

INSTYTUT NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA  
RULE OF LAW INSTITUTE



*Marek Siudowski*

PRAWO DO SĄDU

Raport z monitoringu ochrony praw podstawowych w Polsce

ACCESS TO JUSTICE

Monitoring Report on Protection of Fundamental Rights in Poland

Grudzień 2006 / December 2006



Niniejszy raport został opublikowany dzięki pomocy finansowej  
Unii Europejskiej



INSTYTUT NA RZECZ PAŃSTWA PRAWA  
RULE OF LAW INSTITUTE



*Marek Siudowski*

PRAWO DO SĄDU

Raport z monitoringu ochrony praw podstawowych w Polsce

ACCESS TO JUSTICE

Monitoring Report on Protection of Fundamental Rights in Poland

Grudzień 2006 / December 2006



Niniejszy raport został opublikowany dzięki pomocy finansowej  
Unii Europejskiej

Raport wydano w ramach projektu:

**„Enhancing the Capacity of the Rule of Law Institute to Monitor, Promote and Protect Fundamental Rights in Eastern Poland”** w ramach szerszego programu Komisji Europejskiej: „Działania wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego w krajach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku”.  
"Actions in support of civil society in the Member States which acceded to the European Union on the 1st May 2004".

Koordynator Programu Monitoringu: Marzena Rzeszót

© Copyright by Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa  
Nakład 400 egz.

***Autor: Marek Siudowski***

***Redakcja: Tomasz Sieniow, Delaine R. Swenson***

Tłumaczenie: Marzena Rzeszót, Bartek Sobala i Anna Węglarz

## *SPIS TREŚCI/ TABLE OF CONTENTS*

### WERSJA POLSKA/POLISH VERSION

I.	Wprowadzenie .....	4
II.	Zakres prawa do sądu.....	6
III.	Realizacja prawa do sądu w Polsce.....	9
	1. Wysokość opłat w postępowaniu cywilnym na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a prawo dostępu do sądu.....	9
	2. Dostęp do pomocy prawnej w sprawach z wyboru oraz realizacja prawa ubogich, a prawo do sądu.....	12
	3. Szybkości postępowania, a w szczególności czasu egzekucji należności w obrocie gospodarczym.....	23
IV.	Podsumowanie.....	28

### ENGLISH VERSION/ WERSJA ANGIELSKA

I.	Introduction .....	29
II.	Scope of the Right of Access to Justice .....	31
III.	Implementing the right of access to justice in Poland .....	34
	1. The impact of costs of civil proceedings on court accessibility, according to the Act of July 28, 2005 on the court costs in civil cases. ....	34
	2. Access to legal advice concerning cases of choice and the implementation of the right to a fair trial of indigent individuals.....	37
	3. Length of court proceedings, especially in case of collection of debts in business cases.....	47
IV.	Conclusions .....	52

## *PRAWO DO SĄDU*

### **I. Wprowadzenie**

Rozważania i dyskusje na temat prawa do sądu są na początku XXI wieku jak najbardziej konieczne i uzasadnione. Obserwacja faktów dowodzi bowiem, że to podstawowe prawo człowieka jest często kontestowane i w skrajnych przypadkach ulega ograniczeniu, a nawet wykluczeniu na rzecz innych wartości. Wspomnieć tu można chociażby toczące się wiele lat, zakończone wreszcie wyrokiem Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych, spory prawne dotyczące prawa do sądu osób podejrzanych o terroryzm, uwięzionych w więzieniu Guantanamo. Współczesne społeczeństwa stoją w obliczu konfliktu wartości, których jednoznaczne rozwiązanie nawet w najbardziej ugruntowanych demokracjach światowych, nie jest łatwe. Powstaje konflikt między prawem do bezpieczeństwa, a prawem do wolności wypowiedzi, głoszenia nawet bardzo kontrowersyjnych poglądów, prawem do wolności religijnych i w końcu prawem do sądu. Istnieje, więc głęboki spór o wolności i prawa podstawowe.

Jak zauważa prof. Marek Safjan – obecnie w polskiej rzeczywistości nie spieramy się, czy określone prawa i wolności mają być uznane za uniwersalne i podlegać ochronie, ale o to, gdzie przebiegają subtelne niekiedy granice między nimi, jak je zrównoważyć, kiedy pozostają w wyraźniej opozycji i nie dają się w pełni urzeczywistnić. Ściągnięcie, więc konstytucyjnych idei prawnych – w tym idei prawa do sądu, z niedostrzegalnych dla zwykłego obywatela wyżyn systemu prawa na poziom, gdzie odbywają się starcia o wartości określające sytuację prawną jednostki, jest dziś konieczne. Niniejszy raport przedstawia realizację idei prawa do sądu właśnie na tym podstawowym poziomie.

Realizacja prawa do sądu jest zagadnieniem o tyle istotnym, że dotyczącym każdego obywatela. W obecnej rzeczywistości, we współczesnym państwie prawa, ostatecznym rozjemcą sporów stają się bowiem sądy, co jest zresztą konsekwencją postępującej jurydyzacji wszystkich dziedzin życia, powszechności zasady legalizmu i braku bardziej wiarygodnych metod rozstrzygnięcia sporów. Obecnie rola sądu w życiu każdego obywatela stale rośnie. Na wokandy trafiają sprawy, które kilka lat temu znane były obywatelowi Polski

z doniesień mediów amerykańskich. Sądy decydują o zgodzie na eutanazję, rozstrzygają spory czy lepiej byłoby się urodzić, czy nie urodzić (roszczenia „*wrongful life*”), sprawy odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej za ustanowienie bezprawnego prawa, etc. Zakres kognicji sądów stale się poszerza. W tej sytuacji odpowiedź na pytanie, jak właściwie powinno być ukształtowane prawo dostępu do sądu jest nader istotna.

## II. Zakres prawa do sądu

W literaturze przedmiotu, co zresztą w pełni potwierdził w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny<sup>1</sup>, wskazuje się trzy zasadnicze elementy składające się na prawo do sądu. Są to:

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem – organem o określonej charakterystyce (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia danej sprawy przez sąd”.

Prawo do sądu, choć swój bezpośredni wyraz znalazło dopiero w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., przynajmniej od 1989 r. traktowane było jako element polskiego systemu prawnego. Znajdowało ono wyraz w ratyfikowanych przez Polskę normach prawa międzynarodowego: art. 14 ust. 1 zd. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 6 ust. 1 zd. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela. Na tle przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r.<sup>2</sup> podstawy normatywnej prawa do sądu upatrywano w art. 1 w związku z art. 56 ust. 1 tych przepisów<sup>3</sup>. Stanowiło ono zatem element zasady demokratycznego państwa prawnego i było rozumiane jako dyrektywa dla ustawodawcy, by wydane wcześniej przepisy wyłączające sądową ochronę praw obywateli dostosować do konstytucyjnej zasady. Jednocześnie zasada prawa do sądu miała stanowić wskazówkę interpretacyjną przy wykładni obowiązujących przepisów<sup>4</sup>.

W Konstytucji z 1997 r. prawo do sądu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 45 ust.1, zgodnie z którym “każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Przepis

---

<sup>1</sup> K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 299.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 84, poz. 426.

<sup>3</sup> Por. orzeczenia TK: sygn. K. 3/91 i K. 8/91, OTK w 1992 r., cz. I, s. 31-35, s. 81-84, K. 14/96, OTK ZU Nr 2/1997, poz. 16.

<sup>4</sup> Por. M. Wyrzykowski, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, Warszawa 1998, s. 81.



ten, zamieszczony w rozdziale poświęconym wolnościom i prawom osobistym człowieka i obywatela, jest źródłem prawa podmiotowego przysługującego jednostce. Miejsce art. 45 w systematyce konstytucji wskazuje na autonomiczny charakter prawa do sądu. Nie jest ono jedynie instrumentem umożliwiającym wykonywanie innych praw i wolności konstytucyjnych, lecz ma być samoistny i podlega ochronie niezależnie od naruszenia innych praw podmiotowych<sup>5</sup>. Konstytucyjna formuła prawa do sądu ma także inne znaczenie; stanowi zasadę prawa konstytucyjnego i w tym sensie jest dyrektywą tworzenia prawa i dyrektywą interpretacyjną. Poza art. 45 ust. 1 Konstytucji, powszechnie uważanym za normę statuującą prawo do sądu, wśród przepisów decydujących o kształcie tego prawa w polskim systemie prawnym wskazuje się także na art. 77 ust. 2 Konstytucji, który ujmuje prawo do sądu niejako w formule negatywnej. Jest to adresowany do ustawodawcy zakaz stanowienia przepisów, które zamykałyby komukolwiek drogę sądową do dochodzenia naruszonych wolności i praw. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne tylko na podstawie wyraźnego postanowienia konstytucyjnego. Ustawodawca zwykły nie może w sposób arbitralny pozbawiać prawa do sądu<sup>6</sup>.

Na kształt prawa do sądu składają się także: art. 173 Konstytucji głoszący niezależność sądów i trybunałów, art. 177 wprowadzający domniemanie właściwości sądów powszechnych we wszystkich sprawach z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych do właściwości innych sądów oraz art. 178 konstytucji, stanowiący o niezawisłości sędziów<sup>7</sup>.

Podkreśla się, że regulacja prawa do sądu w Konstytucji RP czyni zadość standardom wynikającym z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który to przepis – stanowiąc zasadę należytego, rzetelnego postępowania – nie narzuca jednolitego wzorca procedury przed organami państwowymi poszczególnych państw<sup>8</sup>. W doktrynie zaznacza się nawet, iż konstytucyjne ujęcie prawa do sądu ma szerszy zasięg niż standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka, gdyż nie zawarto w nim ograniczenia przedmiotowego, w sensie powiązania go z konkretną kategorią spraw .

---

<sup>5</sup> Por. A. Wróbel, Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego, Przegląd Sejmowy z 2000 r., nr 1, s. 208.

<sup>6</sup> por. K. 28/97, OTK ZU Nr 4/1998, poz. 50, s. 300; K. 1/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 3, s. 45; K. 20/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 5, s. 71.

<sup>7</sup> Por. K. 1/98, OTK ZU Nr 1/1999, poz. 3, s. 45; J. Oniszczyk, Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, 1999, nr 2-3, s. 83 i n. i tam analizowane orzeczenia.

<sup>8</sup> por. A. Redelbach, Sądy a ochrona praw człowieka, Toruń 1999, s. 247- 248.

Wreszcie, prawo do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego znalazło odzwierciedlenie w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 47 KPP:

- Każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule.
- Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.
- Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Choć Karta wciąż nie ma wiążącego charakteru, jednak można ją uznać za wyraz woli dalszego promowania wspierania ochrony praw podstawowych na poziomie wspólnotowym, a w szczególności wspierania prawa dostępu do sądu.

### **III. Realizacja prawa do sądu w Polsce**

Realizację prawa do sądu, w szczególności w aspekcie prawa dostępu do sądu, można oceniać na wielu płaszczyznach. Zagadnienie to w raporcie przedstawiono w następującym ujęciu:

- Wysokości opłat w postępowaniu cywilnym na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych,
- Dostępu do pomocy prawnej w sprawach z wyboru oraz realizacji prawa ubogich,
- Szybkości postępowania, a w szczególności czasu egzekucji należności w obrocie gospodarczym.

#### **1. Wysokość opłat w postępowaniu cywilnym na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, a prawo dostępu do sądu.**

Od dnia 2 marca 2006 r. obowiązuje w Polsce nowa ustawa określająca wysokość opłat, jakie ponieść muszą strony postępowania cywilnego. W sposób istotny wysokość ponoszonych kosztów, w szczególności przez stronę inicjującą postępowanie cywilne, ma wpływ na dostęp do sądu. Konieczność uiszczenia opłaty może bowiem stanowić przeszkodę w realizacji tego prawa przez niektóre podmioty. W tym aspekcie istotne jest zatem również określenie zasad zwalniania stron od ponoszenia opłat. Kwestie te reguluje ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która zastąpiła dotychczasową ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Jeżeli obowiązujące przepisy powołują się na przepisy ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych albo odsyłają ogólnie do tych przepisów, stosuje się odpowiednie przepisy nowej ustawy.

W sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się, do czasu zakończenia postępowania w danej instancji, dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych. Natomiast w sprawach egzekucyjnych wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, tj. przed 2 marca b.r., dotychczasowe przepisy o kosztach sądowych stosuje się aż do zakończenia tego postępowania.

Celem obszernej ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest generalnie obniżenie opłat sądowych. Cel ten został osiągnięty, co ocenić

należy pod kontem dostępu do sądu pozytywnie. Niektóre jednak sprawy podrożały. W rezultacie niektóre z przepisów mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności ze standardami wyznaczonymi w zakresie dopuszczalnej wysokości kosztów sądowych przez Trybunał w Strasburgu<sup>9</sup>.

