

Przedmowa

Pomimo niemal dziesięcioletniego już obowiązywania ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹ i funkcjonowania instytucji nazwanej prawem pomocy nie zostało dotąd opublikowane opracowanie poświęcone analizie genezy i rozwoju tej instytucji. Tymczasem, powołanie do życia autonomicznej instytucji zwalniania od kosztów i ustanawiania pełnomocnika w postępowaniu sądownoadministracyjnym miało istotne znaczenie. Zauważyć bowiem trzeba, że od odrodzenia polskiego sądownictwa administracyjnego po wojnie, co nastąpiło dopiero w 1980 r., aż do końca 2003 r. ustawodawca nie powołał do życia przepisów, które w sposób właściwy wyłączenie postępowaniu sądownoadministracyjnemu, regulowałyby procedurę zwalniania od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika z urzędu.

Uchwalenie w 2002 r. ustaw wprowadzających dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne stanowiło realizację obowiązku, wynikającego m.in. z art. 236 ust. 2 Konstytucji RP. Zakresem prac legislacyjnych związanych z reformą sądownictwa administracyjnego objęte zostały kwestie ustroju sądownictwa administracyjnego, postępowania przed sądem administracyjnym obu instancji oraz uregulowań o charakterze przechodnim. Wprowadzenie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, w zrozumiały sposób wiązało się z koniecznością dokonania istotnych zmian związanych z uregulowaniem jego ustroju oraz procedurami związanymi z jego funkcjonowaniem². Analiza treści projektów ustaw wprowadzających sądownictwo dwuinstancyjne prowadzi do wniosków, iż intencją ustawodawcy było powołanie do życia przepisów opartych na kierunkach wytyczonych w postanowieniach Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wartości i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Konstytucji RP, a także z uwzględnieniem unijnych standardów procedury wynikających z zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy oraz orzecznictwa organów międzynarodowych. Jak podkreślano, celem, który ustawodawca zamierzał osiągnąć tworząc ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi było przede wszystkim zapewnienie ochrony szeroko rozumianych praw człowieka³. W toku procesu legislacyjnego podkreślano też potrzebę uwzględnienia wymagań prawnych związanych z racjonalnie ukształtowanym dostępem do sądu, a także wskazywano na doniosłość problematyki wpisów sądowych stanowiących próg fiskalny dostępu do sądu oraz kwestii ponoszenia kosztów sądowych w sprawach są-

¹ Ustawa z 30.8.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.

² Uzasadnienie Projektu ustawy Sejmu RP IV kadencji, Druk sejmowy Nr 19, www.sejm.gov.pl.

³ Uzasadnienie Projektu ustawy Sejmu RP IV kadencji, Druk sejmowy Nr 19, www.sejm.gov.pl.

dowoadministracyjnych, jak też zapewnienia fachowej pomocy prawnej skarżącym dołkniętym – jak wskazywano wprost – ubóstwem⁴.

Uwzględniająca tak definiowane standardy ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi weszła w życie z dniem 1.1.2004 r., a wraz z nią obowiązywać zaczęła w postępowaniu sądownoadministracyjnym instytucja nazwana prawem pomocy. W okresie kilku lat od wprowadzenia instytucji prawa pomocy zauważalna stała się stopniowa rezygnacja, z powszechnej początkowo praktyki, przenoszenia na grunt postępowania sądownoadministracyjnego utartych schematów, właściwych procedurze zwalniania od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika „z urzędu” w postępowaniu cywilnym. Sądy administracyjne wypracowały bowiem własne, odpowiadające realiom postępowania sądownoadministracyjnego stanowiska i poglądy, które wyrażane są w postanowieniach wydawanych w toku postępowania w sprawie prawa pomocy.

Nie sposób nie zauważyć, że w praktyce obserwowane są tendencje do swoistego marginalizowania roli instytucji prawa pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a także rozbieżności w definiowaniu samego celu jakiemu instytucja ta ma służyć. Uwagę zwraca również postrzeganie instytucji prawa pomocy, przez pryzmat historycznych uwarunkowań tej instytucji w procedurze sądownoadministracyjnej, a także na brak szerszego zainteresowania tą problematyką w literaturze przedmiotu. Zauważyć należy również, że na przeobrażenie modelu stosowania prawa wpłynęło także przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, dotychczasowy porządek prawny został bowiem wzbogacony o regulacje unijne. Tymczasem Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, a wraz z nim instytucja prawa pomocy weszły w życie jeszcze przed dniem 1.5.2004 r. Z tego też powodu celowe wydało się udzielenie odpowiedzi na pytanie w jakim zakresie instytucja prawa pomocy uwzględni standardy unijne w zakresie efektywności dostępu do sądu, racjonalizacji wykorzystywania procedur sądowych oraz dążenia do zmniejszania obciążenia sędziów.

