

## **Instytucje zwolnienia od kosztów sądowych oraz pomocy prawnej udzielanej z urzędu jako postać pomocy państwa w dostępie do wymiaru sprawiedliwości dla ludzi ubogich i nieporadnych**

Problem ubóstwa ekonomicznego jest jednym z największych wyzwań, z którymi musi poradzić sobie polskie społeczeństwo. Wyzwań stanowiących naturalną konsekwencję niezrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego i transformacji ustrojowej, którą Rzeczpospolita Polska przeszła po 1989 r. Przedmiotowe zagadnienie nie jest *stricto* problemem ekonomicznym, lecz społecznym, i jak trafnie zauważył Kazimierz Wojciech Frieske, „Ubóstwo to wcale nie tylko brak pieniędzy, to raczej takie szczególne okoliczności, które nie pozwalają ludziom nim dotkniętym na uczestnictwo w życiu zbiorowym i zwłaszcza w istotny sposób pomniejszają ich możliwości uczestnictwa w podstawowych instytucjach społecznych, od rodziny poczynając na wymiarze sprawiedliwości kończąc”<sup>1</sup>.

Niewątpliwie prezentowane zagadnienie jest i będzie również praktycznym problemem wymiaru sprawiedliwości. Z jednej strony uzyskanie ochrony sądowej ograniczone jest barierą fiskalną, którą stanowi obowiązek uiszczenia kosztów sądowych czy pokrycie honorarium pełnomocnika<sup>2</sup>. Z drugiej strony ustawodawca w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd<sup>3</sup>. Zawyżone koszty sądowe, koszty postępowania<sup>4</sup> czy też bariery w uzyskaniu pomocy prawnej z urzędu lub

---

<sup>1</sup> K.W. Frieske, *Marginalność społeczna – normalność i patologia*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wrocław 2003, s. 230–261.

<sup>2</sup> Zob. więcej A. Łazarska, *Zwolnienie z kosztów sądowych*, [w:] *Rzetelny proces cywilny*, LEX nr 155038.

<sup>3</sup> Należy podkreślić, że formułę tę uzupełniają również inne postanowienia konstytucyjne, ujęte m.in. w art. 77 ust. 2 czy też art. 78 oraz rozwiązania przyjęte w aktach prawa międzynarodowego; i tak w art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw politycznych i obywatelskich czy też w art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

<sup>4</sup> Ponieważ, jak trafnie podkreśla się na gruncie rozwiązania przyjętego w normie art. 267 k.p.a., organ administracyjny na podstawie przywołanego przepisu, ma kompetencję do zwolnienia strony wyłącznie od ponoszenia ciężaru kosztów postępowania, zwolnienia od opłat zaś następują tylko w przypadkach

w zwolnieniu od kosztów sądowych w praktyce przekładają się na pozbawienie osoby prawa do rzetelnego procesu.

Zwolnienie od kosztów sądowych nie jest nową instytucją. Konstrukcja ta stanowi ukłon w kierunku jednostek słabszych ekonomicznie, dając im możliwość realizacji konstytucyjnego prawa do sądu.

Daleko posunięty fiskalizm państwa w prezentowanej materii nie służy sprawności postępowania, a w szczególności nie przyczynia się do wydawania sprawiedliwych rozstrzygnięć. Właśnie dlatego praktycznym postulatem *de lege ferenda* skierowanym do ustawodawcy nie jest rozszerzanie i tak już bogatego katalogu zwolnienia ustawowego, które może mieć różny zakres zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy<sup>5</sup>, i to zarówno na gruncie postępowania cywilnego (por. 100 i nast. k. s. s.c.), jak i administracyjnego rozumianego *sensu largo* (por. art. 267 k.p.a., art. 239 i nast. p.p.s.a.), lecz udzielenie podmiotom orzekającym w tej materii większego luzu decyzyjnego.

Niezależnie od rodzaju sprawy, czy to cywilnej, czy administracyjnej, rozszerzanie i tak już rozbudowanych katalogów zwolnień stanowi zbędną kazuistykę. W moim przekonaniu funkcjonujące konstrukcje są prawidłowe, mimo że wymagają pewnych poprawek. Osobiście uważam, że należałoby rozszerzyć kompetencje sądów, referendarzy sądowych orzekających o zwolnieniu, aby nie musieli trzymać się sztywnych ram ustawowych. Sądzę, że takie rozwiązanie pozwoliłoby wyeliminować patologiczne sytuacje, w których przekroczenie przez jednostkę ubogą lub zagrożoną ubóstwem ustawowego progu dochodowego ponad symboliczny 1 zł uniemożliwia jej skorzystanie z ustawowego zwolnienia.