Przed wszystkim zmniejszeniu uległ wpis wnoszony w sprawach majątkowych (5-8 proc. wartości przedmiotu sporu) oraz tzw. "opłata stosunkowa" (5 proc. wartości, czyli od 30 zł do 100 tys. zł). Podrożały jednak spory pracowników z pracodawcami. Dlatego też wniesienie sprawy o odszkodowanie sięgające 50 tys. zł wymaga uiszczenia wpisu wynoszącego 5 proc. żądanej kwoty. Oprócz tego wniesienie apelacji, zażalenia lub skargi wymaga dodatkowej dopłaty w wysokości 30 zł. Jak pokazuje praktyka, co sygnalizują związki zawodowe, z powodu wysokich opłat w sądach pracy wielu pracowników rezygnuje z pozwu, bądź zmniejsza wielkość roszczenia. OPZZ zapowiada zaskarżenie przepisów do Trybunału Konstytucyjnego.

Pod rządami poprzedniej ustawy, zgodnie z art. 263 kodeksu pracy, postępowanie w sprawach o roszczenia ze stosunku pracy było wolne od opłat sądowych. Obecnie jeżeli roszczenia pracownika przekraczają kwotę 50 tys. zł, wówczas pracownik musi wnieść opłatę (dawniej wpis stosunkowy) w wysokości 5 proc. wartości przedmiotu sporu. Wpis nie może być niższy niż 30 zł i nie może być wyższy niż 100 tys. zł. Niezależnie od tego, jakiej kwoty pracownik domagał się w sądzie, każdy musi zapłacić 30 zł opłaty podstawowej, jeżeli odwołuje się do sądu drugiej instancji. Z danych Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w stosunku do lat ubiegłych znacząco spadła liczba spraw trafiających do okręgowych i apelacyjnych sądów pracy. Możliwe, że jest to skutkiem wprowadzenia niewielkich opłat za odwołania od wyroków sądów pierwszej instancji i wpisów stosunkowych od bardzo wysokich roszczeń.

Polskie sądy pracy załatwiają ok. 250 tys. spraw rocznie. Naruszanie prawa pracy to przeważnie nieterminowe wypłaty wynagrodzeń, brak ewidencji czasu pracy, czy zwalnianie pracowników w niezgodny z prawem sposób. Ocenic należy, że sytuacja prawna pracowników i ubezpieczonych uległa pogorszeniu wraz ze zmianą przepisów o kosztach sądowych. W związku z rygoryzmem jakie wprowadza nowa ustawa o kosztach sądowych

---

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału z 26.07.2005 r. w połączonych sprawach Jedamski and Jedamska p. Polsce (73547/01), Kniat p. Polsce (71731/01), Podbielski i PPU Polpure p. Polsce (39199/98) (nałożenie na strony obowiązku pokrycia kosztów sądowych stanowiło nieproporcjonalne ograniczenie przysługującego im prawa dostępu do sądu – naruszenie art. 6 § 1).

w sprawach cywilnych i zmianami w kodeksie postępowania cywilnego zdarza się, że drobna pomyłka w rachunkach zamyka pracownikom drogę do sądu. Jeśli reprezentujący stronę adwokat uiszczy zbyt niską opłatę za apelację, sąd odrzuca pismo. W takim przypadku z racji tego, że strona reprezentowana jest przez fachowego pełnomocnika, sąd nie wzywa do uzupełnienia braku. Konkluzja ta dotyczy zresztą wszystkich rodzajów spraw cywilnych, w których strona reprezentowana jest przez profesjonalnego pełnomocnika. Jest to z pewnością negatywny dla stron skutek obowiązujących od 2 marca 2006 r. ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych i zmienionego kodeksu postępowania cywilnego. W założeniu zmiany te miały usprawnić procedurę, skrócić czas rozpatrywania sprawy, rozładować zatory w sądach. Niestety, w związku z tym, że nowe przepisy są nieprecyzyjne i dopuszczają różnorakie interpretacje, zmiany nie przyniosły spodziewanych rezultatów i w konsekwencji w wielu przypadkach, gdy pismo pełnomocnika zostało odrzucone bez merytorycznego rozpoznania sprawy, skutkowało ograniczeniem prawa do sądu dla reprezentowanego obywatela. Przez niespełna rok obowiązywania ustawy Sąd Najwyższy już w kilkunastu orzeczeniach musiał interpretować zmienione przepisy. Problemy ze zrozumieniem nowych przepisów mają nawet profesjonaliści. Najbardziej uderzają one jednak w najuboższych, często zamykają im drogę do sądu i uzyskania wyroku. W praktyce nie było jasne, czy strona całkowicie zwolniona z kosztów uiszczać ma jakiegokolwiek opłaty związane z postępowaniem. Dopiero orzecznictwo sądów ustaliło, że nawet zwolniony z kosztów musi ponosić opłatę podstawową. Opłacenie 30 zł ryczałtu należy się w sprawach z zakresu prawa pracy wyłącznie od apelacji, zażalenia, skargi kasacyjnej i skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia.

W sytuacji, gdy pracodawca występuje przeciwko pracownikowi, np. o odszkodowanie za szkodę, jaką mu wyrządził nowa ustawa również rodzi spory interpretacyjne, co do tego jakie opłaty ponoszą tacy pracodawcy. Praktyka wskazuje, że pracodawca uiszczyć powinien opłatę stosunkową. O tym, że przepisy nowej ustawy mogą ograniczać prawo do sądu przekonuje, stanowiące wyraz skrajnego formalizmu, orzeczenie Sądu Najwyższego z 22 listopada 2006 r. Sąd Najwyższy potwierdził wówczas, że apelacja wpłacającego, który nie zaokrąglił opłaty do pełnego złotego podlega odrzuceniu.

Nowa ustawa określa zasady zwrotu, zwalniania oraz umarzania kosztów (z uwzględnieniem systemu ratalnego i prolongacji zapłaty należności sądowych). Pozytywnie należy ocenić fakt, że ustawodawca w jednym akcie prawnym uregulował

zagadnienie wszelkich kosztów sądowych w sprawach cywilnych. W praktyce jednak ustawę tę stosować można jedynie w połączeniu z regulacją kodeksu postępowania cywilnego odnoszącą się do wymogów formalnych pism procesowych, w szczególności tych wnoszonych przez profesjonalnych pełnomocników.

## **2. Dostęp do pomocy prawnej w sprawach z wyboru oraz realizacja prawa ubogich, a prawo do sądu.**

Prawo dostępu do sądu wiąże się nierozdzielnie z możliwością skorzystania przez stronę postępowania cywilnego, karnego czy administracyjnego z pomocy prawnej fachowego pełnomocnika, obrońcy. Sytuacja faktyczna osoby podejrzanej w sprawach karnych, w szczególności pozbawionej wolności na skutek zastosowania tymczasowego aresztowania, wymaga dla realizacji prawa do sądu – skorzystania z prawa do obrony, które w zakresie formalnym i materialnym zapewnić może tylko pomoc adwokata. Również skomplikowane przepisy prawa procesowego w sprawach cywilnych, a w szczególności gospodarczych sprawiają, że gwarancją prawa do sądu jest dla strony częstokroć możliwość skorzystania z pomocy fachowego pełnomocnika. Skargi wniesione przed Europejski Trybunał Praw człowieka, dotyczące przymusu adwokackiego w postępowaniu kasacyjnym, rzucają wkrótce więcej światła na kwestię dostępu do sądu<sup>10</sup>.

a. Z pewnością czynnikiem wpływającym na dostęp do usług adwokackich, czy radcowskich jest liczebność osób uprawnionych do świadczenia tych usług. Na listach adwokatów wpisanych jest obecnie 7 941 osób (stan na 2006 r.). W kancelariach adwokackich zawód wykonuje 5 514 adwokatów, w zespołach adwokackich 225 adwokatów, w innych formach (spółki) zawód wykonuje 454 adwokatów, zaś pozostała ilość to adwokaci nie wykonujący zawodu (radcowie prawni, pracownicy nauki, a także emeryci). Według danych przedstawianych przez Naczelną Radę Adwokacką w Polsce jeden adwokat przypada w przybliżeniu na 5,5 tysiąca mieszkańców. Porównawczo podać można, że we Francji zawód adwokata wykonuje ponad 47 000 osób (jeden na ok. 1275 mieszkańców), w Hiszpanii 114 139 (1/350), w Holandii 13 600 (1/1210) na, w Szwecji 5 400 (1/1650).

---

10 Staroszczyk p. Polsce (59519/00) – Adwokat z urzędu nie wywiązał się z obowiązku reprezentacji i odmówił wniesienia kasacji do Sądu Najwyższego w sytuacji przymusu adwokackiego. Siałkowska p. Polsce (8932/05) (odmowa wniesienia kasacji przez adwokata z urzędu).

Mając na względzie potrzebę zwiększenia liczby adwokatów wykonujących zawód, do którego główną drogą jest odbycie aplikacji adwokackiej i zdanie egzaminu adwokackiego oraz realizując zapisy zmienionej w 2005 r. ustawy o adwokaturze – samorząd adwokacki zgodnie z uchwalonym w dniu 28 września 2002 r. Regulaminem konkursu na aplikację adwokacką sukcesywnie zwiększa liczbę przyjmowanych nowych aplikantów. Przed konkursem na aplikację adwokacką, który odbył się 10 grudnia 2005 r. aplikację adwokacką odbywało 611 osób. Po konkursie liczba ta wzrosła o 957 osób. Na koniec 2005 r. aplikację adwokacką odbywało 1 568 osób. W 2006 r. w wyniku konkursu na aplikację adwokacką przeprowadzonego w dniu 8 lipca 2006 r. aplikację rozpoczęło kolejne 885 osób. Obecnie zatem liczba aplikantów wynosi 2 453.

Aktualnie zawód radcy prawnego wykonuje 21 497 osób, z czego 10 270 osób pracuje w ramach stosunku pracy, a 6 805 osób wykonuje zawód w ramach kancelarii prawnych. Pozostałą grupę stanowią osoby zatrudnione na innych (nie radcowskich) stanowiskach pracy oraz emeryci i renciści. Samorząd kształci i szkoli ponad 4 000 aplikantów. Wskaźnik przyjęć na aplikację radcowską kształtował się do 2005 r. na poziomie 25-30% osób przystępujących do konkursów. W samym 2006 r. na aplikację radcowską przyjęto 1 290 aplikantów.

Obecnie w Ministerstwie Sprawiedliwości trwają prace legislacyjne mające na celu zmianę ustaw o adwokaturze oraz o radcach prawnych, których część przepisów dotyczących zasad naboru i przeprowadzania aplikacji adwokackiej i radcowskiej zostało uchylonych przez Trybunał Konstytucyjny. Samorzady adwokacki i radcowski uważają, że Ministerstwo Sprawiedliwości chce zbyt szeroko otworzyć dostęp do obu korporacji i ignoruje wyroki Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 19 kwietnia 2006 r. wskazał, że warunkiem właściwego sprawowania pieczy samorządu adwokackiego nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata jest odpowiednio znaczący wpływ tego samorządu tak na zasady odbywania aplikacji adwokackiej, jak też na zakres merytoryczny egzaminu adwokackiego. Dopuszczenie do wpisu na listę adwokatów osób, które nie mogą się wylegitymować nawet krótką praktyką zawodową, narusza przy tym w sposób ewidentny możliwość sprawowania pieczy przez organy samorządu adwokackiego nad należyтым wykonywaniem zawodu adwokata.

Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych w przyjętych uchwałach krytycznie oceniają ministerialny projekt nowelizacji ustaw regulujących wykonywanie zawodów prawniczych. Ministerstwo Sprawiedliwości poprawia w nim przepisy uchylone w ubiegłym roku przez Trybunał Konstytucyjny. Nie rezygnuje przy tym z szerszego otwarcia korporacji. W 2005 r. zmiana ustawy o adwokaturze umożliwiła rozpoczęcie kariery adwokackiej osobom bez odpowiedniej aplikacji, lecz z praktyką w stosowaniu lub tworzeniu prawa. Trybunał Konstytucyjny praktycznie zamknął tę drogę. Sprzeciwił się też pozbawieniu samorządu wpływu na organizację i przebieg egzaminu zawodowego. Projekt ministerstwa modyfikuje też zasady naboru na aplikacje korporacyjne, których Trybunał Konstytucyjny nie zakwestionował.

Według projektu ministerstwa egzaminy na aplikacje mają być łatwiejsze: zamiast 190 punktów na 250 pytań do zdania wystarczyłoby zdobyć 80 punktów na 150 pytań. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej ograniczenie liczby pytań i zmiana punktacji obniżą wymagania nawet poniżej poziomu wiedzy wymaganego na egzaminach od studentów prawa. Z kolei radcowie uważają, że nie pozwoli to ocenić przydatności kandydatów do odbywania aplikacji. Poza tym oznaczałoby przyjęcie znacznie większej liczby osób, a w efekcie trudności w zorganizowaniu szkolenia.

