony przez Ministra Sprawiedliwości argument odwołujący się do dobrowolności mediacji, jak również to, że mediator może zrzec się swojego

wynagrodzenia. Mediator nie wykonuje swojej funkcji społecznie. Państwo nie może cedować na niego swoich obowiązków w zakresie rozstrzygania sporów poprzez obarczanie mediatora choćby częścią kosztów mediacji, zmuszając niejako do świadczenia usług *pro publico bono*. Istnieją wprawdzie, na co powołał się Minister, programy bezpłatnych mediacji, analogiczne do świadczenia bezpłatnych porad prawnych, prowadzone między innymi przez uniwersytety (Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego), ale zakres działania takich programów nie odpowiada pojęciu powszechnej dostępności i nie stanowi gwarantowanego ustawowo elementu procesu mediacyjnego.

Należy podkreślić, że Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych na polskiego ustawodawcę nałożone zostały konkretne zobowiązania w zakresie upowszechnienia mediacji, jako metody rozwiązywania sporów. Dyrektywa ta stanowi, że jednym z jej podstawowych celów jest zapewnienie lepszego dostępu do sprawiedliwości, między innymi przez dostęp do sądowych oraz pozasądowych metod rozwiązywania sporów (pkt 1 i 5 Preambuły; art. 1 Dyrektywy). W dniu 11 maja 2011 r. minął termin na wdrożenie Dyrektywy przez Państwa Członkowskie UE i wprawdzie przepisy polskiego prawa zostały uznane za formalnie zgodne z jej postanowieniami, jednak nadal, zdaniem ekspertów istnieją niespójności w przyjętych rozwiązaniach. Ich efektem jest fakt, że mediacja, jako alternatywna do procesu sądowego metoda rozwiązywania konfliktów, nie upowszechniła się w Polsce. Jednym z powodów, na co zwraca uwagę również Rada ds. Alternatywnych Metod Rozwiązywania Sporów, jest brak podstawy prawnej do zwolnienia osób najuboższych (w szczególności zwolnionych od kosztów sądowych) z kosztów mediacji.

Istnieje wiele sposobów na rozwiązanie zaistniałego problemu. Warto może wskazać na rozwiązania przyjęte w innych krajach. Ustawodawca niemiecki podjął próbę kompleksowego uregulowania mediacji na szczeblu ogólnokrajowym, uchwalając ustawę o mediacji w dniu 21 lipca 2012 r. Akt ten wprost przewiduje możliwość zastosowania instytucji zwolnienia od kosztów w sprawach mediacji (§7 ustawy). Formułuje on analogiczne przesłanki jak przy zwolnieniu od kosztów sądowych (pozostawiając jednak decyzje co do ostatecznego kształtu regulacji poszczególnym landom).

W polskich realiach wprowadzenie nowej ustawy całościowo regulującej kwestię mediacji wydaje się być jednak zbyt daleko idącą ingerencją w istniejący system i nie stanowi właściwego remedium na trudności w realizacji stawianych mediacji celów. Określenie przesłanek zwolnienia od kosztów mediacji w sposób analogiczny do zwolnienia od kosztów sądowych lub zmiana ustawy o kosztach sądowych oraz Kodeksu postępowania cywilnego mogłyby jednak spowodować usunięcie przynajmniej jednego z czynników powodujących, że mediacja nie jest w Polsce popularna i stosowana. Nadal warto jest również rozważyć wprowadzenie całkowitego zwolnienia od kosztów mediacji w określonych rodzajach spraw, w

których czysto formalne podejście do rozwiązywania konfliktów częstokroć zawodzi - przykładowo w sprawach z zakresu prawa rodzinnego.

Analogiczne rozwiązania są praktykowane w niektórych państwach europejskich. Jako przykład można podać Szkocję oraz Łotwę (miasto Ryga), gdzie państwo, ze względu na wyjątkowy i newralgiczny charakter spraw rodzinnych, zdecydowało się na całkowitą nieodpłatność mediacji w ww. sprawach. Innym rozwiązaniem jest objęcie zakresem pomocy prawnej wynagrodzenia mediatora w przypadku mediacji sądowej (Francja, Belgia) lub bezpłatność każdej mediacji podjętej z inicjatywy sądu (Portugalia). Ciekawe rozwiązanie przyjęto w Holandii, gdzie ustanowiono próg dochodów uprawniający do skorzystania z opłaconego przez państwo mediatora lub prawnika oraz wysokość środków, która - jeżeli nie przekracza obowiązujących progów - stanowi podstawę do współfinansowania przez państwo kosztów tegoż prawnika lub mediatora.

Warto więc, moim zdaniem, rozważyć na tle prawa polskiego ewentualność częściowego finansowania ze środków publicznych postępowań mediacyjnych choćby w niektórych kategoriach spraw, na wzór państw członkowskich UE. Zagadnienie to nie może być rozważane wyłącznie z punktu widzenia wydatków, jakie generuje dla budżetu państwa. Konieczne jest spojrzenie szersze, uwzględniające niewątpliwe i potwierdzone stosownymi opracowaniami korzyści płynące z tej formy rozwiązywania sporów - w tym korzyści w postaci skrócenia postępowań sądowych, odciążenia sądów i w efekcie zmniejszenia ogólnych kosztów wymiaru sprawiedliwości. W moim odczuciu racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi powinno uwzględniać i ten aspekt sprawy. Jakkolwiek budżet i zasada stabilności finansów państwa jest ważnym elementem organizacji życia publicznego, to mylne jest upatrywanie w mediacji stanu zagrożenia tejże równowagi, ponieważ mediacja, istotnie odciążając system sądownictwa, prowadzi do oszczędności, a nie generowania kolejnych kosztów. W interesie państwa leży przecież dbałość o stan finansów publicznych i wspomniany stan równowagi budżetowej. Co więcej, stanowi to realizację obowiązków nałożonych na organy publiczne przez szeroko pojęte prawo budżetowe.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Premierowi 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 zm.) i zwracam się z prośbą o przeanalizowanie przedstawionej argumentacji w kontekście zasadności wygospodarowania stosownych środków z budżetu państwa na ewentualną nowelizację przepisów postępowania cywilnego, tak aby możliwe było zwolnienie od kosztów mediacji osób najuboższych, lub ewentualnie określonych kategorii spraw sądowych. Będę wdzięczna za przekazanie mi stanowiska Pana Premiera w tej sprawie.

*Z powierzeniem*

*Jana Jajow*