Realizacja tego postulatu wymaga niestety głębszych zmian legislacyjnych. Oto sądy czy referendarze musieliby zetknąć się osobiście z osobą ubiegającą się o zwolnienie i po jej wysłuchaniu, skonfrontowaniu udzielonych przez nią informacji z tymi, które wynikają z dokumentów w aktach sprawy, podejmowałiby stosowną decyzję<sup>6</sup>. W pewnej sferze można rzec, że jest to istotą postulowanych zmian.

---

uregulowanych w odrębnych przepisach. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> Zwolnienie podmiotowe dotyczy określonych podmiotów. Na gruncie prawa cywilnego może ono dotyczyć zarówno osób fizycznych, jak i osób prawnych, niezależnie od rodzaju spraw, w jakich one występują. Zwolnienie przedmiotowe dotyczy określonego rodzaju spraw lub pism. Zob. więcej K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007, s. 374 i nast.

<sup>6</sup> W piśmiennictwie wskazuje się, że trafność rozstrzygnięcia wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych jest uzależniona w pierwszej kolejności od zgromadzenia dokładnych informacji o sytuacji majątkowej i rodzinnej oraz o dochodach wnioskodawcy. Dane te wynikają z oświadczenia strony o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów. Konstrukcja ta wymusza na stronie posługiwanie się informacjami bardzo szczegółowymi, a jednocześnie takimi, które umożliwiają przedstawienie motywów decyzji odmownej. Należy jednak zauważyć, że stan ubóstwa ekonomicznego pociąga za sobą lub bywa często konsekwencją ubóstwa intelektualnego, które tak dalece utrudnia jednostce ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych zebranie odpowiednich dokumentów i dopełnienie stosownych formalności, że stanowi często barierę nie do pokonania dla tej kategorii osób. A. Górska, L. Walentynowicz, *Komentarz do art. 102 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, LEX nr 36641.

Obecnie decyzja o zwolnieniu od kosztów sądowych, kosztów postępowania zapada zazwyczaj na posiedzeniu niejawnym, jest ona oparta wyłącznie na analizie dołączonych do wniosku dokumentów, w tym oświadczenia o stanie rodzinnym i majątkowym. Swoisty „kredyt” ze strony Skarbu Państwa władne są otrzymać wyłącznie te osoby, które w sposób rzetelny gromadzą dokumentację potwierdzającą ich status majątkowy. To swoiste kuriozum, ponieważ ubóstwo ekonomiczne rodzi lub bezpośrednio wiąże się z ubóstwem intelektualnym. Tym samym dopełnienie stosownych wymogów formalnych związanych ze zwolnieniem na wstępnym etapie postępowania dla ludzi ubogich, nieporadnych stanowi barierę nie do przejścia. Wysłuchanie takiej osoby nawet informacyjne przez sąd lub organ pozwoliłoby wstępnie ocenić, czy zwolnienie się należy i umożliwiłoby pouczenie takiej jednostki w sposób klarowny o dalszych krokach postępowania.

Postulowane zmiany niosą ze sobą szereg zagrożeń, a więc musiałyby zostać stworzone odpowiednie mechanizmy kontrolne. Konstrukcja pozwalająca drugiej stronie procesu, czy samej jednostce ubiegającej się o zwolnienie, uczestnikowi postępowania nieprocesowego, czy stronie postępowania administracyjnego w sposób rzetelny skontrolować prawidłowość, rzetelność i legalność decyzji oraz podstaw, na których została oparta. W ten sposób powstałby pewien mechanizm samoregulujący się. Wprawdzie zamiastka prezentowanych założeń funkcjonuje w praktyce na gruncie postępowania cywilnego lecz wyłącznie teoretycznie. Zgodnie z normą art. 119 k.p.c. sąd oraz strony postępowania wprawdzie mają możliwość zainicjowania procedury kontrolnej lecz rzadko z niej korzystają, ponieważ nie przynosi ona oczekiwanych rezultatów.

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na przedstawienie wszystkich pojawiających się w tej materii problemów, a zwłaszcza związanych z zwolnieniem od kosztów sądowych osób prawnych, jednocześnie osobiście uważam, że funkcjonujące rozwiązania wprawdzie nie są doskonałe, jednak sprawdzają się w praktyce.