Zastrzeżenia władz adwokatury i korporacji radców prawnych wzbudzają zasady dopuszczania do wykonywania zawodu radcy i adwokata osób bez aplikacji oraz przechodzenia do tych profesji z innych zawodów prawniczych. Projekt przewiduje, że bez stosownej aplikacji i egzaminu mogliby te zawody wykonywać m.in. radca Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa, sędzia, prokurator i notariusz. Od asesorów sądowych i prokuratorskich wymagany byłby sześciomiesięczny staż pracy. Natomiast osoby, które zdały egzamin sędziowski lub prokuratorski, musiałyby wykazać, że przed złożeniem wniosku o wpis na listę adwokatów lub radców przez rok pracowały przy obsłudze prawnej w kancelarii adwokackiej lub radcowskiej albo przez półtora jako referendarz sądowy lub asystent sędziego. Zdaniem KRRP te praktyki byłyby zdecydowanie za krótkie i nie dawały szans zdobycia kwalifikacji do wykonywania nowego zawodu prawniczego. Adwokaci zwracają uwagę na odmiennosc różnych aplikacji i przygotowania zawodowego. Radcowie proponują zaś wprowadzić egzaminy uzupełniające przy zmianie prawniczej profesji.

Według ministerialnego projektu egzamin zawodowy bez odbycia aplikacji mogłyby zdawać osoby przez 6 lat zatrudnione jako referendarz sądowy lub asystent sędziego oraz ci



prawnicy, którzy po studiach przez 6 lat pracowali w kancelarii prawniczej, a także osoby ze zdany egzaminem sędziowskim lub prokuratorskim. Według KRRP ich dopuszczenie do egzaminu jest niewłaściwe, ponieważ nie mają wymaganej dla rzetelnego wykonywania zawodu praktyki.

Oceniając powyższe dane pod kątem realizacji prawa dostępu do sądu zauważyć należy, że w aspekcie dostępu do specjalistycznej pomocy prawnej (zapewniającej realizację uprawnień procesowych przed sądem) sytuacja w ostatnich latach zaczęła się poprawiać. W 2006 r. znacznie wzrosła ilość osób, które rozpoczęły odbywanie aplikacji adwokackiej i radcowskiej. Wydaje się, że zmianom proponowanym przez Ministerstwo, pozwalającym na uzyskanie uprawnień do wykonywania zawodu przez osoby, które nie przeszły szkolenia zawodowego powinny towarzyszyć środki zabezpieczające interes społeczny. W przeciwnym razie łatwiejszy dostęp do sądu i usług prawnych może oznaczać również niebezpieczeństwo spadku jakości świadczonych usług. Przez to prawo do sądu rozumiane jako faktyczne prawo do realizowania uprawnień procesowych, w wielu sytuacjach doznać może uszczerbku.

b. Prawo do sądu w procesie karnym ściśle wiąże się z prawem oskarżonego do obrony. Zgodnie z przedstawioną we wstępie i przyjętą przez Trybunał Konstytucyjny definicją prawo do sądu to również prawo do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, zgodnie z wymogami sprawiedliwości. W procesie karnym ukształtowanie postępowania według przedstawionego kryterium z perspektywy oskarżonego możliwe zagwarantować może *de facto* udział obrońcy. Zarówno w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych jak i w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawo do obrony zaliczone zostało do „karnoprosesowego standardu minimalnego”, a więc wartość gwarantującą przeprowadzenie postępowania zgodnie z wymogami sprawiedliwości.

Zasada prawa do obrony to reguła, w myśl której oskarżony ma prawo bronić swoich interesów w procesie i korzystać z pomocy obrońcy. Prawo to jest utrwalonym w Polsce standardem. Należy ono do podstawowych praw człowieka zagwarantowanych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej. Zasada prawa do obrony, uzupełniająca zasadę prawa do sądu, znajduje swoje miejsce w traktatach międzynarodowych regulujących zagadnienia praw człowieka, a ratyfikowanych przez Polskę, w szczególności w art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przepis ten stwierdza, że każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do bronięcia

się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.

Odpowiednikiem art. 6 Konwencji jest w ustawodawstwie krajowym art. 6 kodeksu postępowania karnego. Stanowi on, że oskarżonemu przysługuje prawo do obrony<sup>11</sup>, w tym prawo korzystania z pomocy obrońcy, o czym należy go pouczyć. W doktrynie rozróżnia się obronę materialną i formalną. Pod pojęciem obrony materialnej rozumie się ogół wynikających z przepisów kodeksu postępowania karnego gwarancji pozwalających oskarżonemu na osobiste odpięcie stawianych mu zarzutów. Z punktu widzenia zagwarantowania prawa do sądu istotniejsza jest analiza obrony w ujęciu formalnym, a więc możliwości skorzystania z pomocy profesjonalnego obrońcy. Realizacja przez oskarżonego tego prawa w znacznej mierze przesądza bowiem o żywotności przepisów regulujących kontradiktoryjność postępowania, a więc zakładających prawo oskarżonego do sporu o korzystny dla niego wynik procesu, co dopiero jest w pełni realizowaniem jego prawa do sądu. Obrońca jest bowiem, w odróżnieniu od oskarżonego, tym podmiotem postępowania, któremu sam ustawodawca wyznaczył rolę aktywnego uczestnika postępowania, a wszelką jego bierność obwarował sankcją (art. 20 par. 1 k.p.k.).

Realizacja prawa do obrony polega, więc przede wszystkim na tym, że oskarżony może sobie wybrać obrońcę według własnego uznania (art. 83 k.p.k.). Na gruncie polskiego prawa korzystanie z obrońcy ma w pewnych wypadkach charakter obligatoryjny. Dzieje się tak z uwagi na osobę oskarżonego – jego przymioty, które mogą uniemożliwić lub utrudnić samodzielną obronę, lub ze względu na wagę sprawy. Ta regulacja ustawowa w sposób jaskrawy ukazuje korelację pomiędzy prawem do sądu, które jest prawem do przeprowadzenia procesu z zachowaniem zasad procesowania (ich wynikiem zawsze ma być osiągnięcie celu wskazanego w art. 2 par. 1 pkt 1 k.p.k., - a więc tego, by sprawca przestępstwa został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności), a prawem do obrony. Ustawodawca bowiem wprost przyznaje, że w pewnych przypadkach jedynie skorzystanie z pomocy profesjonalnego obrońcy zagwarantować może osiągnięcie celów postępowania.

---

<sup>11</sup> Por. *R.D. p. Polsce, wyrok z 18.12. 2001* (29692/96 oraz 34612/97); *Berliński p. Polsce, wyrok z 20.06. 2002* (27715/95 oraz 30209/96).

Od obrony obowiązkowej na gruncie polskiego prawa należy odróżnić tzw. przymus adwokacki, czyli wymóg, aby określone czynności wykonał adwokat. Kodeks postępowania karnego przewiduje przymus adwokacki w następujących sprawach: wniesienia prywatnego aktu oskarżenia w sprawach ściganych z oskarżenia publicznego, apelacji od wyroku sądu pierwszoinstancyjnego – sądu okręgowego, kasacji do Sądu Najwyższego, wniosku o wznowienie postępowania. Instytucja ta, jakkolwiek jej *ratio legis* jest zrozumiała, przy niewydolnie działającym systemie pomocy prawnej z urzędu, w sposób znaczny ograniczać może prawo do sądu. Z drugiej strony zauważyć trzeba, że zakres jej stosowania jest ściśle ograniczony do kwalifikowanych ze względu na skomplikowany charakter instytucji czy środków prawnych. Przy sprawnie działającym, więc systemie pomocy prawnej w sprawach z wyboru i z urzędu przymus adwokacki de facto jest swoistą gwarancją prawa do sądu dla podmiotu postępowania, który ze względu na brak wiedzy specjalistycznej nie umiałby skutecznie skorzystać z przysługujących mu uprawnień.

Z wyjątkiem katalogu sytuacji wymagających obrony obligatoryjnej i instytucji, w których ustawodawca ustanowił przymus adwokacki oskarżony może sam zdecydować, czy ustanowić w swojej sprawie obrońcę. Na przeszkodzie realizacji tej decyzji, (jeśli pominąć wkrótce coraz mniej istotną kwestię ilości adwokatów czy radców, wobec szerszego otwarcia naboru do tych korporacji), może stać brak środków finansowych po stronie oskarżonego na opłacenie pełnomocnik z wyboru.

W demokratycznym państwie prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej oczywistym jest, że status majątkowy nie może być przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości lub w obronie praw i interesów obywateli. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej jest, więc miernikiem realizacji konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) i prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), a także czyni zadość zobowiązaniom międzynarodowym Rzeczypospolitej Polskiej do zapewnienia równego dostępu do sądów i trybunałów (art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r.; zalecenie nr R (93)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości dla najuboższych z 8 stycznia 1993 r.

Prawo dostępu do sądu w aspekcie prawa do obrony formalnej realizuje na gruncie ustawowym art. 78 par. 1 k.p.k. Przepis ten stanowi, iż oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykáže, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, bez uszczerbku koniecznego utrzymania

dla siebie i rodziny. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jednoznacznie stwierdza, że dobro wymiaru sprawiedliwości domaga się zapewnienia oskarżonemu bezpłatnej pomocy prawnej, w szczególności tam gdzie stawką pozbawienie oskarżonego wolności. Bezpłatna pomoc prawna winna być zagwarantowana nawet wtedy, gdy prawdopodobieństwo, że w sprawie orzeczona zostanie kara pozbawienia wolności w najwyższym przewidzianym za dane przestępstwo wymiarze jest niewielkie<sup>12</sup>. Wykładnia prawa do obrony dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka winna mieć znaczenie dla stosowania przez polskie sądy normy art. 78 par. 1 k.p.k. W praktyce jednak stosowanie tej normy napotyka na pewne trudności.

Ustawa posługuje się w definiowaniu kryteriów przyznania prawa do bezpłatnej obrony pojęciami ocennymi, co zawsze dopuszcza swobodę interpretacji. Wykazanie przez oskarżonego, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, powinno nastąpić przez „należyte” dowody. Przepis ten nie precyzuje, jakie dowody uznać można za wiarygodne. Ocena, więc czy zaistniała sytuacja uzasadniająca powołanie obrońcy z urzędu zależy od uznania prezesa sądu (art. 81 k.p.k.). Zwrócić trzeba uwagę na fakt, że ustanowienie obrońcy z wyboru jest związane zawsze z wydatkami, które nie pozostają bez wpływu na utrzymanie oskarżonego i jego rodziny. Istotnym jest, aby poziom wydatków nie przekroczył progu uszczerbku „niezbędnego utrzymania”. Niestety określenie to jest również pojęciem bardzo ocennym.

Kolejną kwestią jest brak przepisu, z którego wynikałby wyraźny obowiązek sądu szczegółowego uzasadnienia postanowienia w przedmiocie przyznania, bądź odmowy przyznania obrońcy z urzędu. W praktyce, więc uzasadnienia bywają lakoniczne i zdawkowe, jak na przykład „oskarżony nie uargumentował swojej trudnej sytuacji materialnej”, czy „nie wykazał należyte braku środków finansowych”. Często taka argumentacja wystarcza, aby sąd nie uwzględnił wniosku oskarżonego o przyznanie obrońcy z urzędu. Z problematyką faktycznego braku uzasadnienia postanowienia o odmowie przyznania obrońcy z urzędu wiąże się sprawa niezaskarżalności decyzji sądowej w tej materii. Ograniczenie prawa do obrony może być co prawda przedmiotem zarzutu apelacyjnego, ale pamiętać trzeba, że sytuacja taka jest ograniczeniem prawa oskarżonego do sądu, gdyż szansa, że osoba pozbawiona fachowej pomocy prawnej wywiedzie skuteczną apelację i podniesie wspomniane zarzut są w praktyce małe.

---

<sup>12</sup> Quaranta przeciwko Szwajcarii orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1991 r. seria A nr 205.

Reasumując, konieczne jest sprecyzowanie kryteriów przyznania oskarżonemu obrońcy z urzędu, ustawowe zagwarantowanie konieczności uzasadnienia decyzji w tej materii i możliwości jej kontroli instancyjnej.