To właśnie wskazane uwarunkowania, oraz podkreślana w toku procesu legislacyjnego potrzeba racjonalnego ukształtowania dostępu do sądu administracyjnego, sprawiają, że zasadnicze znaczenie dla zrozumienia istoty prawa pomocy ma rozważenie tej procedury – zwalniania od obowiązku ponoszenia kosztów sądowych w sprawach sądownoadministracyjnych oraz zapewniania stronom tych postępowań bezpłatnej i fachowej pomocy prawnej – jako elementu realizacji prawa do sądu. Prawidłowa i rzetelna ocena istniejących rozwiązań uwzględnić musi zatem, zarówno doświadczenia minionych lat, jak i cele realizacji, których instytucja ta ma służyć.

Zasadnicze znaczenie ma przede wszystkim wskazanie miejsca prawa pomocy w ogólnej koncepcji prawa do sądu. Podkreślenia jednak wymaga, że prezentowana analiza istoty prawa do sądu ma charakter – jedynie – wprowadzający, a jej przedmiot stanowią w zasadzie gwarancje z tym prawem związane. Poczynione ustalenia pozwalają ukazać prawo pomocy jako element służący zapewnieniu dostępu do sądu, a więc – realizacji prawa do uruchomienia procedury sądowej przed niezależnym, bezstronnym i niezawisłym organem.

⁴Opinia z 10.2.2002 r. o projektach ustaw reformujących system sądownictwa administracyjnego (projekty prezydenckie stanowiące Druki sejmowe Nr 18, 19, 20 i projekty poselskie stanowiące Druki sejmowe Nr 77, 78, 78a, 79), www.sejm.gov.pl.

W następnej kolejności, podjęto próbę wyjaśnienia na ile przepisy ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi konkretyzują konstytucyjną zasadę prawa do sądu. Aby udzielić odpowiedzi na tak sformułowane pytanie należało zdefiniować zakres pojęciowy instytucji prawa pomocy. Choć nie budzi wątpliwości, że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w art. 239 ust. 4, wprowadza tzw. definicję nawiasową prawa pomocy, jednak analiza orzecznictwa sądowego i referendarzy sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych prowadzi do wniosku, że definicja ta rodzi niekiedy pewne wątpliwości. W tym kontekście, za szczególnie nurtujące uznać należało pytania o ocenę omawianego rozwiązania prawnego pod kątem realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu.

Zważywszy na tradycje omawianego rozwiązania, dla określenia istoty prawa pomocy konieczne stało się także nawiązanie do doświadczeń lat ubiegłych. Zauważyć bowiem należy, że genezy omawianej instytucji upatrywać można już w regulacjach z okresu zaborów kiedy pruskie ustawodawstwo wprowadziło tzw. prawo ubogich⁵, a także w okresie XX-lecia międzywojennego, kiedy polski ustawodawca po raz pierwszy nadał nazwę instytucji regulującej kwestię zwolnienia od opłat oraz ustanowienia adwokata w postępowaniu przed sądem administracyjnym. W tym zakresie zweryfikować należało trafność prezentowanych w doktrynie i judykaturze poglądów o tożsamości instytucji prawa pomocy i powołanego do życia w 1932 r. prawa ubogich. Ustalenia wymagało zatem przede wszystkim, czy nadana tej instytucji nazwa – prawo ubogich – zważywszy na treść objętych nią przepisów była adekwatna. Zastanowienia wymagało również czy istota ówczesnych i współczesnych rozwiązań rzeczywiście jest tożsama, jak również czy i w jakim zakresie nawiązania do nieobowiązującej już terminologii uznać należy za uzasadnione i prawidłowe.