Ubóstwo stanowi złożony problem społeczno-ekonomiczny, kształtowany przez szereg czynników, w kontekście którego to problemu intrygująca jest sytuacja instytucji pomocy prawnej udzielanej z urzędu. W szczególności pomocy prawnej skierowanej do 16% społeczeństwa, które wprawdzie z perspektywy kryterium dochodowego<sup>7</sup> nie należy do kategorii ludzi ubogich, ale są to osoby zagrożone ubóstwem i bezwzględnie nieporadne życiowe<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362) prawo do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej przysługuje osobie samotnie gospodarującej, której dochód nie przekracza kwoty 524 zł, zwany dalej kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej; osobie w rodzinie, w której dochód na osobę nie przekracza kwoty 456 zł, zwanej dalej kryterium dochodowym na osobę w rodzinie; rodzinie, której dochód nie przekracza sumy kwot wymienionych jako kryterium dochodowe na osobę w rodzinie, zwane dalej kryterium dochodowym w rodzinie.

<sup>8</sup> Zob. Wyniki badań GUS: *Ubóstwo w Polsce w 2012 r. na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych*

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich judykatów<sup>9</sup> poddał badaniu art. 117 § 1<sup>10</sup> k.p.c., stwierdzając, że w części obejmującej zwrot: „zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części”, przepis ten jest niezgodny z art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Na uwagę zasługuje wyartykułowana tam teza powtórzona w doktrynie, zgodnie z którą „fundamentalną gwarancją rzeczywistego prawa do sądu jest uprawnienie do uzyskania nieodpłatnej lub ewentualnie częściowo odpłatnej pomocy prawnej. Zapewnienie stronom ubogim profesjonalnej pomocy prawnej przesądzać może nie tylko o realnej dostępności dla nich drogi sądowej (art. 77 ust. 2 Konstytucji RP), lecz przede wszystkim rzutuje na realizację prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP). Przy tym możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu nie należy traktować jako przywileju, ponieważ jest ona prawem podmiotowym. Odmowa udzielenia pomocy prawnej z urzędu powinna zaś mieć miejsce wyłącznie w tych przypadkach, w których zachodzi niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozstrzygnięcie sprawy, bądź przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości<sup>11</sup>”.

W swoim orzeczeniu sąd konstytucyjny zwrócił uwagę na dwa zasadnicze problemy ubóstwa i nieporadności, stanowiące barierę dla praktycznej realizacji normy art. 45 Konstytucji RP wyrażającej zasadę prawa do sądu. Obecnie funkcjonujący art. 117 k.p.c. daje możliwość udziału adwokata (radcy prawnego) w sprawie, w której sąd może w szczególności uznać za potrzebny, gdy strona wnosząca o jego ustanowienie jest nieporadna, ma trudności z samodzielnym podejmowaniem czynności procesowych albo gdy sprawa jest skomplikowana<sup>12</sup>. Analogiczna konstrukcja funkcjonuje na gruncie postępowania sądowno-administracyjnego w art. 243 i nast. p.p.s.a., ale już takich rozwiązań nie przewiduje k.p.a. Dlatego właśnie uważam, że przyjęte rozwiązania wymagają uzupełnienia.

Wprowadzenie instytucji pełnomocnika z urzędu, jako rzecznika interesów strony postępowania w szczególności dla jednostek ubogich i nieporadnych na etapie postępowania przed organem, jest rozwiązaniem wskazanym. Przekonany jestem, że taka konstrukcja korzystnie wpłynęłaby tak na ekonomikę postępowania, jak i na merytoryczny poziom rozstrzygnięć. Wprawdzie przepisy k.p.a. (m.in. art. 7, 8, 9, 10, 11 powołanej ustawy) zapewniają stronie czynny udział w sprawie, nakładają na organy obowiązek stania na straży praworządności, dążenie do prawdy materialnej, z urzędu lub na wniosek stron podejmo-

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 czerwca 2008 r., P 37/07 (Dz.U. Nr 110, poz. 707).

<sup>10</sup> W brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. Nr 167, poz. 1398).

<sup>11</sup> T. Domendecki, *Komentarz do art. 117 Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX nr 129939.