Odrębną kwestią, również rzutuącą na realizację prawa oskarżonego do sądu w tym do korzystania z pomocy obrońcy jest jakość świadczonej przez adwokatów obrony z urzędu. Nawet Naczelna Rada Adwokacka w swoich opracowaniach przyznaje, że słabsze jest zaangażowanie obrońców z urzędu w obronę podejrzanego w stosunku do spraw prowadzonych przez tego adwokata z wyboru. Abstrahując od oceny etycznej, takie postępowanie adwokatów wynika w dużym stopniu z niskiego poziomu odpłatności ze strony Państwa za prowadzenie spraw z urzędu. Już od dłuższego czasu postuluje się, nawet w środowisku adwokackim, wprowadzenie systemu urzędu obrońcy publicznego zajmującego się obroną z urzędu. Aby zobrazować skalę zjawiska podać można, że w ubiegłym roku adwokaci prowadzili z urzędu ponad 67 tys. tylko spraw karnych, gdzie wyznaczeni zostali obrońcami z urzędu. Do tego dochodzą sprawy, w których reprezentują obok radców prawnych z urzędu strony w postępowaniu cywilnym i administracyjnym<sup>13</sup>. Nerozwiązanym problemem jest również brak klucza do wyznaczania adwokatów w sprawach z urzędu. Obowiązuje kolejność z listy. Nie jest u brane pod uwagę, czy dany adwokat jest karnistą, cywilistą czy zajmuje się sprawami ubezpieczeniowymi. W sposób oczywisty wpływa to na jakość świadczonych usług prawnych i w konsekwencji na prawo do sądu w ujęciu prawa do obrony, czy fachowej reprezentacji przed sądem. Naczelna Rada Adwokacka pracuje nad stworzeniem bardziej racjonalnych zasad przydzielania spraw z urzędu uwzględniających specjalizacje adwokatów w określonych dziedzinach prawa. Prace obecnie nie są jeszcze ukończone.

Wskazane powyżej przyczyny powodują, że oskarżony mimo teoretycznie zagwarantowanego prawa do sądu w tym prawa do obrony, faktycznie często nie ma możliwości pełnego wykorzystania swoich uprawnień procesowych.

c. Pomoc prawna dla najuboższych - projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym.

---

<sup>13</sup> Warszawscy adwokaci każdego roku są zobowiązani podjąć się średnio kilkudziesięciu obron z urzędu.

Celem proponowanych zmian ustawowych jest poszerzenie dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych i zmniejszenie wydatków związanych z organizacją systemu udzielania pomocy prawnej. Pomoc prawna będzie udzielana jeżeli zainteresowany uzyskuje dochód nie większy niż 150 % dochodu ustalonego zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy społecznej albo 200% dochodu w przypadkach nadzwyczajnych lub szczególnie ważkich społecznie.

Założeniem konstrukcyjnym projektowanej ustawy jest uzupełnienie istniejącego systemu pomocy prawnej z urzędu ("prawa ubogich") o ogólnopolski system pomocy prawnej świadczonej na etapie przedsądowym. Istniejące uregulowania kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie gwarantują, co do zasady, pomocy prawnej najuboższym na etapie przedsądowym (wyjątek: karne postępowanie przygotowawcze w odniesieniu do podejrzanego). Również ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>14</sup> tylko w części gwarantuje pomoc prawną na etapie przedsądowym i tylko w sporach cywilnych.

Pomoc prawna w rozumieniu projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym obejmuje celowe dochodzenie praw na etapie przedsądowym, co należy rozumieć jako udzielanie porad i informacji prawnych w sprawach cywilnych, karnych, administracyjnych, z zakresu prawa rodzinnego, prawa pracy oraz ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego, wskazywanie podmiotu lub organizacji właściwych do załatwienia danej sprawy, w tym podmiotu właściwego do załatwienia sprawy w drodze mediacji lub polubownego rozstrzygnięcia, udzielanie pomocy w opracowaniu pisma dotyczącego kwestii prawnej, w tym pierwszego pisma procesowego, wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, albo przygotowanie projektu takiego pisma, a także udzielanie porady prawnej oraz reprezentacji w postępowaniu administracyjnym w sprawie cudzoziemca, który ubiega się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany.

Pomoc prawna nie obejmuje natomiast określonych enumeratywnie kategorii spraw, w tym związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, związanych z działalnością

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2005 r., Nr 10, poz. 67.

instytucji społecznych, w szczególności fundacji lub stowarzyszeń, związanych z karnym postępowaniem przygotowawczym, z wyłączeniem ofiar przestępstw, spraw podatkowych, celnych i dewizowych, a także reprezentacji w postępowaniu przed organami administracji, z wyjątkiem reprezentacji w sprawie cudzoziemca, który ubiega się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany. W tym zakresie projekt wychodzi naprzeciw postulatom zgłaszanym przez naczelne organy samorządów prawniczych i organizacje pozarządowe.

Zgodnie z projektem prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej będzie przysługiwało obywatelom polskim, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, mającym miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także we wskazanym zakresie cudzoziemcom, którzy uzyskali status uchodźcy lub zgodę na pobyt tolerowany oraz członkom ich rodzin lub starają się o status uchodźcy, udzielenie azylu lub zgodę na pobyt tolerowany, a także cudzoziemcom, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub zezwolenia na osiedlenie się.

Zgodnie z projektem pomoc będą świadczyły podmioty wyłonione w jawnych konkursach. Zakłada się, że docelowo w ciągu roku liczba spraw, w których zostanie udzielona pomoc prawna, sięgnie około 300 tysięcy.

Pomoc będzie udzielana na wniosek zainteresowanego, po złożeniu przez wnioskodawcę we wniosku oświadczenia zgodnego z prawdą, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Organizację systemu pomocy prawnej przedsądowej zapewni Krajowa Rada Pomocy Prawnej. Pomoc prawna będzie świadczona wyłącznie na podstawie umowy zawartej przez Radę i świadczeniobiorcę. Umowa będzie również określać zakres odpowiedzialności cywilnej świadczeniodawców za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, w tym prawo odstąpienia zastrzeżone dla Rady. Umowa może również zawierać postanowienia o karze umownej.

W uzasadnieniu projektu czytamy, że „wprowadzenie w życie przedmiotowej nowelizacji zapewne pozytywnie wpłynie na rynek pracy, sytuację i rozwój regionalny, przez podniesienie świadomości prawnej obywateli oraz pomoc w sprawnym załatwianiu przez nich spraw związanych z zatrudnieniem, spraw cywilnych, z zakresu ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego, a także spraw mieszkaniowych i spółdzielczych”. Według projektodawców regulacje, o których mowa, w dalszej perspektywie czasowej przyniosą korzyści dla budżetu państwa, wynikające z inicjowania przez obywateli, którym udzielono profesjonalnych porad prawnych, mniejszej ilości postępowań sądowych i administracyjnych w niektórych kategoriach spraw.

Projekt został przekazany do zaopiniowania Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Krajowej Radzie Sądownictwa, Sądowi Najwyższemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Krajowej Radzie Notarialnej, Krajowej Radzie Komorniczej oraz organizacjom pozarządowym działającym na rzecz dostępu obywateli do informacji i pomocy prawnej.

Pomoc prawną będą świadczyły podmioty wyłonione w jawnych konkursach według zasad określonych w ustawie albo, w przypadku organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, lub porozumienie takich organizacji pod warunkiem, że umowa łącząca te organizacje przewiduje ich solidarną odpowiedzialność za zobowiązania, na zasadach i w trybie określonym w ustawie z dnia 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>15</sup>, ze odpowiednimi zmianami wynikającymi z projektowanej ustawy.

Proponowane regulacje ustawowe należy ocenić pozytywnie pod kątem zagwarantowania prawa dostępu do sądu. Istotnym warunkiem rzeczywistej poprawy stanu faktycznego w tym zakresie będzie jednak wysoka jakość świadczonych usług.

---

<sup>15</sup> Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873.



### 3. Szybkości postępowania, a w szczególności czasu egzekucji należności w obrocie gospodarczym.

Problem przewlekłości postępowań sądowych w Polsce został uznany przez Trybunał w Strasburgu za jedną najważniejszych przeszkód w rzeczywistym dostępie do sądu. W słynnej sprawie Kudła przeciw Polsce<sup>16</sup> ETPCz zdecydował się wymóc na Państwach-Stronach Konwencji podjęcie działań mających na celu przyspieszenie procedur sądowych oraz wprowadzenie do krajowych systemów prawnych skutecznych środków odwoławczych, które miałyby zapobiec występowaniu przypadków rażącej przewlekłości postępowań sądowych w przyszłości. Konsekwencją wydania tego wyroku stało się uchwalenie **ustawy** z 17.6.2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>17</sup>. Uregulowano w niej zasady i tryb wnoszenia oraz rozpoznawania skargi strony, której prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki zostało naruszone na skutek działania lub bezczynności sądu (art. 1 ust.1 ustawy). Ustawa ta, poza odciążeniem Trybunału w Strasburgu może przyczynić się do poprawy sytuacji stron postępowań sądowych w Polsce. Stosownie do zamieszonej w art. 2 ustawy definicji, za przewlekłe można uznać postępowanie, które „[...] trwa dłużej niż to konieczne dla wyjaśnienia tych okoliczności faktycznych i prawnych, które są istotne dla rozstrzygnięcia sprawy albo dłużej niż to konieczne do załatwienia sprawy egzekucyjnej lub innej dotyczącej wykonania orzeczenia”. Jak do tej pory stosowanie przepisów ustawy nie spowodowało poprawy sytuacji podmiotów gospodarczych działających w Polsce.

Obecnie w Polsce rozstrzyganie sporów gospodarczych, dochodzenie i zaspokajanie na drodze prawnej wierzytelności powstałych w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, jest rażąco przewlekłe. Zbyt długi upływ czasu, jaki następuje od momentu zgłoszenia żądań przez wierzyciela do chwili ich merytorycznego rozstrzygnięcia przez sąd, może zniweczyć wszelkie pozytywne skutki formalnie udzielonej ochrony prawnej. Ponadto niesprawna i nieskuteczna egzekucja utrudnia obrót gospodarczy i przez to stanowi barierę wzrostu gospodarczego.

W raporcie Banku Światowego „*Doing Business 2005*”, przeciętny czas egzekucji należności w obrocie gospodarczym w Polsce oszacowany został na 1000 dni, tj. blisko 3 lata (pięć razy dłużej niż w Niemczech, cztery razy dłużej niż w USA; ponad trzy razy dłużej niż

<sup>16</sup> *Kudła p. Polsce*, wyrok z dnia 26 października 2000 r. ( nr 30210/96).

<sup>17</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 179, poz. 1843 (Tzw. polska ustawa Pinto).

w Anglii). W obecnie przygotowywanym - a mającym być opublikowanym wkrótce - raporcie nt. prawnych barier egzekucji umów Bank Światowy także zwraca uwagę na szereg ograniczeń związanych z aktualnie istniejącym systemem sądownictwa gospodarczego.

Istniejący stan rzeczy oprócz skutków czysto ekonomicznych i gospodarczych rzutuje również na prawo dostępu do sądu. Uwagi te dotyczą zresztą nie tylko spraw gospodarczych, ale wszystkich spraw cywilnych. Przewlekłość postępowania, której przyczyn, począwszy od organizacji sądów, poprzez zapisy proceduralne, aż po niedofinansowanie wymiaru sprawiedliwości, ogranicza chociażby w sensie mentalnym dostęp do sądu. W Polsce powszechnie jest mniemanie, w szczególności wśród przedsiębiorców, że sądownictwo powszechne nie jest najlepszym instrumentem dochodzenia swych praw. Coraz częściej, więc wykorzystywane jest sądownictwo polubowne, arbitraż, czy chociażby mediacja. Nie rozwiązuje to jednak problemu, który sprowadza się często dla poszczególnej jednostki do pytania, czy warto ze swoim problemem iść do sądu, skoro wiąże się to z kosztami, a na rozstrzygnięcie trzeba będzie czekać nawet wiele lat. Postulat szybkości postępowania, pozostanie, więc bez zmian ustawowych, nadal jedynie postulatem, który trudno będzie wypełnić treścią.

W tym miejscu zaznaczyć trzeba, że Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowuje reformę mającą usprawnić postępowanie przed sądem. Według zapowiedzi zostanie ona przeprowadzona w kilku obszarach i obejmie m. in. działania w zakresie zmian legislacyjnych i informatyzacji.

**a. zmiany legislacyjne.**

W 2006 roku Komitet Rady Ministrów przyjął bez poprawek przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt zmian w Kodeksie postępowania cywilnego. Celem zmian jest przyspieszenie i usprawnienie procedury w zakresie rozpoznawania przez sądy spraw gospodarczych. Nowelizacja ta m. in.:

- przewiduje możliwość skazania na grzywnę strony, która powołała się w złej wierze na nieprawdziwe okoliczności, które w konsekwencji skutkowały odroczeniem rozprawy. Grzywną będzie można ukarać także stronę, która w określonym przez sąd terminie nie wykazała prawdziwości w/w okoliczności. Ta sama sankcja dotyczyć

będzie reprezentującego stronę pełnomocnika. Zmiana ta z uwagi na zamieszczenie jej w części ogólnej k.p.c. (art. 214) dotyczyć ma wszystkich spraw, nie tylko gospodarczych.