Procedurę zwalniania od kosztów sądowych i ustanawiania pełnomocnika w postępowaniu przed sądem administracyjnym charakteryzują jednocześnie bogate tradycje wywodzące się z procedury cywilnej, stąd też dla zdefiniowania celów do realizacji, których powołano prawo pomocy, konieczne było odniesienie do rozwiązań właściwych tej procedurze. Wreszcie też całościowe omówienie poruszanej w prezentowanym opracowaniu problematyki wymagało również nawiązania do standardów wypracowanych w innych Państwach Członkowskich Unii Europejskiej.

Odłącznym elementem, koniecznym jednak dla ukazania pełnej problematyki instytucji prawa pomocy, w kontekście gwarancji prawa do sądu, stała się ocena rozwiązania instytucjonalnego, jakim było powołanie referendarzy sądowych w wojewódzkich sądach administracyjnych. Zwrócić bowiem należy uwagę, że faza postępowania referendarza sądowego w wojewódzkim sądzie administracyjnym, jakkolwiek fakultatywna, to jednak w znacznej mierze stanowi zasadniczy element postępowania w sprawie prawa pomocy. Celowe zatem wydało się odniesienie do tego rozwiązania, jako służącego umocnieniu realizacji prawa do sądu.

Kompleksowe omówienie problematyki instytucji nazwanej prawem pomocy musi ponadto uwzględniać również jej funkcję fiskalną i społeczną. Z tego powodu konieczne stało się zwrócenie uwagi na fakt, że przyznanie zwolnienia od kosztów sądowych, jak

⁵ W. Maisel, *Wojewódzkie sądy administracyjne w Drugiej Rzeczypospolitej*, Warszawa–Poznań 1976, s. 119.

również ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika nie pozostaje bez wpływu na inne dziedziny życia społecznego. Rozważania dotyczące wspomnianego aspektu prawa pomocy znajdują wyraz przy dokonywaniu wykładni celowościowej przepisów regulujących zasady przyznawania pomocy udzielanej w ramach omawianej instytucji. W orzecznictwie sądów, nie tylko administracyjnych, podkreśla się, że koszty udzielanej tą drogą pomocy, w istocie przerzucane są na podatnika, a więc ponoszą je wszyscy obywatele. Dlatego też ważne wydawało się zbadanie, czy obowiązujące przepisy maksymalnie ograniczają przypadki nadużyć, tj. sytuacji gdy prawo pomocy uzyskują jednostki niebędące w istocie adresatami prawa pomocy, a więc takie, które w rzeczywistości posiadają środki wystarczające na pokrycie kosztów związanych ze swoim udziałem w postępowaniu.

Upředzając zasadnicze rozważania poświęcone instytucji nazwanej prawem pomocy celowe wydaje się podkreślenie faktu, że przedstawione w prezentowanym opracowaniu refleksje stanowią rezultat wieloletnich doświadczeń, badań, jak również przemyśleń, które z uwagi na uwarunkowania praktyczne (ewolucja orzecznictwa, nowelizacja przepisów) wielokrotnie były weryfikowane. Podstawę zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu opisów, ocen, jak również formułowanych w nim propozycji zmian stanowią nie tylko regulacje prawne i poglądy doktryny, ale w zasadniczej mierze dorobek orzeczniczy sądów administracyjnych. Spostrzeżenia judykatury okazały się szczególnie istotne, z uwagi na konkretnie fakty, które orzecznictwo sądownoadministracyjne doskonale obrazuje. Wiele spostrzeżeń i informacji zostało wyciągniętych i zgromadzonych również w oparciu o własne obserwacje i doświadczenia związane z praktycznym funkcjonowaniem i ewolucją instytucji prawa pomocy. Okoliczność ta wydaje się o tyle warta podkreślenia, że można ją postrzegać jako pewnego rodzaju gwarancję, iż przedstawione w niniejszym opracowaniu fakty, ich oceny, a także propozycje zmian, w sposób optymalny uwzględniają współczesne realia. Intencją prezentowanej pracy było wywiązanie się z ciężących zasadniczo na wszystkich autorach prac naukowych obowiązków, które w tym przypadku sprowadzały się z jednej strony do dokonania oceny instytucji prawa pomocy, z drugiej natomiast strony wyrażały się w powinności wskazania koncepcji usprawnienia tej instytucji, poprzez wyeliminowanie ewentualnych, dostrzeżonych problemów.

Warszawa, lipiec 2013 r.

Maria Grzymisławska-Cybulska