<sup>12</sup> Zaprezentowany stan rzeczy akceptowany jest także w orzecznictwie SN, który w szeregu swoich orzeczeń zwraca uwagę, że także nieporadność życiowa, w moim przekonaniu stanowiąca objaw ubóstwa intelektualnego, winna być konwalidowana dostępnymi metodami i środkami, jeżeli jest to tylko możliwe. Takim środkiem jest udzielenie pomocy prawnej z urzędu. Por. orzeczenie SN z dnia 23 września 1964 r., II PZ 46/64, LEX nr 852453. Zob. także postanowienie SN z dnia 14 stycznia 2002 r., I PZ 99/01, OSNP 2004, nr 4, poz. 66; uzasadnienie postanowienia SN z dnia 10 października 2003 r., II CK 161/03, LEX nr 148620.

wania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Uważam jednak, że ferowany postulat nie burzy ustawowej konstrukcji, a wręcz przeciwnie, uzupełnia ją i częściowo przenosi na etap procedowania organu myśl wyrażoną w cytowanym art. 45 ust. 1 Konstytucji RP w przedmiocie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Nie tylko jednostki ubogie czy nieporadne, ale każdy uczestnik postępowania zainteresowany jest sprawiedliwym rozstrzygnięciem. Rzeczywistość, z którą się spotykamy w praktyce, jest skrajnie różna od założeń ustawowych.

Decyzje, które zapadają w indywidualnych sprawach, często są wadliwe, co wymusza skorzystanie przez obywatela z drogi sądowej. Ten trakt dla osób nieporadnych życiowo bywa często drogą krzyżową, co nie powinno dziwić, ponieważ obecnie rozwiązania proceduralne bywają niezrozumiałe nawet dla zawodowych pełnomocników, a co dopiero dla laików.

W tym kontekście sytuacyjnym uważam, że po należałoby uchwalić odrębny akt normatywny, który w sposób wyczerpujący regulowałby kwestie instytucji pomocy prawnej świadczonej z urzędu, włącznie z jasno sprecyzowanym katalogiem obowiązków i uprawnień pełnomocnika. Przedmiotowy akt prawny miałby postać rozwiązania kompleksowego i regulowałby kwestie zarówno na gruncie prawa cywilnego, jak i administracyjnego. Należy przyjąć, że przedstawiona propozycja z uwagi na jej charakter i zakres pozostanie zapewne wyłącznie postulatem teoretycznym.

Niemniej jednak wydaje się, że na gruncie instytucji pełnomocnika z urzędu możliwe jest wysunięcie realnych i praktycznych postulatów *de lege ferenda*. Za możliwe i wskazane uważam inkorporowanie tak na grunt k.p.a., jak i p.p.s.a. rozwiązania wyrażonego w art. 117 § 5 k.p.c. Konstrukcja ta daje możliwość ustanowienia pełnomocnika z urzędu i pokrycie kosztów jego działania ze środków Skarbu Państwa nawet w przypadku, w którym wprowadzie uczestnik postępowania nie jest *stricto* osobą ubogą, lecz należy do wspomnianej kategorii 16% społeczeństwa. W szczególności, jeżeli stan faktyczny i prawny sprawy jest skomplikowany, a sposób formułowania przez stronę skarg i wniosków świadczy o tym, że nie jest ona w stanie w sposób wystarczający wyartykułować swojego stanowiska procesowego i prawidłowo zadbać o stan swojej sprawy<sup>13</sup>. Uprawnienie przyznania pomocy prawnej z urzędu posiadałby zarówno organ na etapie postępowania administracyjnego, jak i sąd na etapie postępowania sądoadministracyjnego, którym to podmiotom pozostawić należałoby pewien luz decyzyjny, podobnie jak przy instytucji z art. 117 § 5 k.p.c.

Na marginesie należy wskazać, że taryfowe koszty działania profesjonalnego pełnomocnika w postępowaniu administracyjnym są niewielkie<sup>14</sup>, tym samym sytuacja bu-

<sup>13</sup> *A contrio* teza postanowienia SA w Krakowie z dnia 21 listopada 2012 r., sygn. akt I S 122/12, LEX nr 1236867.

<sup>14</sup> Por. § 18 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawach opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz.U. Nr

dżetowa Skarbu Państwa nie ucierpiałaby na proponowanych zmianach. W mojej ocenie taki stan rzeczy przybliżyłby nas do tego, o czym często zapominamy w kontekście bardzo sformalizowanych postępowań, że celem nie powinno być samo rozstrzygnięcie, ale sprawiedliwe rozstrzygnięcie sprawy.

Orzeczenie powinno być nie tylko poprawne merytorycznie oraz formalnie, ale przede wszystkim sprawiedliwe, i tylko takie rozstrzygnięcie sprawy osoby ubogiej, nieporadnej prowadzić będzie do pogłębiania zaufania obywateli do władzy publicznej, jej instytucji i organów.

---

163, poz. 1348 ze zm.). Zob. także § 13 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 28 września 2002 r. w sprawach opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenie przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).