- wyłącza możliwość rozszerzania powództwa, jego zmiany, wytoczenia powództwa wzajemnego, dokonywania zmian podmiotowych. Wszystkie te instytucje prowadzą bowiem zazwyczaj do wielowątkowości procesu, w wyniku czego staje się on zdecydowanie bardziej zawiły i w konsekwencji wydłuża się czas oczekiwania na wyrok. Ponadto rozwiązanie to ma mobilizować przedsiębiorców do precyzyjnego zakreślania w pozwie jego ram podmiotowych i przedmiotowych.
- rozszerza możliwość wydawania wyroków na posiedzeniu niejawnym. Dotychczas sąd mógł je wydawać w sprawach gospodarczych, gdy pozwany uznał powództwo, względnie nie złożył odpowiedzi na pozew. Nowelizacja przewiduje taką możliwość także wtedy, gdy po złożeniu przez strony pism procesowych i dokumentów, sąd uzna – mając na względzie całokształt przytoczonych twierdzeń – że przeprowadzenie rozprawy jest zbędne. Niejednokrotnie spór pomiędzy stronami nie dotyczy bowiem stanu faktycznego, ale jedynie interpretacji przepisów prawa. W takim przypadku nie zachodzi konieczność przesłuchania świadków, przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego, tym samym przeprowadzenie rozprawy w celu wydania orzeczenia nie wydaje się być celowe.
- przewiduje, że w sprawach o roszczenia pieniężne oraz świadczenia rzeczy oznaczonych co do gatunku (zamiennych) wyrok sądu I instancji stanowić będzie tytuł zabezpieczenia, bez nadawania mu klauzuli wykonalności. Tak więc w oparciu o taki, jeszcze nieprawomocny wyrok powód będzie mógł się domagać, by komornik zabezpieczył jego roszczenie, np. poprzez zajęcie środków pieniężnych pozwanego zgromadzonych na koncie, zajęcie towaru w sklepie, zajęcie wierzytelności itp. Należy jednak podkreślić, że zabezpieczenie takie nie będzie mogło prowadzić do zaspokojenia powoda - wierzyciela, ale - tak jak dotychczas - będzie ono jedynie formą zatrzymania rzeczy i praw na poczet ewentualnej, przyszłej egzekucji. Rozwiązanie to ma na celu zwiększenie szans wierzyciela na zaspokojenie w przyszłości i utrudnienie dłużnikowi możliwości pozbywania się majątku w związku z przyszłym, ewentualnym postępowaniem egzekucyjnym.

- ponadto projekt ostatecznie rozstrzyga spór co do tego, czy zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej przez którąkolwiek ze stron wyłącza rozpoznanie sprawy przez sądy gospodarcze. Dotychczas kwestia ta nie była uregulowana przez ustawodawcę, natomiast sądy rozstrzygały ją w oparciu o orzeczenia Sądu Najwyższego. Zgodnie z nimi po zaprzestaniu prowadzenia działalności gospodarczej przez którąkolwiek ze stron sprawa traciła status sprawy gospodarczej i tym samym należała do właściwości sądów cywilnych, a nie gospodarczych. Nowelizacją postanowiono zmienić obowiązującą w tym zakresie dotychczasową praktykę orzeczniczą. Zgodnie z projektem za sprawę gospodarczą będzie należało uznać każdą sprawę, dotyczącą stosunku cywilnoprawnego powstałego pomiędzy przedsiębiorcami, choćby nawet którykolwiek z nich nie prowadził już działalności gospodarczej. Sprawami gospodarczymi będą odtąd także te, dotyczące odpowiedzialności członków zarządu spółek wobec ich wierzycieli.

Ministerstwo Sprawiedliwości zapowiada również dalsze, nie mające jeszcze formy projektu ustawy, nowelizacje procedury cywilnej. Przygotowywany projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw przewiduje następujące zmiany w zakresie uproszczenie procesu cywilnego:

- usprawnienie czynności procesowych poprzez ich częściowe odformalizowanie,
- koncentrację i uporządkowanie przepisów dotyczących postępowania związanego z nadaniem biegu pismom procesowym, w tym racjonalizację reguł dotyczących trybu opłacania pism procesowych i środków odwoławczych,
- usprawnienie systemu doręczania wezwań sądowych i pism procesowych,
- zdyscyplinowanie uczestników postępowań cywilnoprawnych oraz ułatwienie procedowania sądowi poprzez nałożenie na podmioty trzecie obowiązku współdziałania z sądem na jego wezwanie,
- usprawnienie postępowania dowodowego.

Przedstawione powyżej zmiany, jakkolwiek intencja ustawodawcy jest dość czytelna, trudno ocenić merytorycznie, chociażby ze względu na ogólnikowość sformułowań. Z całą pewnością jednak koniecznym jest biorąc pod uwagę głębokość proponowanych zmian

przeprowadzenie w tej sprawie debaty i konsultacji w środowiskach profesjonalistów, w szczególności ze środowiskiem sędziowskim.

**b. informatyzacja.**

W 2006 r. rozpoczęła się informatyzacja wydziałów gospodarczych. W sposób oczywisty usprawni to pracę przewodniczących wydziałów, sędziów oraz urzędników sądowych. Zgodnie z zapowiedziami Ministerstwa Sprawiedliwości od 2007 roku funkcjonować ma portal dostępowo-informacyjny, który umożliwi:

- składanie wniosków do Centralnej Informacji KRS jak i rejestru zastawów w postaci elektronicznej poprzez Internet,
- uzyskiwanie odpisów, zaświadczeń i informacji z Centralnej Informacji KRS i rejestru zastawów w postaci elektronicznej,
- składanie wniosków o wpis wraz z odpowiednimi dokumentami w formie elektronicznej do wydziałów rejestrowych,
- uzyskiwanie bieżącej informacji o stanie zaawansowania postępowania sądowego w poszczególnych sprawach,
- uzyskanie przez dowolnego użytkownika portalu, za darmo, informacji o przedsiębiorcach, stowarzyszeniach, fundacjach i innych organizacjach zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, w takim zakresie jaki obecnie figuruje w odpisie z rejestru,
- wysłanie wniosku o wydanie w postaci elektronicznej określonego dokumentu (umowa, statut, sprawozdanie finansowe) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej, spółki komandytowo-akcyjnej i spółki europejskiej,

Kontynuowany jest również proces wdrażania elektronicznej księgi wieczystej. W 2006 r. objął on kolejnych 55 wydziałów ksiąg wieczystych. Aktualnie w systemie elektronicznym funkcjonuje już ponad 2 miliony ksiąg.

Przedstawione zmiany w zakresie informatyzacji i usprawnienia technicznego funkcjonowania Sądów ocenić należy zdecydowanie pozytywnie pod kontem realizacji prawa dostępu do sądu. Informatyzacja z pewnością bowiem wpływa na przyspieszenie procedowania sądu, ale też zwiększa i ułatwia dostęp obywatela do rejestrów

i zgromadzonych w nich danych, chociażby w sprawach wieczystoksięgowych, czy rejestrowych, co również stanowi realizację prawa do sądu.

#### **IV. Podsumowanie**

Z przeprowadzonej analizy wynika, że prawo do sądu jest w Polsce zagwarantowane na poziomie rozwiązań ustawowych. Poziom ochrony tego prawa wymaga jednak konkretnych zmian, w szczególności, jeśli chodzi o systemowe, usprawnienie sądownictwa i przyspieszenie rozpatrywania spraw, opracowanie przepisów statuujących wydolny i gwarantujący odpowiednią jakość usług, systemu pomocy prawnej w sprawach z urzędu. Konieczna jest również nowelizacja ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych poprzez jej doprecyzowanie. Wydaje się, że przynajmniej to ostatnie rozwiązanie jest możliwe do przeprowadzenia w niedalekiej przyszłości. Rok obowiązywania ustawy wskazał już na problemy interpretacyjne i trudności w implementowaniu prawa w praktyce.

Mimo istniejących gwarancji ustawowych prawo dostępu do sądu doznaje jednak wielu ograniczeń w praktyce. Poprawa sytuacji w jednostkach w tym zakresie jest konieczna dla wywiązania się przez Polskę ze swoich zobowiązań prawnomiędzynarodowych i wprowadzenia poziomu ochrony wynikającego z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

# **Access to Justice in Poland**

## **I. Introduction**

At the beginning of the 21<sup>st</sup> Century the debate concerning the right to a fair trial and access to justice is very important and fully justified. This is because these fundamental human rights are very often opposed and, in extreme cases, restricted or even rejected in favor of other values. One can give the example of the accused terrorists held as Guantamo Bay prisoners. Their right to a fair trial was a burning issue, which was, after several years, finally resolved by a verdict of the Supreme Court of the United States. Contemporary societies face a conflict of values, and resolving these values is difficult even in the most mature democracies of the world. The central issue of this conflict revolves around the right to security and the right to free speech, to promote even the most controversial views, as well as the freedom of religion and, naturally, to have a fair trial and access to the courts. As we see, the problem of protection of democratic freedoms versus basic human rights is sometimes difficult to resolve.

According to Professor Marek Safjan, the problem in Poland is not whether certain rights and freedoms shall be acknowledged as universal and, thus, protected and others not, but where to draw the thin line between them. The other problem is how to balance interests around this thin line and whether it is at all possible to do it precisely. Thus, it is essential to extract the constitutional rights of an individual, including the right to access to justice and fair trial from the legal system and make it comprehensible for all citizens. This report presents the implementation of the right to a access to justice according to this basic principle.

The right to access to justice is a very important issue, as it concerns every individual. In contemporary states governed by the rule of law, final legal decisions are made by courts, as a result of implementing legal regulations in more and more domains of life, the universality of legal regulations, and the lack of a more credible way of solving disputes. In previous years the variety and types of cases settled in Courts were only know to Polish citizens through coverage of cases in other countries like the United States. Now Courts settle claims concerning euthanasia, abortion (so called “wrongful life” claims), cases concerning the public authorities’ liability for damages for enacting illegal laws and many others. The scope

of cognition of the courts is constantly expanding. Thus, it is essential to precisely define the legal procedure for claims settled in court.



## II. The scope of the right of access to justice.

Literature on the subject points at three basic elements constituting the right of access to justice. These elements were fully confirmed by the Polish Constitutional Tribunal<sup>18</sup>. They are: 1) accessibility to courts, that is the right to initiate a procedure in court – an independent, impartial and sovereign body; (access to justice); 2) the right to a proper form of procedures in court, according to justice and open nature requirements; (right to a fair trial); and 3) the right to receive a binding verdict of the court.

Although it was not until the Constitution of April 2, 1997 when the right of access to justice was explicitly expressed, at least since 1989 it was treated as an element of the Polish legal system. It was expressed by the ratification of certain international legal standards such as: Art. 14 Sec. 1 Clause 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as Art. 6 Sec. 1 Clause 1 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. According to the constitutional regulations enforced by Art. 77 of the Constitutional Act from October 17, 1992 (J. of Laws No. 84, item 426), the prescriptive legal standard concerning the right to a fair trial was Art. 1 due to Art. 56 Sec. 1 of these regulations<sup>19</sup>. Thus, it was the element of the rule of law principle (Art. 2 “The Republic of Poland shall be a democratic state ruled by law and implementing the principles of social justice”) and was understood as a directive for the legislator to develop formal regulations, concerning the protection of the rights of citizens by courts, into a constitutional regulation. At the same time, the principle of the right to a fair trial and access to justice was to be an interpretational hint concerning the regulations then in force<sup>20</sup>.

In the 1997 Constitution the right to a fair trial was explicitly expressed in Art. 45 Sec. 1, which states that “Everyone shall have the right to a fair and public hearing of his case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court”. This regulation, included in the chapter devoted to human and citizen freedoms and rights, is the source of subjective law for individuals. The location of Art. 45 in the constitution indicates the independent character of the right to a fair trial and access to justice. It is not only the instrument facilitating the implementation of other constitutional rights and freedoms, but is

---

<sup>18</sup> K. 28/97, OTK ZU [The Official Collection of Jurisprudence of the Constitutional Tribunal] No. 4/1998, item 50, p. 299

<sup>19</sup> Cf. jurisprudence of the Constitutional Tribunal: signature K. 3/91 and K. 8/91, OTK of 1992, part I, p. 31-35, p. 81-84, K. 14/96, OTK ZU No. 2/1997, item 16.

<sup>20</sup> Cf. M. Wyrzykowski, *Zasady podstawowe polskiej konstytucji (Basic Principles of the Constitution of Poland)*, Warsaw 1998, p. 81.

also fully autonomous and individually protected against its violation<sup>21</sup>. Constitutional formula of the right to a fair trial and access to justice has an additional significance, namely it is a principle of constitutional law. Therefore, in this sense it is a law-making and interpretational directive. Apart from Art. 45 Sec. 1 of the Constitution, the commonly acknowledged standard enforcing the right to access to justice in the Polish legal system is Art. 77 Sec. 2 of the Constitution. This section defines the right to access to justice from a reverse perspective. According to the section, it is prohibited for the legislator to enforce laws, which make it impossible for any individual to pursue their freedoms and rights in a court of law. Exception to the rule is possible only based on an explicit constitutional decision. A legislator cannot deprive any person of the right to a fair trial in the course of arbitrary proceedings<sup>22</sup>.

The right to a fair trial is also specified by Art. 173 and 178 of the Constitution, which provides for the independence of courts and tribunals, and Art. 177, which states that all cases, excluding those statutorily reserved for specific courts, shall be settled by courts of general jurisdiction.<sup>23</sup>

It is worthwhile to emphasize that the regulations in the Polish Constitution concerning the right to a fair trial comply fully with the standards of Art. 6 of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Representing a fair trial principle, this provision does not impose a unified procedure on all judicial entities in all Signatories<sup>24</sup>. One may claim that the right of access to the court is even more explicitly expressed in the Polish Constitution than in the international standards for protecting human rights. The Constitution does not include any objective restrictions connecting them with particular categories.

Finally, the Charter of Fundamental Rights of the European Union in Article 47 includes a right to an effective remedy and to a fair trial. Pursuant to it:

---

<sup>21</sup> Cf. A. Wróbel, *Glosa do trzech wyroków Trybunału Konstytucyjnego (Commentary on Three Verdicts of the Constitutional Tribunal)*, Przegląd Sejmowy, 2000, No. 1, p. 208.

<sup>22</sup> Cf. K. 28/97, OTK ZU No. 4/1998, item 50, p.300; K. 1/98, OTK ZU No. 1/1999, item 3, p. 45; K. 20/98, OTK ZU No. 1/1999, item 5, p. 71.

<sup>23</sup> Cf. K. 1/98, OTK ZU No. 1/1999, item 3, p. 45; J. Oniszczyk, *Prawo do sądu w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (The Right of Access to Justice in the Judicature of the Constitutional Tribunal)*, Biuletyn Trybunału Konstytucyjnego, 1999, No. 2-3, p. 83 and following, where rulings are analyzed.

<sup>24</sup> Cf. A. Redelbach, *Sądy a ochrona praw człowieka (Courts in the Context of Protecting Human Rights)*, Toruń 1999, p. 247- 248.

- Everyone whose rights and freedoms guaranteed by the law of the Union are violated has the right to an effective remedy before a tribunal in compliance with the conditions laid down in the Article.
- Everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal previously established by law. Everyone shall have the possibility of being advised, defended and represented.
- Legal aid shall be made available to those who lack sufficient resources in so far as such aid is necessary to ensure effective access to justice.

The Charter still lacks a binding character, but it should be viewed as an expression of will of Community institutions to further strengthen protection of Fundamental Rights in Europe and in particular to support access to justice.

### **III. Implementing the right of access to justice in Poland**

The implementation of the right **of access to justice**, to court accessibility, can be assessed based on various aspects. This report concentrates on the following aspects:

- The costs of civil proceedings, according to the Act of July 28, 2005 on the court costs of civil cases,
- Legal assistance accessibility for indigent individuals,
- Time duration of proceedings, especially in the case of collection of debts in business.

#### **1. The impact of costs of civil proceedings on court accessibility, according to the Act of July 28, 2005 on the court costs on civil cases.**

Starting March 2, 2006, the new Polish act determining the charges born by both parties of a civil proceeding came into force. The level of charges, especially those required of the initiating party, may influence the accessibility to civil case proceedings. The charges may be unattainable for some entities and, therefore, make the accessibility right unable to be implemented. Therefore, it is very important to define the rules, according to which entities can be exempted from bearing the charge. This issue is regulated in the Act of July 28, 2005 on the court costs of civil cases. This act replaced the Act of June 13, 1967 on the court costs of civil cases. If the binding regulations cite or refer to the regulations of the act on court costs of civil cases, appropriate regulations of the new act are implemented.

Cases initiated before the enforcement of the new act will be examined according to the previous act on court costs, until the verdict of the court, in which the current proceeding takes place. Whereas the debt collection cases initiated before the enforcement of the new act will be examined according to the previous act, until the final, binding verdict of the court.

The objective of the Act of July 28, 2005 on the court costs of civil cases was to generally make the court fees lower. The objective was intended to increase court accessibility. However, in practice some costs are higher. This situation may not be consistent

with European Human Rights Convention standards after the decisions in some cases decided by the Court in Strasbourg in 2005<sup>25</sup>.

First of all, the act reduced the registration fee for property cases to 5-8 % of the disputed property's value, and the so called "proportional charge" (to 5 % of value, that is PLN 30-100,000). However, the charges for disputes between employees and employers (labor disputes) were increased. Therefore, to initiate a case for compensation exceeding PLN 50,000 requires a registration fee of 5% of the requested amount. In order to appeal or lodge a complaint, an additional charge of PLN 30 is required. As a result, labor unions report that many employees give up claims or reduce the requested amount because of high charges. The All-Polish Agreement of Trade Unions (OPZZ) states that it will refer the regulations to the Constitutional Tribunal.

According to the former act, Art. 263 of the Labor Law, claims resulting from employment were free of court charges. Today, if the employee's claim exceeds PLN 50,000, the employee must issue a charge (formerly proportional registration fee) amounting to 5% of the disputed claims value. The registration fee must be at least PLN 30 but shall not exceed PLN 100,000. Regardless of the disputed value of the claim, the basic charge (PLN 30) to make an appeal to a court of second instance has stayed the same. The reports of the Ministry of Justice show that, comparing to the last few years, the number of cases in labor district courts and labor courts of appeal has significantly decreased. This may be due to the decision of charging for making an appeal and proportional registration fees from very high claims.

Labor courts in Poland annually give verdicts in ca. 250,000 cases. Infringement of the labor law concerns mainly delays in salary payment, keeping no record of work hours and dismissing employees on an illegal basis. With the change of regulations concerning court charges, the legal situation of employees and policyholders has deteriorated. Because of the rigorism of the new act on court costs of civil cases and of the changes in the code of civil procedure, a small mistake in documents can prevent an employee from initiating a case. If an attorney defaults on proper payment, the court rejects the claim. As the party is represented by a qualified attorney, the court will not send a notification to supplement the charge. Actually,

---

25 ECtHR verdict on 26.07.2005 in joint cases *Jedamski and Jedamska v. Poland* (no. 73547/01), *Kniat v. Poland* (no. 71731/01), *Podbielski and PPU Polpure v. Poland* (no. 39199/98) (the imposition of the court fees on the applicants constituted a disproportionate restriction on their right of access to a court and held, unanimously, that there had been a violation of Article 6 § 1).

this rule concerns all civil cases, in which a party is represented by a qualified attorney. The rule is given as an example of a negative change resulting from the act of March 2, 2006 on the court costs of civil proceedings, as well as the amendments to the code of civil procedure. The assumption was that the changes will streamline the procedure, shorten the duration of proceedings and decrease the gridlock in courts. Unfortunately, because the new regulations are imprecise and ambiguous, the changes did not bring the anticipated effects. In many cases, the claim prepared by an attorney was rejected by the court without the factual analysis of the case, thus restricting the right to a fair trial for the represented person. In less than a year after the enforcement of the act, the Supreme Court had to interpret the new regulations for more than a dozen cases. The new regulations pose a problem even for the professionals. However, the regulations are the most disadvantageous for the poor, often making it impossible for them to have a fair trial. It was not entirely clear whether the party exempted from participating in costs must make any payments connected with the trial. Finally, the judiciary declared that even the party exempted from participation in costs is required to pay the basic charge. In labor law cases, the flat fee of PLN 30 is due only in case of appeal, complaint, appeal of cassation and appeal of analysing the legality of a binding verdict.

The new act is also ambiguous as to what charges are required from employers, when they sue an employee. In practice, it is observed that the employer is charged with a proportional fee. The Supreme Court decision of November 22, 2006 shows that the regulations of the new act may restrict the right to access to justice. This extreme case of a formalist decision states that the appeal of a party, that did not round the required charge to a full zloty, will be rejected.

The new act defines the rules for reimbursing, exempting from and remitting the court costs taking into consideration the installment system and the possibility to prolong the deadline of settling the court charges. The positive aspect is that this single act includes all issues concerning all court costs connected with civil cases. In practice, however, the act should be used together with the regulations of the code of civil procedure referring to the formal requirements of the pleadings, especially the ones prepared by professional attorneys.

**2. Access to legal advice concerning cases of choice and the implementation of the right to a fair trial of indigent individuals.**

The principle of access to justice is inextricably connected with the access to professional legal advice from an attorney or a defense attorney. The access is granted to the parties of a civil, penal or administrative case. Implementation of the right to a fair trial for a suspect in a penal case, especially someone placed under arrest, requires implementation of the right to defense, which can be provided substantively and in respect of form only by an attorney. Also the intricate regulations concerning civil cases, especially economic issues, often require assistance of a professional attorney, in order to fully implement the right to a fair trial. Cases pending before the European Court for Human Rights, concerning the requirement of a party to be represented by a professional lawyer in a cassation appeal will throw more light on the right of access to justice<sup>26</sup>

a. The first main factor restricting the access to legal advice and services is the number of qualified persons serving as attorneys. In 2006, there were 7,941 persons registered on the list of attorneys. The number included 5,514 attorneys working in attorney's chambers, 225 working in attorneys' joint offices and 454 working in other capacities (e.g. in companies). The remaining are unemployed attorneys (legal advisors, research workers and retired attorneys). According to the Polish National Bar Association, there is one attorney for ca. 5,500 citizens in Poland. In comparison, there are 47,000 attorneys in France (1 per ca. 1275 citizens), 114,139 in Spain (1 per ca. 350 citizens), 13,600 in the Netherlands (1 per ca. 1210 citizens) and 5,400 in Sweden (1 per 1650 citizens).

In order to increase the number of qualified attorneys (to which the completion of legal training and passing of the attorney exam is required) and to implement the regulations of the act on attorneys changed in 2005, the bar associations, according to the Rules of Competition for a Legal Training of September 28, 2002, successively increased the number of new apprentices. Before the competition as of December 10, 2005 there were 611 apprentices undergoing legal training. After the competition, the number increased to 957 apprentices and

---

<sup>26</sup> *Staroszczyk v. Poland* (no. 59519/00) - The lawyer appointed under the legal aid scheme failed to take the necessary steps to represent their interests effectively and refused to bring a cassation appeal to the Supreme Court – where legal representation was mandatory – against a judgment of the appellate court. *Siałkowska v. Poland* (no. 8932/05) (refusal to take a cassation appeal by the court appointed lawyer).

at the end of 2005, the number amounted to 1,568. After the competition as of July 8, 2006, 885 apprentices started the legal training. Thus, the present number of apprentices has reached 2453.

At present, there are 21,497 legal advisors, 10,270 working on cases connected with labor law and 6805 working in attorney's chambers. Those remaining are legal advisors working in other capacities, as well as retired attorneys and pensioners. The Self-government of legal advisers educates and trains over 4,000 apprentices. In 2005, 25-30% of participants in the competition for the legal advisor's training passed it with a positive result. In 2006, there were 1290 new apprentices undergoing the legal advisor's training.

A legislative process to change the laws on attorneys and legal advisors is presently being conducted by the Ministry of Justice. Some of the regulations, concerning the rules of recruitment for and conducting the legal trainings were repealed by the Constitutional Tribunal. The mandatory associations of attorneys and legal advisors hold the view that the Ministry of Justice wants to make the access to both associations too easy and, therefore, ignores the verdicts of the Constitutional Tribunal.

The verdict of the Constitutional Tribunal dated April 19, 2006 stated that the condition for the proper supervision of the work of attorney by the self-government of attorneys requires a substantial influence of the mandatory bar both on the principles of the legal training and on the factual scope of the attorney exam. Allowing the registration on the list of attorney of persons, which cannot certify even a short internship, clearly infringes the supervisory rights of the entities of self government of attorneys over the proper exercising of the work of attorneys.

The presidium of the National Bar Association and of the National Council of Legal Advisors critically assess the project of the Ministry of Justice on the amendment to the regulations concerning the exercising of legal professions, which is included in the enforced regulations. The project of the Ministry corrects the regulations repealed by the Constitutional Tribunal and does not oppose the easier access to the legal profession. In 2005, the amendment to the act on legal professions allowed exercising the work of attorney for persons without proper training but with experience in implementing or creating the legal system. The Constitutional Tribunal practically made this impossible. The Tribunal also opposed the rejection of the self-governments influence on the organization and course of the professional



exam. The project of the Ministry modifies also the rules on the recruitment into the legal training, which were not opposed by the Constitutional Tribunal.

According to the project, the legal exams will be easier. Instead of the required 190 points out of the maximum 250, the standard to pass will be 80 points out of the maximum 150. The National Bar Association holds a view that less questions and the change of points required to pass will lower the requirements even below the level of knowledge required from law students on their final university exams. Additionally, legal advisors doubt that it will assess the readiness of candidates for legal apprenticeships. Finally, the higher number of apprentices will result in increased difficulties to organize a proper apprenticeship.

The bar associations of attorneys and of legal advisors are concerned about the rule to allow exercising the work of a legal advisor and attorney to persons without proper legal training, as well for persons previously exercising other legal professions. The project states that these professions may be exercised, without appropriate legal training and legal exam, apart from others by legal advisors of the General Prosecutor's Office, judges, prosecutors and notaries. Trainee judges (pol. Asesor) and trainee prosecutors will be required to have six-month appropriate legal work experience. Persons who passed the judge or prosecutor exam will be required to certify that before the application for register on the attorney or legal advisor list, they served a one-year traineeship in a attorney's or legal advisor's chamber, or they worked for one and a half years as an investigation officer in court or as a judges assistant. The National Council of Legal Advisors holds the view that the period of these apprenticeships is definitely too short and they will not equip the participants with what they need for the profession of attorney or legal advisor. Additionally, attorneys emphasize the different character of the trainings resulting in different qualifications. Legal advisors propose to introduce supplementary exams upon changing the legal profession.

According to the project of the Ministry, the professional exam will be accessible without legal training for persons: 1. which have a 6-year experience in working as a investigation officer in court or as a judges assistant; 2. which have graduated law studies and have a 6-year experience in working in an attorney's chamber, and 3. who passed the judge or prosecutor exam. According to the National Council of Legal Advisors these persons should not be allowed to take the above mentioned legal exams because they do not have the proper experience to reliably exercise the work of attorney or legal advisor.

On the basis of the above information on the implementation of the right of access to justice, we observe that the situation of access to professional legal advice, allowing the implementation of the right to a fair trial, is slightly improving. In 2006, the number of trainee attorneys and legal advisors rose significantly. It seems that new changes proposed by the Ministry, which allow receiving professional qualifications for persons with no apprenticeship training should be accompanied by the measures safeguarding interest of the society. Otherwise a better accessibility to be represented in court by an attorney or a legal advisor may also result in the poor quality of legal advice. Thus, the right of access to justice, understood as the actual right to take advantage of the entitlements in court, might suffer in some cases.

b. Within the penal proceedings, the right of access to justice is closely related to the defendant's right to defense. According to the definition construed by the Constitutional Tribunal the right of access to justice constitutes also the right to proper procedures in court, according to the requirements of justice. Within this principle, the defendant may be guaranteed an attorney in the criminal procedure. In the International Covenant on Civil and Political Rights, as well as in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the right to defense has been included in the "standards of penal proceedings", so that it guarantees that the proceedings follow the requirements of justice.

According to the principle of the right to defense, the defendant has a right to defend himself and a right to counsel for the defense. This is a standard in the Polish law and is one of the fundamental human rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland. The right to defense principle, which complements the right to a fair trial, which can be found in international treaties regulating human rights issues, ratified by Poland, especially in Art. 6 Sec. 3 letter c of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. According to this provision, a defendant charged with a crime has at least the right to defend himself in person or through legal assistance of his own choosing. In case the defendant does not have sufficient means to pay for it, he has a right to have legal assistance assigned to him, without payment, in any case where the interests of justice so require.

Within the Polish legislation, Art. 6 of the Code of Penal Proceedings is the counterpart of Art. 6 of the Convention. It stipulates that the defendant has a right to defend

himself in person or through legal assistance<sup>27</sup> and to be informed of this right. The doctrine includes two kinds of defense. The defense in person is guaranteed to the defendant by the regulations of the code of penal proceedings. As far as the right of access to justice is concerned, the right to defend through legal assistance is more crucial. Its execution by the defendant determines the effectiveness of the regulations, ensuring the presence of two parties in the litigation, which entitles the defendant to fight for a favorable judgment, which fully constitutes his right to a fair trial. For the attorney, unlike the defendant, is a party to legal proceedings which has been given by the legislator a role of an active participant in the proceedings. Any passive behavior on his side shall be subject to sanctions (art. 20 par. 1 of the code of penal proceedings).

The right to defense is executed in the way that the defendant is given the right to have legal assistance of his own choosing (art. 83 of the code of penal proceedings). In some cases, Polish law makes the legal assistance mandatory. This is due to the defendant – his attributes, which might obstruct the defense in person, or considering the importance of the matter. This regulation explicitly shows the relation between the right to a fair trial, which assures a trial pursuant to all the rules of a trial (which always aim at achieving a goal stipulated in the Art. 2 par. 1 point 1 of the code of penal proceedings, that is to find the guilty and bring him to justice and not to make an innocent person responsible for a guilty person's deeds), and a right to defense. For the legislator explicitly admits, that in some cases only professional legal assistance can guarantee that the objective of the proceedings is achieved.

Within the Polish law, it is necessary to differentiate between the assistance of a counsel and the so called “obligatory assistance of an advocate,” which imposes certain duties on the advocate. According to the code of penal proceedings, the obligatory assistance of an advocate is necessary in: bringing a private prosecution in case of an indictable offence, appeal from the verdict of the court of first instance – a district court, cassation to the Supreme Court, and a petition for revival. Even though the existence of this body is obvious, the inefficient system of legal assistance assigned by court may considerably limit the right to a fair trial. On the other hand, it is worth mentioning that this body cannot always be applied, due to strict qualification procedures concerning the character of institutions and legal measures. Thus, when the system of legal assistance works efficiently with private prosecutions or indictable offences, the obligatory assistance of an advocate, in a way, assures

---

<sup>27</sup> Cf *R.D. v. Poland*, December 18, 2001 (nos. 29692/96 and 34612/97); *Berliński v. Poland*, June 20, 2002 (nos. 27715/95 and 30209/96).

the right to a fair trial to the subject to proceedings, who, due to the lack of professional knowledge, would not be able to benefit by his rights.

Apart from the where the legislator sets up the obligatory assistance of an advocate, the defendant can decide himself whether to hire a counsel for his case. The defendant's lack of financial resources to pay for the counsel for the defense chosen by him may constitute a limitation (let alone the gradually less important issue of the number of attorneys and legal advisors in the face of the more open access to such institutions).

In a democratic state ruled by law, which implements the rules of social justice, it becomes clear that the financial situation of the subject to the proceedings cannot limit the access to justice in order to maintain the rights and interests of the citizens. Hence, the access to free legal assistance verifies the realization of the constitutional principle of rule of law (Art. 2 of the Constitution of the Republic of Poland) and the right to a fair trial (Art. 45 of the Constitution of the Republic of Poland), but also enables to meet the international commitments of the Republic of Poland to ensure that everyone shall be equal before the courts and tribunals (Art. 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights from December 19, 1966; Recommendation N<sup>o</sup> R (93) of the Committee of Ministers for the member states, on effective access to the law and to justice for the very poor, adopted on January 8, 1993).

Access to justice, in the aspect of the right to defend through legal assistance, is realized in Art. 78 par. 1 of the code of penal proceedings. This regulation stipulates that the defendant, who does not have his own counsel, has a right to have a counsel assigned by the court, provided that he proves that he is not able to bear the costs of the defense without prejudice to his and his family's maintenance. The jurisdiction of the European Court of Human Rights states explicitly that the interest of the justice demands that the defendant be granted free legal assistance, especially when imprisonment is at stake. Free legal assistance should be guaranteed even when there is little chance that the defendant is sentenced to the maximum punishment of imprisonment<sup>28</sup>. The interpretation of the right to defense made by the European Court of Human Rights should remain material in the application of the provisions of Art. 78 par. 1 of the code of penal proceedings by Polish courts. In practice, however, there are some difficulties in the application of this provision.

---

<sup>28</sup> Quaranta vs Switzerland April 23, 1991, Series A no. 205

When defining the criteria of according the right to free legal assistance, the act uses normative expressions, which always gives space for free interpretation. The defendant must prove that he is unable to bear the costs of the defense by providing strong evidence of this fact. However, the regulation does not state explicitly what kind of evidence can be considered reliable. Thus, it is for the president of the court to decide whether the situation requires legal assistance to be assigned (Art. 81 of the code of penal proceedings). It is worth mentioning that the appointment of the counsel for defense chosen by the defendant always requires costs which influences the maintenance of the defendant and his family. It is crucial that the level of such costs does not prejudice this “basic maintenance”. Unfortunately, this definition is also subject to considerable discretion.

Another problem is the lack of a regulation which would impose an obligation on the court to give grounds for the decision as for whether or not to appoint the counsel for the defense. In practice, such grounds are very brief and superficial, for instance “the defendant did not prove that his financial situation is difficult”, or “the defendant did not provide strong evidence for the lack of financial means”. It happens very often that such grounds are enough for the court not to accept a petition for the appointment of counsel. The problem of actual lack of grounds for the refusal to appoint counsel for the defense by the court is related to the impossibility to appeal against the court’s decision in this matter. Restriction of the right to defend oneself can be subject to appeal, but one must not forget that such a situation would limit the defendant’s right to a fair trial, as chances are slim that a person deprived of professional legal assistance shall lodge a proper appeal and raise the above objection.

In general, the criteria of appointing the counsel for the defense by the court must be made explicit, as well as the obligation of the court to give grounds for decisions in such matters and the control of such decisions.

Another issue, which also influences the right to a fair trial, including the right to counsel for the defense, is the quality of work of the counsels for the defense appointed by the court. Even the Polish National Bar Association admits that counsels for the defense appointed by the court are much less engaged in their work than they are while working as counsels for the defense chosen by the defendant. Apart from moral issues, such a situation results mainly from low salary paid to the counsels by the State when they are appointed by the court. For quite a long time, efforts have been made, even among counsels, to introduce a system of offices of public defenders that would work on cases appointed by courts. To

illustrate the scale of the problem, one may observe that last year, there were 67,000 criminal cases where counsel were appointed by the courts. One must add also cases where they represent parties in civil and administrative procedures as legal advisors<sup>29</sup>. Also the system of appointing counsels by the court still remains a problem to be solved. Now, they are chosen from a list. The fact whether a counsel deals with criminal, civil or assurance cases is not taken into account. It obviously influences the quality of legal services provided by the counsel and, consequently, the right to a fair trial, especially the right to defense, or professional representation before the court. The Polish National Bar Association has been working on the creation of more rational rules of appointing cases by the court which would take the counsels' preferences in given domains of law into consideration.

For these reasons, although the defendant is theoretically guaranteed the right to a fair trial, including the right to defense, he often has actually no possibility to fully exercise his rights during the proceedings.

c. Legal advice for indigent individuals– pending legislation on the access to free legal advice granted by the State to natural persons.

Currently proposed changes in the law aim to extend the access to legal advice for indigent individuals and to reduce costs related to the management of the system providing legal advice. The legal advice shall be provided when the client receives income which does not exceed 150% of the income fixed in Art. 8 of the act on social security or 200% of the income in unusual cases, or those of particular social importance.

As far as the structure of the law being created is concerned, the aim is to complete the existing system of legal advice coming from the court (“rights of the poor”) with a national system providing legal advice before the case is settled in the court. The existing provisions of the code of civil procedure, code of penal proceedings and the code of administrative proceedings do not assure indigent individuals of legal advice before their case is settled in court (except for the criminal preparatory proceedings towards the suspect). Likewise, the act of December 17, 2004 on the right to defense in civil cases proceedings conducted in the

---

<sup>29</sup> Counsels from Warsaw are obliged to conduct dozens of cases a year as counsels appointed by the court

member states of the European Union<sup>30</sup> guarantees legal advice at this stage only to some extent, and in civil cases exclusively.

According to the pending legislation on access to free legal advice granted by the State to natural persons, legal advice covers vindication of rights before the case is settled in the court, which shall be understood as providing legal advice and information in civil, criminal and administrative proceedings in the fields of family law, labor law, social security and health insurance law, appointing a party or organization proper to settle a given case, including a subject competent to settle a case through conciliation or by arbitration, providing help in drafting writs, including the first written statement of claim, a motion for exemption from the court costs and a motion for appointment of an attorney or preparing a draft of such motion, as well as providing legal advice and representation of a non-resident applying for the refugee status, seeking political asylum or applying for permit for tolerated stay under administrative proceedings.

On the other hand, legal advice shall not include certain enumerated categories, including those related to the running of a business activity, related to the activity of social organizations, especially foundations and associations, related to criminal preparatory proceedings, except for the victims of crimes, fiscal, customs, and foreign currency cases, as well as the representation before administrative courts, except for representation of a non-resident applying for the refugee status, seeking political asylum or applying for permit for tolerated stay. In this way, the bill responds to demands put forward by the bar associations and by non-governmental organizations.

Polish citizens, the citizens of member states of the European Union, member states of the European Free Trade Association – the parties of the European Economic Area treaty and members of the Swiss Confederation, residing or staying in the territory of the Republic of Poland, and, to a limited extent, non-residents, and the members of their families, who received the refugee status or the permit for tolerated stay, or those who are applying for the refugee status, seeking political asylum or applying for permit for tolerated stay, as well as non-residents who already received the permit for long-term residence of the European Community or a permit to settle there, shall be entitled to the right to free legal advice, pursuant to the bill.

---

<sup>30</sup> Journal of Laws, 2005, no. 10, item 67

According to the bill, the legal advice shall be provided by subjects appointed in open competitions. It has been estimated, that within one year, the number of cases where the legal advice will have been provided shall reach 300,000.

Legal advice shall be provided on application of the client, after he has submitted a complete and correct motion, where he shall be held accountable for false testimony. The system of pre-court legal advice shall be constructed by the National Legal Advice Council (Krajowa Rada Pomocy Prawnej). Legal advice shall only be provided on the basis of a contract concluded between the Council and the receiver of the benefit. The contract shall define the scope of the benefit providers' civil liability for non-performance or improper performance of the contract, including the right to waiver, reserved for the Council. The contract may also include the provisions on the stipulated penalty.

According to the reasoning of the bill, "introduction of the act shall by all means positively influence the labor market, local situation and development, by increasing the citizens' sense of law and helping them to deal with matters connected with employment, civil cases, in the domains of social security and health insurances, as well as dealing with housing matters." The draftsmen say, that the provisions shall be profitable for the state's budget in the future, due to the smaller number of legal and administrative proceedings brought by the citizens who will have been given professional legal advice.

The bill is waiting for the opinion of the Ombudsman, the National Judicial Council, the Supreme Court, the Polish Bar Association, the National Council of Legal Advisors, the National Notary's Council, National Council of Enforcement Officers, and non-governmental organizations acting for the citizens' access to legal advice and information.

Legal advice shall be provided by subjects appointed in open competitions, pursuant to the rules stipulated in the act, or, in case of non-governmental organizations, whose statutory goal is to provide free legal advice, by a number of such organizations cooperating with each other, provided that the agreement between them shall stipulate their joint liability for their obligations, pursuant to the provisions and in the manner stipulated in the act of April 23, 2003, on the activity of public utility institutions and the volunteer work<sup>31</sup>, with the subsequent amendments resulting from the process of drafting of the bill.

---

<sup>31</sup> Journal of Laws, 2003, no. 96, item 873



The provisions in question should receive a positive opinion, as far as the right to a fair trial guarantee is concerned. However, the status quo shall only be improved by providing a better quality of legal services.

- **3. Length of the court proceedings, especially in case of collection of debts in business cases.**

The problem of lengthy court proceedings in Poland is considered to be one of the greatest obstacles in securing a fully effective access to the court. In the famous case of *Kudła v. Poland*<sup>32</sup>, the European Court of Human Rights has decided to oblige Signatories of the Convention to take actions aimed at speeding up judicial procedures and to introduce into their domestic legal systems effective remedies, that would be a protective measure against frequent cases of court delays in the future. The consequence of this verdict in Poland was adoption of a new Law from 17.06.2004 on Complaint for violation of the right to have the case heard without undue delay. The Law regulates principles and procedure of filing and hearing a complaint on undue court delays (Art. 1. 1.). The Law is not only a relief for the ECHR but also it may improve the situation of the parties in judicial proceedings in Poland. Pursuant to Art. 2 of the Law, the proceeding may be considered to be delayed if: “(...) it lasts longer than it is necessary for establishing the factual and legal circumstances, which are material for deciding the case or longer that it is necessary for closing the enforcement of judgment”. To date, adoption of this law has not brought a noticeable improvement in the status of Businesses active in Poland.

Currently, settling economic disputes, claiming and satisfying receivables due to economic activity by means of litigation takes an extremely long time in Poland. The time from the moment when the creditor lodges his claims to their actual settlement in court is so long that it might obscure any positive formal results of the legal protection having been provided. Moreover, ineffective collection constrains business activity, which limits economic growth.

**According to the World Bank’s report *Doing Business 2005*, the average time duration of collection of debts in business in Poland has been estimated at 1000 days,**

---

<sup>32</sup> *Kudła v. Poland*, October 26, 2000 (30210/96).

**that is almost 3 years** (five times longer than in Germany, 4 times longer than in USA, over three times longer than in England). In its last report concerning limits on contract enforcement, which is to be published soon, the World Bank also highlights a number of obstacles related to the present system of commercial courts in Poland.

Apart from purely economic effects, the status quo influences also the right to a fair trial. These remarks concern not only economic, but also all civil cases. The reasons for long procedures, such as the courts' organization, rules of practice and insufficient funds assigned to justice, limits the court accessibility, even in a mental sense. It has become common in Poland, especially among businessmen, that courts of common law are not the most efficient means of vindicating one's rights. For this reason, conciliation and arbitration are becoming more and more popular. However, it does not solve the problem which, for an individual, boils down to a question whether it makes sense to bring their problems to court, when it involves such costs, and the result is going to be known in as long as a few years time. The efforts to shorten legal procedures seem to remain only a postulate which will not be easy to fulfill.

It has to be stated that the Ministry of Justice is preparing a reform in order to improve legal procedures. The reform is said to cover a number of domains, for instance changes in legislation and development of information technology.

#### **a. Changes in legislation**

In 2006, the Council of Ministers has accepted without amendments a draft of changes in the code of civil procedure prepared by the Ministry of Justice. The aim of these changes is to shorten and improve procedures of adjudicating economic cases. Some of the amendment's aims are:

- creating the ability to impose a fine on a person who called on false circumstances in bad faith, which resulted in adjournment of a trial. A fine may be imposed also on a party which does not prove that these circumstances are true. The same punishment shall be imposed on the attorney of the subject. Due to the fact that this change has been made to the general part of the code of civil procedure, it shall refer to all types of cases, not only economic ones.

- to exclude the possibility to extend a lawsuit, change it, counterclaim, or change legal persons. For all such institutions tend to explore a few motives, which makes the proceedings more complicated and postpones the verdict. Moreover, such solution is to encourage businessmen to define precisely in the statement the scope of the claim concerning the subject matter.
- to give more possibilities to adjudicate in private sessions. Until now, the court was entitled to do it in economic cases, when the defendant admitted the claim, or did not reply to it. The amendment gives such a possibility even when after the lodging of pleading, the court decides – regarding all the statements mentioned – that the trial is not necessary. For it often happens that the dispute concerns not the facts of the case but only the interpretation of the rules of law. In such a case, there is no need to hear the witnesses or to take evidence of the opinion of an expert, so holding court to bring out a verdict makes no sense.
- to ensure that in pecuniary claims, the verdict of the court of the first instance shall constitute a warrant for securing a claim, without awarding the enforcement clause. Consequently, with such a verdict, the plaintiff has a right to demand that the bailiff secure his claims, for example by distraint of the assets of the defendant in his bank account, seizure of goods in a shop, seizure of claims, etc. It must be emphasized however, that it shall not satisfy the plaintiff – a creditor, but – as it was until now – it shall constitute a form of seizure of possessions and rights for future enforcement. This solution is to provide more chance for the creditor to satisfy in the future and to make it difficult for the debtor to get rid of his assets in the face of future execution procedures.
- to finally solve the dispute as to whether the fact that any of the parties end its business activity prevents the commercial court from analyzing the case. Until now, this issue was not settled by the legislator, and the courts adjudicated such cases on the basis of the Supreme Court's judgments. According to such judgments, the case lost its status of an economic issue after any of the parties ended its business activity, which excluded it from the jurisdiction of commercial courts and qualified it to the jurisdiction of civil law courts. The amendment shall change rules governing the present jurisdiction in such cases. Pursuant to the draft, an economic case shall be understood as any case concerning a relation under civil law established between

businessmen, even if any of them ended his business activity. From now on, the notion of economic case shall also refer to cases concerning liability of the members of the Management Board to the debtors of an association.

The Ministry of Justice announced also further amendments of the civil law procedure, which do not have a form of a bill yet. The law that is being prepared now, concerns changes in the act on the code of civil procedures and in some other acts, and it shall make changes in the civil procedures and simplify:

- actions in the legal proceedings by making them less rule-dependant,
- the process of accumulation and organization of the regulations concerning the issuing of claims procedures, including streamlining of rules concerning costs of claims and appeals,
- the delivery of claims and summons,
- maintaining discipline of parties in the civil law procedures and the work of courts in that it shall oblige the third parties to cooperate with the court on its call
- the hearing of evidence

These changes are difficult to judge on their merits, even if the intentions of the legislator are clear, mainly due to their very general character. However, it is by all means necessary to discuss and consult it with the professionals, especially among judges, considering the importance of the changes suggested.

#### **b. development of information technology**

In 2006, information technology started to be introduced into commercial divisions. It shall by all means facilitate the work of the presidents of the divisions, judges and clerks. According to the Ministry of Justice, since the year 2007, a new web site shall start to operate which shall allow users:

- to submit claims to Information Center of the National Court Register (KRS) and to register pledges online
- to get copies, certificates and information from the Information Center of the KRS and from the register of pledges online
- to submit applications with proper documents for the register departments online
- to get current information on the stage of legal proceedings in particular cases
- to get free online information on businessmen, associations, foundations and other organizations registered in the KRS to the extent that is now available in the register's copies
- to apply for issuing a particular document (articles of association, statutes, financial statement) of a limited liability company, a joint stock company, a limited joint stock company and a European company online

An online land register is still being prepared. In 2006, another 55 sections of the register were completed. There are now over two million sections that operate online.

The changes presented here, concerning the development of information technology and technical improvement in the functioning of the courts should be definitely assessed as positive, as far as the right of court accessibility is concerned. Not only does information technology facilitate the work of courts, but it also facilitates and provides larger access for the citizens to the registers and data gathered there, for instance in the land register issues, which also constitutes execution of the right access to justice.

#### **IV. Conclusions**

This analysis proves that the right of access to justice in Poland finds a sufficient regulation in the legislative acts. However, the level of protection of this right must be still enhanced, especially when it comes to the improvement of the judicial system and faster adjudication, elaborating new regulations for legal advice systems provided by the court which would be efficient and provide high quality services. What is more, there is a need to introduce amendments to the act on the court costs on civil cases, in order to make it more precise. It seems that at least the latter solution is possible to be made in the near future. Although the act has been in force for a year, some problems with interpretation and implementation of the regulations have already appeared.

Although the right of court accessibility is guaranteed by the law, in practice, there are still some constraints. It is necessary that the situation of individuals in this matter be improved, so that Poland can meet its international legal obligations and introduce the level of protection that is stipulated in the jurisprudence of the European Court of Human Rights.





*Instytut na rzecz Państwa Prawa jest fundacją powstałą z inicjatywy prawników polskich i amerykańskich w grudniu 2001 r. Naszą misją jest podejmowanie działań prowadzących do pełniejszej realizacji idei zawartej w art. 2 Konstytucji RP: "Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym". Poprzez polski przykład chcemy wspierać wprowadzanie tych standardów w innych krajach w których trwają przemiany demokratyczne.*

*Idea państwa prawa jest kamieniem węgielnym w rozwoju społeczeństwa opartego na: szacunku dla jednostki, ochronie praw człowieka oraz wolności i demokracji. Fundacja zamierza podnosić te standardy poprzez szkolenia, kampanie ponoszące świadomość prawną społeczeństwa, oraz rozwijanie i prowadzenie innowacyjnych programów w tym obszarze. Podejmuje też aktywną współpracę ze środowiskami prawniczymi, organizacjami pozarządowymi, odpowiednimi organami administracji publicznej oraz organizacjami o podobnych celach.*

### **Cele fundacji :**

- 1. Propagowanie standardów państwa prawa.*
- 2. Podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa.*
- 3. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych prawników.*
- 4. Promocja prawa europejskiego i idei integracji europejskiej.*
- 5. Działanie na rzecz ochrony praw człowieka,*
- 6. Promowanie polskich doświadczeń w transformacji ustroju państwowego w krajach postkomunistycznych.*
- 7. Wspieranie systemu edukacyjnego w zakresie propagowania zasad państwa prawa.*
- 8. Reforma systemu edukacji prawniczej.*
- 9. Wyeliminowanie korupcji z życia publicznego.*
- 10. Wspieranie inicjatyw na rzecz pogłębienia idei niezależności sędziowskiej.*